

Frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum.

Eitt af mikilvægustu verkefnum stjórnvalda í efnahagsmálum næstu misseri eru á sviði ríkisfjármála með það að markmiði að mæta hinu mikla tekjufalli og viðbótarútgjöldum sem ríkissjóður hefur orðið fyrir vegna efnahagshrunsins og þeim miklu skuldum sem það skilur eftir sig. Víðtækar aðgerðir sem snerta jafnt tekjuhlíð og útgjaldahlíð ríkisfjármála eru óumflýjanlegar og til þeirra þarf að grípa eigi síðar en nú.

Með frumvarpi til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum sem fjármálaráðherra leggur fram síðar í dag er lagt til að lögfestar verði þær breytingar á lögum um tekjuöflun ríkissjóðs og greiðslum úr ríkissjóði sem nauðsynlegar eru til að ná framangreindum markmiðum fyrir yfirstandandi ár. Frumvarpið er hluti þeirrar aðgerða sem byggðar eru inn í fyrrliggjandi áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum. Það ásamt þeim gjaldabreytingum, sem nýlega voru samþykktar svo og ákvörðunum ríkisstjórnarinnar um lækun ríkisútgjalda á árinu 2009 eru sá hluti aðgerðanna sem kemur til framkvæmda á þessu ári. Aðrir og umfangsmeiri hlutar hennar koma til framkvæmda á næstu árum eins og gerð verður grein fyrir í skýrslu um áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum. Aðhaldsaðgerðir ársins 2009 og þær viðmiðanir sem settar hafa verið fyrir árið 2010 má sjá í eftirfarandi töflu.

Aðgerðaáætlun í ríkisfjármálum 2009–2010, markmið og aðgerðir

	2009	2010
Pörf fyrir styrkingu á afkomu	20.000	56.000
Aukin tekjuöflun, allt að	13.000	28.000
<i>Rekstur</i>	1.800	14.250
Almennt aðhald (10% stjórnþyngsla, 7% menntam., 5% velferðarþjón.) þ.m.t. sameiningar stofnana og skipulagsbreytingar	1.800	14.250
<i>Tilfærslur</i>	3.135	11.113
Sjúkratryggingar	440	2.600
Barnabætur	0	1.000
Fæðingarorlof	70	350
Elli- og örorkulífeyrir	1.830	3.650
Önnur sértæk tilfærsluframlög	435	1.825
Almennt aðhald í tilfærslustyrkjum ráðuneyta	360	1.688
<i>Viðhald og stofnkostnaður</i>	4.425	10.000
Vegaframkvæmdir	3.500	8.250
Aðrar framkvæmdir	925	1.750
Samtals	9.360	35.363
Bætt afkoma	22.360	63.363

Tafla þessi sýnir áhrif þeirra ákvarðana sem teknar hafa verið vegna ársins 2009 og þær viðmiðanir sem settar hafa verið vegna útgjalda í fjárlögum 2010 og áætlaðra tekjubreytinga á því ári. Eru þær miðaðar við að hlutur tekjuöflunar og lækkunar útgjalda verði hvor um sig á milli 40% og 60% af heildaráhaldsþörfinni. Útgjaldarammar vegna fjárlaga fyrir árið 2009 verða settir í samræmi við framangreint, sundurliðaðir á ráðuneyti og málefnaflokkka. Umfang aðhaldsaðgerðanna er haft nokkuð hærra í þessum áformum en sem nemur áætlaðri lágmarksáðhaldsþörf sbr. framangreint vegna óvissu í

áætlunum um þróun efnahagsmála og ríkisfjármála.

I. Tekjuhlöð

Sem fyrr er í þessu frumvarpi að finna ýmsar breytingar á ákvæðum skattalaga sem er áfangi í aukinni tekjuöflun ríkissjóðs í tengslum við ráðstafanir í ríkisfjármálum eins og nánar er lýst hér á eftir. Fyrsti áfangi í nýrri tekjuöflun, samtals um 4,4 milljarða á ársgrundvelli, hefur þegar verið lögfestur (áfengi og tóbak, bensínjald, olfugjald o.fl.) og er áætlað að um 2,8 milljarðar króna af þeirri fjárhæð skili sér á þessu ári. Í þessu frumvarpi er finna tillögur um næsta áfanga í nýrri tekjuöflun upp á samtals um 21,4 milljarða króna á ársgrundvelli, þar af um 10,4 milljarða króna á þessu ári, auk þeirra 10 milljarða króna sem skapast við tilfærslu í staðgreiðsluskilum fjármagnstekjuskatts. Þá er miðað við að hert skatteftirlit skili allt að hálfum milljarði í viðbótartekjur á þessu ári, eða um 2 milljörðum króna á ársgrundvelli á næstu árum. Bein áhrif á vísitölu neysluverðs eru metin nálægt 0,25%.

	Tekjuáhrif í milljörðum		Verðlag 2009, %
	Á heilu ári	2009	
1. Hækkun atvinnuþryggingagjalds	12,5	7,0	-
2. Tilfærsla í VSK (sykurskattur)	2,5	0,8	0,25
3. 8% viðbótarskattur á tekjur >700 þús.	4,0	2,0	-
4. Hækkun fjármagnstekjuskatts	2,4	0,6	-
Samtals ný tekjuöflun	21,4	10,4	0,25
Tíðari skil á fjármagnstekjuskatti	.	10,0	
Hert skatteftirlit	2,0	0,5	

1. Hækkun atvinnuþryggingagjalds og gjalds í Ábyrgðarsjóð launa. Í fyrsta lagi er í frumvarpinu lagt til að atvinnuþryggingagjald hækki úr 0,65% í 2,21% og gjald í Ábyrgðarsjóð launa hækki úr 0,1% í 0,2% frá og með 1. júlí 2009. Samkvæmt lögum um tryggingagjald renna tekjur af atvinnuþryggingagjaldi til Atvinnuleysisstryggingasjóðs. Í ljósi vaxandi atvinnuleysis á undanförunum vikum og mánuðum sem leitt hefur til stórauðinna greiðslna úr sjóðnum blasir við sjóðþurrð verði ekkert að gert. Sama gildir um Ábyrgðarsjóð launa. Tryggingagjald er samkvæmt núgildandi lögum samtals 5,34% og samanstendur af atvinnuþryggingagjaldi 0,65%, almennu tryggingagjaldi 4,54%, markaðsgjaldi 0,05% og gjaldi í Ábyrgðarsjóð launa 0,1%. Samkvæmt frumvarpinu verður tryggingagjald því samtals 7%, í stað 5,34%, og kemur hækkunin fram í hækkun atvinnuþryggingagjaldsins um 1,56% og gjaldi í Ábyrgðarsjóð launa um 0,1%. Áætlað er að hækkun tryggingagjalds hafi í för með sér árlegan tekjuauka fyrir ríkissjóð að fjárhæð 12,5 milljarðar króna, þar af um 7 milljarða króna á yfirstandandi ári. Meginhluti tekjuaukans tilheyrir Atvinnuleysisstryggingasjóði, en hlutur Ábyrgðarsjóðs launa í hækkuninni er um 750 m.kr. á ársgrundvelli, þar af um rúmlega 500 m.kr. á árinu 2009.

Nái frumvarpið fram að ganga taka þessar breytingar gildi 1. júlí nk.

2. Tilfærsla sælgætis og drykkjarvara í efra þrep VSK. Í öðru lagi er í frumvarpinu lagt til að virðisaukaskattur á tilgreindar vörur til manneldis (sykur, sætindi, óáfengar drykkjarvörur) verði færður upp í efra þrep virðisaukaskatts, þ.e. 24,5%, frá og með 1. september 2009, eða í sama þrep og var áður en virðisaukaskattur af matvælum var lækkaður með lögum nr. 175/2006, niður í 7%. Með þessari breytingu er því verið að færa fyrirkomulag virðisaukaskatts af matvöru til sama horfs og var fyrir lækkun virðisaukaskatts 1. mars 2007. Áætlað er að þessi breyting á fyrirkomulagi virðisaukaskatts af vörum til manneldis hafi för með sér auknar tekjur fyrir ríkissjóð að fjárhæð 2,5 milljarðar króna á ári. Greiðsluáhrif hækkunarinnar á tekjur ríkissjóðs á þessu ári er áætluð um 800 m.kr. og áhrif hennar á vísitölu neysluverðs er talin geta orðið 0,25%. Hafa verður í huga að mat á verðlagsáhrifum er mikilli óvissu háð í ástandi eins og nú ríkir þar sem eftirspurn hefur fallið gríðarlega og ekki ósennilegt að þau verði minni fremur en hitt.

3. Tímabundið 8% álag á hærri tekjur. Í þriðja lagi er lagt til að tekið verði upp tímabundið álag í staðgreiðslu tekjuskatts hjá einstaklingum með háar tekjur. Í tillögunni felst að frá og með 1. júlí til 31. desember 2009 skal launagreiðandi reikna og skila í ríkissjóð til viðbótar hefðbundinni staðgreiðslu, sem í dag er 37,2% að meðtöldu útsvari, sérstakan 8% tekjuskatt af launum hvers einstaklings umfram 700.000 kr. á mánuði. Einstaklingur með 1 m.kr. í laun að meðtöldum skattskyldum hlunnindum mun þannig greiða 24 þús. kr. meira í staðgreiðsluskatt á mánuði verði frumvarpið að lögum. Reiknað er með að þessi breyting geti skilað ríkissjóði nálægt 4 milljörðum króna á ársgrundvelli, en greiðsluáhrif hennar á árinu 2009 eru talin verða 2 milljarðar króna. Endanlegt uppgjör þessa sérstaka 8% tekjuskatts fer síðan fram við álagningu opinberra gjalda 1. ágúst 2010. Rétt er að nefna að álagning sérstaks 8% tekjuskatts frá og með 1. júlí 2009 gerir kröfur til þess að tekjum sem tilheyra skattstofni í hinu almenna tekjuskattspæpi verði haldið aðgreindum frá þeim tekjum, sem sæta skulu sérstakri skattlagningu frá miðju ári 2009. Almennt mun þetta ekki valda vandkvæðum hvað launatekjur áhrærir, þar sem tekjur þessar koma fram samkvæmt greiðslutímabilum í staðgreiðsluskrá. Aftur á móti verður að henda reiður á því við framtalsgerð að tilfallandi tekjur utan staðgreiðslu séu rétt færðar á hvorn árshelming fyrir sig eftir því sem tekjur þessar falla til.

4. Tímabundin 5% hækkun fjármagnstekjuskatts. Í fjórða lagi er lögð til tímabundin hækkun tekjuskatts á fjármagnstekjur úr 10% í 15%. Það þýðir að frá og með 1. júlí 2009 verður skilaskyldum aðilum gert skylt að innheimta 15% fjármagnstekjuskatt sem falla til eftir það tímamark, jafnt hjá einstaklingum sem lögaðilum verði frumvarp þetta að lögum. Við álagningu opinberra gjalda 2010 verður þessi tímabundna hækkun endanlega gerð upp, þannig að sérstakur 5% tekjuskattur verður einungis reiknaður á vaxtatekjur, sem fallið hafa til frá og með 1. júlí til 31. desember 2009, sem eru umfram 250.000 kr. samanlagt hjá einstaklingi, eða liðlega 40 þús. kr. á mánuði. Þegar um hjón eða samskattað fólk er að ræða er sameiginlegum vaxtatekjum skipt jafnt á milli þeirra þegar tekjuviðmiðun þessi er fundin og síðan skattlagðar sérstaklega hjá hvoru um sig. Hjá einstaklingi sem fær 100 þús. kr. í vaxtatekjur á mánuði á umræddu tímabili, hækkar fjármagnstekjuskatturinn um tæplega 3 þús. kr. á mánuði. Aðilum sem undanþegnir eru almennri skattskyldu (sjálfseignarstofnir o.fl.) verður sömuleiðis gert að greiða 5% sérstakan tekjuskatt af vaxtatekjum sínum á greindu tímabili. Hinum sérstaka tekjuskatti er ekki ætlað að taka til annarra fjármagnstekna svo sem söluhagnaðar, arðs og húsaleigutekna. Viðbótartekjur ríkissjóðs af þessari breytingu eru taldar vera 2,4 milljarðar á heilu ári. Greiðsluáhrif á árinu 2009 verða 600 m.kr.

5. Tíðari staðgreiðsluskil fjármagnstekjuskatts. Í fimmta lagi er lagt til að skil á afdreginni staðgreiðslu fjármagnstekna verði tíðari, þ.e. ársfjórðungsleg í stað almanaksársins frá og með 1. júlí 2009. Greiðslutímabilin verða þrjú mánuðir, þ.e. janúar–mars, apríl–júní, júlí–september og október–desember og gjalddagar eru 20. apríl, 20. júlí, 20. október og 20. janúar og er eindagi 15 dögum síðar. Þetta þýðir að skil afdreginnar staðgreiðslu sem þegar hefur verið innheimt á fyrri hluta þessa árs fari fram hinn 20. júlí 2009 og eindagi verði 15 dögum síðar. Hér er einungis um tilflutning í innheimtu að ræða en ekki viðbótartekjur, en greiðsluáhrif þessarar breytingar á tekjuhlíð ríkissjóðs gæti numið allt að 10 milljörðum króna á þessu ári.

6. 15% afdráttarskattur á vexti sem greiddir eru úr landi.

Skv. gildandi lögum eru vextir sem greiddir eru úr landi til aðila sem eru með takmarkaða skattskyldu hér á landi skattfrjálssir. Í frumvarpinu er lagt til að þetta skattfrelsi verði afnumið og á vextina lagður 15% skattur. Óljóst er um tekjuáhrif þessara breytinga á þessu stigi. Nái frumvarpið fram að ganga taka þessar breytingar gildi 1. september nk.

7. Hert skatteftirlit. Að lokum mun fjármálaráðuneytið beina þeim tilmælum til skattyfirvalda að farið verði í sérstakt átak gegn skattundandrætti á næstunni sem skilað gæti talsverðum viðbótartekjum í ríkissjóð.

II. Útgjaldahlíð

Margvíslegar breytingar er að finna í meðfylgjandi frumvarpi er varða útgjöld ríkissjóðs, sbr. nánari umfjöllun hér að neðan.

1. Almennatryggingar

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um almennatryggingar sem fela í sér:

1. lækkun á frítekjumarki vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega við útreikning tekjutryggingar,
2. afnám heimildar til að velja á milli frítekjumarks og þess að telja 60% af atvinnutekjum til tekna við útreikning tekjutryggingar,
3. skerðingu grunnlífeyris vegna lífeyrissjóðstekna,
4. skerðingu aldurstengdrar örorkuuppbótar vegna tekna,
5. hækkun skerðingarhlutfalls tekjutryggingar,
6. setningu sérstaks frítekjumarks vegna lífeyrissjóðstekna ellilífeyrisþega við útreikning tekjutryggingar.

Á árinu 2008 náðust fram miklar réttarbætur til handa öldruðum og öryrkjum í formi afnáms makatenginga, hækkunar bóta, hækkaðs frítekjumarks vegna atvinnutekna, sérstaks frítekjumarks á lífeyrissjóðstekjur öryrkja, sérstaks frítekjumarks á fjármagnstekjur og lækkunar skerðingarhlutfalls ellilífeyrisþega. Óhjákvæmilegt er að stíga skref til baka við núverandi aðstæður. Lögð er áhersla á að litið sé svo á að um tímabundnar ráðstafanir sé að ræða sem taki mið af því efnahagsástandi sem nú ríkir í þjóðfélaginu. Jafnframt er mikilvægt að áfram verði unnið að endurskoðun almennatryggingakerfisins í því skyni að gera það einfaldara og gagnsærra en þó fyrst og fremst með bætтан hag aldraðra og öryrkja í huga.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að hagur tekjulægstu lífeyrisþeganna sé varinn og að ekki verði hreyft við sérstakri uppbót á lífeyri sem sett var með reglugerð á síðasta ári með stoð í lögum um félagslega aðstoð og nemur nú 180.000 kr. á mánuði fyrir þá lífeyrisþega sem búa einir en 153.500 kr. fyrir þá lífeyrisþega sem ekki njóta heimilisuppbótar. Er fremur tekið mið af því að bætur þeirra lífeyrisþega sem hafa hærri tekjur, annað hvort úr lífeyrissjóðum eða vegna atvinnu, lækki þannig að við það sé miðað að tekjutengdar bætur falli niður þegar heildartekjur lífeyrisþega nema tæplega 4 millj. kr. á ári.

Nái frumvarpið fram að ganga taka þessar breytingar gildi 1. júlí nk.

2. Málefni aldraðra

Vísað er til þess sem fram kemur í athugasemdum við A. gr. um frítekjumark ellilífeyrisþega vegna atvinnutekna. Frítekjumark vistmanna vegna atvinnutekna samkvæmt lögum um málefni aldraðra hefur ávallt verið það sama og frítekjumark ellilífeyrisþega og er lagt til að svo verði áfram.

3. Fæðingar- og foreldraorlof

Lagt er til að hámarksgreiðsla úr Fæðingarorlofssjóði miðist við meðaltalsmánaðartekjur foreldra að fjárhæð 437.500 kr. þannig að mánaðarleg útgreiðsla sjóðsins til foreldris verði að hámarki 350.000 kr. Þetta gerir það að verkum að greiðslur til foreldra með lægri mánaðartekjur en 437.500 kr. að meðaltali verða 80% af meðaltali heildarlauna á tilteknu viðmiðunartímabili eins og verið hefur.

Þessari breytingu er ætlað að leiða til sparnaðar í útgjöldum Fæðingarorlofssjóðs í ljósi þeirrar stöðu sem komin er upp í ríkisfjármálum. Undirstrikað er að þau sjónarmið sem sett voru fram þegar hámark var sett á greiðslurnar á árinu 2004 eiga enn við og þess vegna er lögð áhersla á að litið sé svo á að um tímabundna aðgerð sé að ræða. Þess vegna verður stefnt á endurskoðun á fjárhæð hámarksgreiðslna til hækkunar um leið og aðstæður í ríkisfjármálum leyfa.

Beytingarnar eiga við um foreldra barna sem fæðast 1. júlí 2009 eða síðar.

4. Lög um meðferð einkamála

Lagt er til að hámark verði sett á gjafsóknarfjárhæðir í einkamálum. Í nágildandi lögum er ekki gert ráð fyrir slíku ákvæði og getur kostnaður í slíkum málum orðið talsvert hár þar sem tímagjald lögmanna er nokkuð mismunandi og umfang mála getur verið mikið. Útfærsla á þessu ákvæði í reglugerð hefur ekki verið gerð, en við frágang reglugerðarinnar er gert ráð fyrir að markmið um sparnað á þessu náis að fjárhæð 20 m.kr. og að árleg kostnaðarlækkun verði 50 m.kr.

Breytingarnar taki gildi 1. júlí nk.

5. Lög um meðferð sakamála

Lagt er til að ákvörðun um þóknun sem greidd er úr ríkissjóði vegna verjenda og réttargæslumanna í sakamálum verði færð frá dómstólaráði til ráðherra. Þannig getur ráðherra með reglugerð mælt fyrir um tímagjald sem tekið skuli mið af við ákvörðun þóknunar. Í dag er viðmiðunargjaldið 11.200 kr. og er við það miðað að með reglugerð verði það lækkað um 12%. Árlegur sparnaður vegna þess er áætlaður 40 m.kr. og að á þessu ári muni kostnaðurinn lækka um 20 m.kr.

Breytingarnar taki gildi 1. júlí nk.

6. Lög um sóknargjöld

Framlög úr ríkissjóði til þjóðkirkjusafnaða, skráðra trúfélaga og Háskóla Íslands hafa verið lögboðin, svonefnd sóknargjöld. Þrátt fyrir nafngiftina eru ekki innheimt nein sóknargjöld af ríkinu heldur er um það að ræða að framlagið er reiknað samkvæmt lögum á grundvelli ákveðinna viðmiða sem rakin eru í athugasemd með þeirri grein frumvarpsins sem fjallar um sóknargjöld. Fundið er út ákveðið gjald sem greitt er mánaðarlega fyrir hvern einstakling 16 ára og eldri til ofangreindra aðila. Í frumvarpi þessu er lagt til í fyrsta lagi að framlög samkvæmt þessu lögum sem hafa runnið til Háskólasjóðs hjá Háskóla Íslands, þ.e. framlag vegna þeirra sem ekki eru í þjóðkirkjunni eða skráðu trúfélagi, verði afnumið og að fjárveiting komi framvegis beint úr ríkissjóði. Í fjárlögum fyrir árið 2009 var þessi tenging rofin og með frumvarpi þessu er lagt til að ákvörðunin verði lögfest. Í öðru lagi er lagt til að gjaldið sem rennur til þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga verði lækkað úr 855 kr. á mánuði samkvæmt nágildandi lögum í 798 kr. frá gildistöku og fyrir árið 2010 verði þetta gjald 741 kr. á mánuði. Með breytingunni er gert ráð fyrir að útgjöld ríkisins á þessu ári lækki um 150 m.kr. og um 300 m.kr. á næsta ári.

Breytingarnar taki gildi 1. júlí nk.

7. Lög um greiðslur til þolenda afbrota

Í lögum um greiðslur til þolenda afbrota er kveðið á um að ekki skuli greiddar bætur nema krafan sé hærri en 100.000 kr. Lagt er til í þessu frumvarpi að viðmiðunarfjárhæðin verði hækkuð í 400.000 kr. Tilgangurinn með þessari breytingu á lögnum er annars vegar að lækka kostnað fyrir ríkissjóð og hins vegar að taka tillit til verðlagsþróunar frá árinu 1995 þegar löggin voru sett, en viðmiðunarfjárhæðin hefur ekki tekið breytingum frá þeim tíma. Með breytingunni er gert ráð fyrir því að útgjöld á þessu ári geti lækkað um 30 m.kr. og að árleg kostnaðarlækkun fyrir ríkissjóð geti verið allt að 60 m.kr.

Breytingarnar taki gildi 1. júlí nk.

8. Lög um uppbót á eftirlaun.

Lögum um uppbót á eftirlaun var ætlað að tryggja fólki 67 ára og eldra sem áttu takmörkuð eða engin réttindi í lífeyrissjóðum tiltekna lágmarksgreiðslur sem reiknaðar voru út að lokinni álagningu opinberra gjalda. Með breytingum á lágmarksframfærsluþryggingu lífeyrisþega Tryggingastofnunar ríkisins í september 2008 var þeim aðilum sem uppbótinni var ætlað að styðja tryggð lágmarksframfærsla sem gerir að verkum að ekki er lengur þörf á uppbót á eftirlaun. Í frumvarpingu er því lagt til að lög nr. 84/2008, um uppbót á eftirlaun verði felld niður.

Nái frumvarpið fram að ganga taka þessar breytingar gildi þegar í stað.

9. Lög um þjóðlendum.

Í frumvarpinu eru lagðar til nauðsynlegar lagabreytingar vegna áforma ríkisstjórnarinnar um að spara kostnað við þjóðlendumál á þessu ári og næstu tveimur árum. Á þessu tímabili taki óbyggðanefnd engin ný svæði til meðferðar og fjármálaráðherra lýsi ekki kröfum um þjóðlendum. Þar með sparast umtalsverður kostnaður fjármálaráðuneytis við undirbúning kröfugerða í formi aðkeyptrar þjónustu lögfræðinga auk kostnaðar hjá óbyggðanefnd einkum vegna upplýsingaöflunar Þjóðskjalasafns. Hins vegar er gert ráð fyrir að óbyggðanefnd ljúki þeim málum sem nefndin hefur nú þegar til meðferðar. Þar sem gengið er út frá því að ekki komi til neinna uppsagna vegna sparnaðaraðgerða ríkisstjórnarinnar er í frumvarpinu að finna heimild til að ráða starfsmenn óbyggðanefndar tímabundið til annarra sambærilegra starfa innan Stjórnarráðs Íslands. Áætlaður sparnaður vegna þessara ráðstafana eru nálægt 40 m.kr.

Nái frumvarpði fram að ganga taka þessar breytingar gildi þegar í stað.