

**Áfangaskýrsla starfshóps
um breytingar og umbætur
á skattkerfinu**

September 2010

Efnisyfirlit

1.	Inngangur	3
2.	Helstu niðurstöður	4
3.	Erindisbréf starfshópsins.....	6
4.	Skýrslur og önnur gögn.....	10
4.1.	Almennt	10
4.2.	Skýrslan „Íslenska skattkerfið: Samkeppnishæfni og skilvirkni“	10
4.3.	Skýrsla fjármálaráðherra „Áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009-2013.“	12
4.4.	Skýrsla Alþjóðagjaldeyrissjóðsins Iceland, Improving the Equity and Revenue Productivity of the Icelandic Tax System	13
4.5.	Skattaskýrslur OECD	15
4.6.	Aðrar skýrslur um skattamál.	16
5.	Tekjuöflunaraðgerðir frá haustinu 2008.....	18
5.1.	Aðgerðir í fyrsta áfanga.....	18
5.2.	Hafa markmið tekjuöflunar náðst ?.....	20
5.3.	Önnur markmið skattabreytinga 2009.....	22
6.	Íslenska skattkerfið í ársbyrjun 2010	24
6.1.	Helstu skattstofnar.....	24
6.2.	Staðan í dag	25
7.	Breytingar á sköttum 2011	26
7.1.	Fjárlagamarkmið stjórnvalda fyrir árið 2011	26
7.2.	Hugmyndir starfshópsins að aukinni tekjuöflun	26
8.	Fundir starfshópsins með samráðsnefnd og fulltrúum sveitarfélaga	31
8.1.	Fundir, umræður, yfirlit yfir framlögð gögn	31
8.2.	Viðbrögð samráðsnefndar við hugmyndum starfshópsins	32
9.	Verkefnin framundan	33

Fylgiskjöl:

1. Helstu aðgerðir í skattamálum frá haustinu 2008
2. Fulltrúar í samráðsnefnd
3. Tekjuöflunaraðgerðir – tillögur til umræðu og skoðunar – vinnuskjal lagt fram í samráðsnefnd.
4. Skatttekjur ríkissjóðs frá 2005 til 2010 – töflur 1-4

1. Inngangur

Með bréfi dagsettu 23. apríl 2010 skipaði fjármálaráðherra starfshóp til að móta og setja fram heildstæðar tillögur um breytingar og umbætur á skattkerfinu í framhaldi af þeim breytingum sem gerðar voru á skattalöggjöfinni á árinu 2009. Ekki gafst þá ráðrúm til að fara í allsherjar-endurskoðun á skattkerfinu og er starfshópnum ætlað að halda því verkefni áfram þar sem frá var horfið. Jafnframt skipaði fjármálaráðherra starfshópnum sérstaka samráðsnefnd¹ sem yrði vettvangur upplýsingamiðlunar og skoðanaskipta. Auk þess er starfshópnum ætlað að leita samráðs við sérfræðinga á ýmsum sviðum eftir því sem hann metur æskilegt, jafnframt því að njóta ráðgjafar sérfræðinga í skattamálum frá AGS og eftir atvikum OECD. Með hópnum starfa einnig sérfræðingar og starfsmenn tekju- og skattaskrifstofu ráðuneytisins og ríkisskattstjóra.

Í starfshópnum sitja:

- Marianna Jónasdóttir, formaður, fulltrúi fjármálaráðherra
- Skúli Eggert Þórðarson, fulltrúi fjármálaráðherra
- Hrannar Björn Arnarsson, fulltrúi forsætisráðherra
- Arnar Þór Sveinsson, fulltrúi efnahags- og viðskiptaráðherra
- Katrín Ólafsdóttir, fulltrúi félags- og tryggingamálaráðherra
- Ingilín Kristmannsdóttir, fulltrúi ráðherra um samgöngu- og sveitarstjórnarmál.

Indriði H. Þorláksson, ráðgjafi fjármálaráðherra í skattamálum, starfar með hópnum en starfsmaður hópsins er Sigurður Guðmundsson, staðgengill skrifstofustjóra á tekju- og skattaskrifstofu.

Samkvæmt skipunarbréfi átti starfshópurinn að skila áfangaskýrslu til fjármálaráðherra eigi síðar en 15. júlí sl.² með helstu stefnumarkandi tillögum og tillögum um þær lagabreytingar sem gert yrði ráð fyrir að leggja fram til afgreiðslu á haustþingi 2010. Skulu þær tillögur vera í samræmi við áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum og áætlanir um fjárlög fyrir árið 2011. Lokaskýrslu og heildartillögum skal skilað fyrir árslok 2010.

Í skipunarbréfi starfshópsins er getið helstu forsendna og viðhorfa sem leggja skal til grundvallar endurskoðun á skattkerfinu. Þar kemur fram að tilefni endurskoðunarinnar sé annars vegar nauðsyn á styrkri fjáröflun hins opinbera til að ná markmiðum um jöfnuð í ríkisfjármálum á næstu árum og hins vegar að móta skattkerfið að markmiðum stjórnvalda í samfélagslegum málefnum, umhverfismálum og efnahagsmálum almennt. Í sérstöku erindisbréfi fjármálaráðherra til starfshópsins, sbr. kafla 3 í skýrslunni, er síðan gerð nánari grein fyrir verkefnum hans, markmiðum og forsendum. Þar kemur fram að starfshópnum er ekki ætlað það verkefni að endurskoða skattalög sem slík heldur leggja mat á hvort ákvæði þeirra eru í samræmi við þau

¹ Í samráðsnefndinni sitja fulltrúar tilnefndir af BHM, Bandalagi íslenskra listamanna, BSRB, Bændasamtökum Íslands, Félagi atvinnurekenda, KÍ, Landssambandi eldri borgara, SA, Samtökum fjármálafyrirtækja, SI, Viðskiptaráði Íslands, Öryrkjabandalagi Íslands, og fulltrúar frá öllum þingflokkum.

² Skiladegi áfangaskýrslunnar var síðan frestað til 31. ágúst.

efnislegu markmið sem lagt er upp með og gera eftir atvikum tillögur um breytingar. Þannig er ekki gert ráð fyrir að starfshópurinn fari í viðamikla frumvinnu, heldur byggi starf sitt á þeim gögnum og upplýsingum sem fyrir liggja, innlendum sem erlendum. Í þessari áfangaskýrslu er því lögð áhersla á að draga fram meginatriði úr skýrslum og öðrum gögnum um skattkerfi almennt og íslenska skattkerfið sérstaklega að því leyti sem þær upplýsingar skipta máli fyrir verkefni starfshópsins hvað varðar almenna stefnumörkun og ramma fyrir breytingar sem koma til álita fyrir árið 2011.

Fram til þessa hefur starfshópurinn haldið 17 fundi þar sem farið hefur verið yfir margvísleg gögn sem getið er í erindisbréfi hans, þar á meðal nýlega skýrslu AGS um íslenska skattkerfið (*Improving the Equity and Revenue Productivity of the Icelandic Tax System*)³. Í henni er m.a. að finna tillögur um tilteknar tekjuöflunarleiðir ef til slíkra aðgerða kemur. Auk þess hefur verið horft til ýmissa annarra upplýsinga við mótun tekjuöflunarhugmynda starfshópsins, m.a. þess nýjasta sem er að gerast á skattasviðinu í helstu samkeppnisríkjum okkar, sbr. erindisbréf starfshópsins. Þá hafa margvíslegar upplýsingar úr skattaskýrslum OECD komið að góðu gagni.

Samhliða starfinu hefur starfshópurinn haldið 5 fundi með samráðsnefndinni, þar sem fulltrúar einstakra hagsmunaaðila hafa komið á framfæri þeim áherslum sem þeir vilja leggja við endurmat á íslenska skattkerfinu. Þá hefur starfshópurinn átt 2 fundi með fulltrúum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Í kafla 7 er að finna stutta samantekt um efni þeirra funda sem starfshópurinn átti með samráðsnefndinni og Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

2. Helstu niðurstöður

Efni þessarar áfangaskýrslu er í grundvallaratriðum tvíþætt í samræmi við erindisbréf starfshópsins. Annars vegar er almenn umfjöllun um stöðu íslenska skattkerfisins með tilliti til þeirra markmiða sem starfshópnum er gert að leggja til grundvallar og þær meginleiðir sem til álita koma bæði til skemmri og lengri tíma litið. Hins vegar er gerð grein fyrir hugmyndum um viðbótartekjuöflun á árinu 2011 í samræmi við áform ríkisstjórnarinnar á því ári. Starfshópurinn tekur ekki afstöðu til þess hvert umfang mögulegra skattabreytinga á að vera heldur varpar einungis fram hugmyndum til frekari skoðunar og ákvörðunartöku fyrir þar til bæra aðila. Starfshópurinn telur að þær hugmyndir að breytingum sem hér eru kynntar falli að megin sjónarmiðum hans um breytingar á skattkerfinu þegar til lengri tíma er litið.

Hugmyndir starfshópsins að aukinni tekjuöflun á árinu 2011 eru eftirfarandi:

1. Hækkun á fjármagnstekjuskatti og tekjuskatti lögaðila
2. Hækkun/breytingar á auðlegðarskatti
3. Hækkun/breytingar á erfðafjárskatti
4. Hækkun/breytingar á vörugjöldum áfengis og tóbaks
5. Hækkun kolefnisgjalds á fljótandi eldsneyti
6. Uptaka skatts á fjármálaþjónustu

³ http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/utgafa/Improving_the_Icelandic_Tax_System_20_June_2010.pdf

Í kafla 7 í skýrslunni er fjallað nánar um einstakar hugmyndir og þær forsendur sem starfshópurinn lagði til grundvallar mati sínu á þeim.

3. Erindisbréf starfshópsins

Eins og áður er getið setti fjármálaráðherra starfshópnum erindisbréf þar sem gerð er nánari grein fyrir verkefnum þeim sem honum er ætlað að vinna svo og markmiðum og forsendum þeirra vinnu. Erindisbréfið er svohljóðandi:

Starfshópur um endurskoðun á skattkerfinu Markmið og verkefni

Í skipunarbréfi starfshóps um endurskoðun á skattkerfinu er getið helstu forsendna og viðhorfa sem leggja skal til grundvallar við endurskoðun þess. Í erindisbréfi þessu er gerð nánari grein fyrir verkefnum starfshópsins, markmiðum og forsendum. Í skipunarbréfinu kemur fram að tilefni endurskoðunarinnar sé annars vegar nauðsyn á styrki fjáröflun hins opinbera til að ná markmiðum um jöfnuð í ríkisfjármálum á næstu árum og hins vegar að móta skattkerfið að markmiðum stjórnvalda í samfélagslegum málefnum, umhverfismálum og efnahagsmálum almennt.

Í áætlun ríkisstjórnarinnar um jöfnuð í ríkisfjármálum frá júní 2009 er auk fjáröflunar lögð áhersla á skilvirk og réttlátt skattkerfi sem feli í sér jafnræði í skattlagningu, sanngirni í dreifingu skattbyrði, hlutleysi í efnahagslegu tilliti og sé einfalt og gagnsætt. Það skuli stuðla að jöfnun í tekjudreifingu, styðja við félagsleg markmið og styrkja félagslegt öryggi, tryggja þjóðinni sem mesta hlutdeild í arði af auðlindum hennar, vinna gegn markaðsbrestum m.a. í umhverfismálum og styðja við markmið í heilbrigðis- menningarmálum.

Í þeim tilgangi sem að framan er greindur skal starfshópurinn taka til endurskoðunar sem flesta af skattstofnum ríkisins og leggja mat á þá m.t.t tekjuöflunargetu og áhrif á þau markmið sem fram eru sett. Það er ekki markmið starfsins að endurskoða skattalögin sem slík, heldur er verkefni hópsins að meta hvort ákvæði þeirra eru í samræmi við þau efnislegu markmið sem lagt er upp með og gera eftir atvikum tillögur um breytingar. Það er ekki heldur gert ráð fyrir að starfshópurinn fari í viðamikla frumvinnu en byggi starf sitt á þeim gögnum og upplýsingum sem fyrir liggja innlendum sem erlendum. Á síðustu árum hafa farið fram ýmsar athuganir sem eiga að nýtast í vinnu þessari m. a. úttekt á skattkerfinu sem gerð var af nefnd á vegum ráðuneytisins 2007⁴, skýrsla starfshóps um skattlagningu ökutækja og eldsneytis frá 2008 o.fl. Erlendar athuganir á skattamálum liggja fyrir m.a. skýrslur s.k. Mirrlees nefndar um skattamál í Stóra-Bretlandi⁵ svo og fjölmörg rit OECD svo sem *Fundamental Reform of Personal Income Tax*⁶ og *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*⁷ og ýmissa rita AGS um skattamál svo sem nýlegri skýrslu: *From Stimulus to Consolidation*⁸. Þá skal hópurinn taka mið af greiningu og tillögum frá

⁴ <http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/adrarskyrslur/Islenka-skattkerfid-samkeppnishafni-og-skilvirkni.pdf>

⁵ <http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview/about>

⁶ http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34533_36874965_1_1_1_1,00.html Úrdráttur, rit í heild hjá FJR

⁷ http://www.oecd.org/document/53/0,3343,en_2649_34533_39663797_1_1_1_1,00.html Úrdráttur, rit í heild hjá FJR

⁸ <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/043010a.pdf>

sérfræðingahópi á vegum AGS, sem skilað hefur drögum að skýrslu og öðrum skýrslum AGS um þessi mál.

Starfshópurinn skili fjármálaráðherra niðurstöðum sínum sem skýrslum og tillögum. Skal hann annars vegar skila áfangaskýrslu síðsumars 2010 þar sem gerð verði grein fyrir meginatriðum og sjónarmiðum, einkum varðandi fjárlagagerðina fyrir árið 2011. Hins vegar skal hann við lok starfs síns skila endanlegri skýrslu. Í báðum tilvikum skulu fylgja tillögur og hugmyndir um breytingar í samræmi við áform ríkisstjórnarinnar um tekjuöflun eins og þau koma fram í endurskoðaðri áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum.

Markmið og leiðir

Helstu sjónarmið sem starfshópurinn skal leggja til grundvallar eru þessi:

1. Meginmarkmið tekju- og skattastefnu er að skattkerfið afli tekna í samræmi við útgjaldaákvæðanir hins opinbera, stuðli að jöfnuði lífsskilyrða og hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta og auðlinda. Með þetta í huga á starfshópurinn að gera grein fyrir hvernig þau verkefni skiptast milli tekju- og skattapólitíkur annars vegar og annarra pólitískra ráðstafana svo sem millifærslna hins vegar. Eins skal starfshópurinn leggja mat á að hvaða marki breytingar á sköttum geta stuðlað að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta og nýtingu náttúruauðlinda í þágu þjóðarinnar.
2. Starfshópurinn skal fjalla um alla meginflokka skatta, skatta á tekjur og eignir, skatta á vörur og þjónustu, almenna sem og sértæka, umhverfisskatta og auðlindaskatta. Hvaða áhrif þeir hafi eða geti haft m.t.t. tilgreindra meginmarkmiða og hvaða samsetning þeirra sé æskileg við aðstæður hér á landi.
3. Starfshópurinn skal fara yfir skipan skattlagningar og skiptingu skatttekna ríkis og sveitarfélaga m.a. með hliðsjón af tillögum og hugmyndum tekjustofnanevndar ríkis og sveitarfélaga og gera eftir atvikum tillögur um breytingar. Sérstaklega skal hugað að samskiptum og skilum á útsoari m.t.t. einföldunar.
4. Starfshópurinn skal sérstaklega fjalla um hvernig tekju- og eignaskattlagningu skal háttáð og þá m.a. taka mið af eftirfarandi:
 - a. Nýtingu framleiðsluþátta og náttúruauðlinda. Skattareglur á að móta með tilliti til þess samfélagslegur kostnaður sé sem lægstur m.a. með hlutleysi m.t.t. fjármagnstegunda og atvinnustarfsemi og hlutleysis hvað varðar rekstrarform og hvernig fjármögnun er háttáð. Þá skal tekið tillit til áhrifa skatta á eftirspurn og framboð á vinnuafl.
 - b. Skattkerfið, ásamt tryggingakerfinu og vinnumarkaðsaðgerðum, á leggja sitt að mörkum til að jafna tekjur í þjóðfélaginu. Meta þarf hvað þættir skattkerfisins eru virkastir til tekjujöfnun einkum hvað varðar lágtekjuhópa.
 - c. Leggja skal mat á hvort skattkerfið er nægilega aðhæft auknum hreyfanleika fjármagns og vinnuafls og því að starfsemi félaga getur verið í mörgum löndum.
 - d. Skattareglur eiga að vera einfaldar og gegnsæjar m.a. til að draga úr kostnaði og draga úr hættu á ráðstöfunum sem gerðar eru eingöngu í skattalegum tilgangi.
 - e. Samræmi í skattlagningu á vinnu og fjármagns skal taka til athugunar m.t.t. þess að mismunur á jaðarsköttum á vinnu annars vegar og fjármagns (rekstrarhagnaður, arður) hins vegar sé sem minnstur. Í þessu samhengi skal einnig endurskoða gildandi reglur um ákvörðun launatekna sjálfstætt starfandi manna og ráðandi eigenda félaga.
 - f. Eignarskatta skal skoða í tengslum við stígandi tekjuskattkerfi.

5. Starfshópurinn kanni þær tillögur sem fram hafa komið um sérstaka skattlagningu fjármálastarfsemi hvort sem heldur er til að treysta fjárhagslegan stöðugleika, afla ríkissjóði viðbótartekna og hugsanlegar leiðir til að takmarka óæskileg áhrif kaupaukakerfa fjármálastofnana.
6. Starfshópurinn skal kanna og leggja mat á með hvaða hætti megi styrkja íslenska löggjöf í þeim tilgangi að draga úr skattasniðgöngu með fjármagnsflutningum milli landa. Í því efni verði kostir við ákvæði um þunna eiginfjármögnun athugaðir svo og takmörkun á frádráttarbærni vaxta- og þóknana-greiðslna til lágskattasvæða. Ennfremur skal hann kanna kosti og galla þess að Ísland gerist aðili að Sparnaðartilskipun ESB.
7. Starfshópurinn skal m.a. leggja mat á forsendur og áhrif undanþága frá skattskyldusviði VSK laganna og frávik frá almennu skatthlutfalli VSK bæði vegna matvöru og annarra sölu á vöru og þjónustu. M.a. skal hann kanna hvort aðrar ráðstafanir geta komið í stað þessara frávik. Þá skal hann fjalla um tilgang og áhrif sértækra vörugjalda og hvaða markmiðum þau geti þjónað.
8. Starfshópurinn skal taka afstöðu til fyrirbyggjandi tillagna um skattlagningu á ökutæki og eldsneyti m.a. með hliðsjón af tækniþróun í umferð og gjaldtökumöguleikum, auknum umhverfissköttum o.fl.
9. Umhverfisskattar. Starfshópurinn leggi mat á notkun sérstakra skatta annars vegar til að mæta fjárhagslegum skaða sem atvinnustarfsemi veldur og sem leið til að koma í veg fyrir náttúruspjöll.
10. Auðlindaskattar. Ýmsar fénýtanlegar náttúruauðlindir eru að formi til að mestu í eigu þjóðarinnar en óljóst er að hve mikli leyti arður af þeim skilar sér til sameiginlegra þarfa. Starfshópurinn skal greina helstu leiðir til að hafa áhrif til breytinga með auðlindasköttum í einhverju formi og meta hugsanleg áhrif á aðra þætti efnahagslífsins.
11. Stöðugleiki skattaumhverfis og skattframkvæmdar. Leggja skal mat á þýðingu þess að skattareglur séu stöðugar og ekki undirorpnar tíðum ófyrirséðum breytingum sem og að skattframkvæmd sé í föstum skorðum og fari fram samkvæmt gegnsæjum verklagsreglum.

Starfshættir

Starfshópurinn skal skipuleggja vinnu sína þannig að framvinda verksins verði í samræmi við þann tímaramma sem verkinu er sett. Starfshópurinn getur ákveðið að ljúka einstökum þáttum verkefnisins á undan öðrum ef það hefur ekki í för með sér röskun á heildaryfirsýn.

Starfshópurinn skal halda uppi reglulegu samráði við þá samráðsnefndina, sem tilgreind er í skipunarbréfi hópsins. Í því samráði skal m.a. felast að kynna fyrir samráðsnefndinni það starf sem farið hefur fram í hópnum og þau gögn sem aflað hefur verið og lögð eru fram. Samráðshópnum eða einstökum fulltrúum hans skal gefinn kostur á að leggja fram skriflegar greinargerðir og tillögur, sem starfshópurinn leggi mat á, og verði eftir atvikum birtar með skýrslu starfshópsins. Auk fasts samráðs við þá aðila sem tilgreindir eru í skipunarbréfi hópsins skal hann veita öðrum samtökum og aðilum sem áhuga hafa á og vilja koma sjónarmiðum sínum á framfæri tækifæri til þess með fundarhöldum og/eða skriflegum greinargerðum.

Skil

Starfshópurinn skal miða að því að skila af sér verkefni sínu í tvennu lagi. Annars vegar skýrslu um almenna og fræðilega þætti og hins vegar tillögur um breytingar. Hvorum hluta um sig verði skipt í áfanga eins og fram kemur hér á eftir. Eins getur starfshópurinn skilað sérskýrslum um afmarkaða þætti lokaverksins.

Í hluta I í skýrslunni skal fjallað um almennar niðurstöður um markmið og leiðir sbr. framangreint. Í þessum hluta skal gerð grein fyrir helstu fræðilegum sjónarmiðum sem lögð eru til grundvallar m.a. úr

ritum alþjóðlegra stofnana og fræðimanna. Áfangaskýrslu með meginatriðum og sjónarmiðum skal leggja fram á miðju ári 2010 svo og ábendingar og hugmyndir um fjáröflun á árinu 2011 í samræmi við þau og í samræmi við áform ríkisstjórnarinnar um tekjuöflun á því ári eins og þau koma fram í endurskoðaðri áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum.

Í hluta II skal starfshópurinn setja fram tillögur um breytingar sem byggjast á þeim almennu niðurstöðum sem fjallað hefur verið um í kafla I, m.a. í áfangaskýrslunni. Skulu þær taka mið af þeim áherslum sem fram koma í erindisbréfi þessu og teknar skulu saman upplýsingar um skattkerfið og einstaka skattaflokka og skatta og gerður samanburður við önnur lönd sem þurfa þykir.

Í stuttu máli er starfshópnum því ekki ætlað það verkefni að endurskoða skattalögin sem slík heldur einungis að leggja mat á hvort ákvæði þeirra eru í samræmi við þau efnislegu markmið sem þeim er ætlað að ná og gera eftir atvikum tillögur um breytingar hafi þeim markmiðum ekki verið náð. Starf hans skal þannig fyrst og fremst byggja á fyrirbyggjandi gögnum, innlendum sem erlendum um skattkerfi almennt og íslenska skattkerfið sérstaklega, að því leyti sem þær upplýsingar skipta máli fyrir verkefni starfshópsins. Þau viðmið og aðrar forsendur sem fram koma í erindisbréfinu eiga jafnt við um þær hugmyndir sem starfshópnum er ætlað að leggja fram í áfangaskýrslunni varðandi breytingar sem koma til álita fyrir árið 2011 og þær sem þarfnast frekari skoðunar og gerð verður nánari grein fyrir í endanlegri skýrslu starfshópsins.

4. Skýrslur og önnur gögn

4.1. Almenn

Í erindisbréfi starfshópsins voru tilgreindar ýmsar skýrslur sem að gagna mættu verða við vinnu hans. Þeim má í stórum dráttum skipta í þrennt. Í fyrsta lagi eru skýrslur sem fjalla um íslenska skattkerfið, lýsa því m.a. í samanburði við önnur lönd eða það sem almennt gerist og/eða fjalla um æskilegar breytingar á því. Um þetta er fjallað í skýrslunni: *Íslenska skattkerfið: Samkeppnishæfni og skilvirkni*, skýrsla til fjármálaráðherra í september 2008. Sömuleiðis í *Skýrslu um jöfnuð í ríkisfjármálum* sem fjármálaráðherra lagði fram á Alþingi í júní 2009 og í skýrslunni *Improving the Equity and Revenue Productivity of the Icelandic Tax System*, sem inniheldur úttekt á íslenska skattkerfinu gerða af AGS að ósk fjármálaráðuneytisins á árinu 2010. Í öðru lagi liggja fyrir skýrslur erlendra stofnana, fyrst og fremst OECD um skattamál almennt, auk samanburðar á skattkerfum aðildarríkjanna. Í þriðja lagi liggja fyrir ýmsar skýrslur um úttektir stjórnvalda á eigin skattkerfum og hugmyndir um nauðsynlega breytingar á þeim til framtíðar.

Hér á eftir verður í stuttu máli greint frá því helsta sem er að finna í þessum skýrslum að því leyti sem það snertir efni áfangaskýrslunnar, en nánari umfjöllun verður eftir atvikum að finna í lokaskýrslu starfshópsins.

4.2. Skýrslan „Íslenska skattkerfið: Samkeppnishæfni og skilvirkni“

Skýrslunni *Íslenska skattkerfið: Samkeppnishæfni og skilvirkni* var skilað til fjármálaráðherra í september 2008, en hún var samin af nefnd sem fjármálaráðherra skipaði á árinu 2006.⁹ Hún lýsir íslenska skattkerfinu eins og það var í ársbyrjun 2008 og ber það saman við skattkerfi annarra landa. Í þeirri skýrslu er m.a. fjallað um tilgang skattheimtu, hlutverk skattkerfisins og almennar kröfur sem til þess eru gerðar. Þar segir m.a.:¹⁰

Í flestum hagkerfum nútímans gegnir hið opinbera veigamiklu hlutverki og hefur með höndum ýmsa hagræna og félagslega starfsemi. Ríki og sveitarfélög halda uppi margs konar þjónustu og sjá um að byggja upp innviði landsins. Helsta markmiðið með opinberri skattheimtu er að afla fjár til að standa undir þessari starfsemi og hafa áhrif á tekjudreifingu innan þjóðfélagsins og stýra nýtingu þeirra gæða sem hagkerfi ráða yfir.

Ennfremur segir þar:

...meginhlutverk skattkerfisins (er) að tryggja stjórnvöldum tekjur í samræmi við þau útgjöld sem þau hafa ákveðið og stuðla þannig að jafnvægi í ríkisbúskapnum. Náist þetta markmið ekki leiðir það til skuldasöfnunar og aukinnar skattheimtu síðar meir eða verðbólgu, sem einnig felur í sér skattheimtu...

⁹ Íslenska skattkerfið: Samkeppnishæfni og skilvirkni, 11. september 2008.

<http://www.fjarmaladaraduneyti.is/media/adrarskyrslur/Islenka-skattkerfid-samkeppnishafni-og-skilvirkni.pdf>

¹⁰ Íslenska skattkerfið: Samkeppnishæfni og skilvirkni, 11. september 2008, bls. 11 – 12.

Þessu meginhlutverki sínu, öflun tekna á móti opinberum útgjöldum, gegnir skattkerfið með margvíslegum hætti og áhrifum. Því verður þó að beita af hófstillingu og almennt er samstaða um að gott skattkerfi verði að uppfylla tiltekin skilyrði. Þau helstu eru:

Að dreifa skattbyrði af jafnræði og sanngirni.

Að gæta sem mest hlutleysis, þar sem skattheimta hefur áhrif á ráðstafanir einstaklinga og fyrirtækja hvað varðar neyslu og fjárfestingar. Almennt er æskilegt að þessi áhrif séu eins lítil og kostur er.

Að gera skattkerfið einfalt, gegnsætt og hagkvæmt. Þannig geta yfirvöld og skattborgarar lágmarkað kostnað sinn vegna skattheimtunnar.

Nefndin hafði það meginhlutverk að greina íslenska skattkerfið með tilliti til samkeppnisstöðu þess gagnvart öðrum löndum. Áhersla var lögð á að greina og bera saman við þau atriði sem talin voru hafa áhrif á samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja en jafnframt var vinna lögð í önnur atriði svo sem jafnaðar- og tekjudreifingarsjónarmið. Rétt er að hafa í huga þegar niðurstöður skýrslunnar eru skoðaðar að staða ríkissjóðs nú er allt önnur og verri en hún var þegar skýrslan var unnin.

Niðurstöður nefndarinnar um megineinkenni íslenska skattkerfisins eru dregnar saman eftir helstu efnisþáttum, í ellefu liðum, á bls. 9 í skýrslunni. Hér er látið nægja að nefna sérstaklega þá þætti sem snúa almennt að skattkerfinu, þ.e. þrjá þá fyrstu í niðurstöðum nefndarinnar, sem eiga við enn þrátt fyrir skattaaðgerðir stjórnvalda undanfarin ár:

- Íslenska skattkerfið gegnir meginhlutverki sínu með ágætum. Skattkerfið er fremur einfalt í samanburði við skattkerfi annarra landa. Einfalt og gegnsætt skattkerfi er mikilsverður eiginleiki sem stuðlar að betri skilningi skattborgaranna, dregur úr skattsvikum og lækkar kostnað skattfyrivalda og almennings.
- Í heimi þar sem tiltölulega auðvelt er fyrir fjármagn, atvinnustarfsemi og starfsmenn að flytjast milli landa er mikilvægt að hafa góðar almennar skattareglur fyrir fyrirtæki og einstaklinga innan þess ramma sem kröfur um opinbera þjónustu setja.
- Íslenska skattkerfið byggist í meira mæli á tekju- og veltusköttum en annars staðar, en vægi launatengdra gjalda er lágt. Vægi beinna skatta hefur farið vaxandi á síðustu árum, en óbeinir skattar hafa lækkað að tiltölu.

Eins og fram kemur í þessu er meginniðurstaða þessarar skýrslu að íslenska skattkerfið sé í aðalatriðum vel úr garði gert. Nefndin gerir engar tillögur um breytingar á því enda var ekki til þess ætlast. Að auki kom fram í niðurstöðum hennar að í öllum þeim atriðum sem ætlað er að hafi áhrif á þann þátt sem henni var falið að skoða, þ.e. samkeppnisstöðu fyrirtækja, var íslenska skattkerfið hagstæðara fyrirtækjum en þekktist í nálægum löndum.

Í skýrslunni er engu að síður fjallað nokkuð um þau atriði skattkerfisins, sem starfshópnum er ætlað að líta sérstaklega til svo sem jöfnuðar og áhrif skatta á tekjudreifingu. Kemur fram í henni að misræmis gæti í skattlagningu tekna eftir eðli þeirra og að vaxandi misræmi í tekjuþróun hafi

dregið úr jöfnunarhlutverki skattkerfisins.¹¹ Ljóst er að starfshópurinn mun horfa í ríkari mæli á einstaka efnisþætti þessarar skýrslu í síðari áfanga verkefnisins heldur en við gerð áfanga-skýrslunnar þar sem almennar útlínur skattkerfisins hafa skipt meira máli.

4.3. Skýrsla fjármálaráðherra „Áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009-2013.“

Í skýrslu fjármálaráðherra „Áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009–2013“¹², sem lögð var fram á Alþingi í júní 2009, er gerð grein fyrir áætlun ríkisstjórnarinnar um að ná jöfnuði í ríkisfjármálum og helstu leiðum að því marki. Þar er m.a. gerð grein fyrir þörf á auknum tekjum ríkissjóðs og helstu sjónarmiðum sem lögð verða til grundvallar við breytingar á sköttum. Þau meginsjónarmið sem þar koma fram eru í samræmi við grundvallaratriði framangreindrar skýrslu er gerir nánari grein fyrir því að hverju skuli stefnt við útfærslu skattastefnunnar. Í skýrslu fjármálaráðherra segir m.a.:

Breytingar sem gerðar hafa verið á skattkerfinu í löngu tímabili stöðugs hagvaxtar hafa dregið úr getu skattkerfisins til að afla tekna fyrir það stig almannaþjónustu sem byggt hefur verið upp á síðustu árum. Auk þess er ástæða til að laga skattkerfið að þörf fyrir aukinn félagslegan jöfnuð. Sú jöfnun má þó hvorki draga úr hvata til vinnu og greiðsluþátttöku sem flestra í samræmi við fjárhagslega getu né skaða tækifæri til hagvaxtar í framtíðinni.

Við tekjuöflunina þarf að hafa í huga þær breytingar sem gerðar verða á skattkerfinu styrki það til frambúðar og samræmist um leið þeim kröfum sem skilvirkt og réttlátt skattkerfi þarf að uppfylla svo sem:

Að jafnræði sé í skattlagningu.

Að skattbyrðin dreifist á skattborgarana með eins sanngjörnum hætti og unnt.

Að skattlagningin hafi sem minnst áhrif á ákvarðanir aðila í hagkerfinu hvort sem litið er til fjárfestinga eða neyslu.

Að skattkerfið sé einfalt og gagnsætt og falli vel að þeirri skattframkvæmd sem fyrir er.

Auk þess að uppfylla þessar kröfur eftir því sem unnt er æskilegt að skattkerfið þjóni einnig öðrum markmiðum svo sem:

Að jafna tekjudreifingu í þjóðfélaginu.

Að stuðla að félagslegum markmiðum og tryggja félagslegt öryggi.

Að tryggja þjóðinni sem mesta hlutdeild í arði af auðlindum hennar.

Að leiðrétta og vinna gegn markaðsbrestum, m.a. með notkun umhverfisskatta.

Að styðja markmið stjórnvalda á sviði heilbrigðis- félags- og menningarmála.

¹¹ Íslenska skattkerfið, 2008, Tafla 7.2 Meðalskatthlutfall eftir tekjubilum hjá hjónum og öðrum samsköttuðum ...

¹² Skýrslu fjármálaráðherra um áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009–2013, lögð fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009,

http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Skyrsla_um_aaetlun_um_jofnud.pdf

Í skýrslunni um jöfnuð í ríkisfjármálum er auk hinna almennu markmiða sem fram koma í skýrslunni frá 2008 annars vegar lögð sérstök áhersla á jafnrétti við skattlagningu og sanngirni í dreifingu skattbyrði, m.a. með það fyrir augum að jafna tekjudreifingu í þjóðfélaginu, og hins vegar er lögð áhersla á skatta sem tæki til að tryggja þjóðinni hlutdeild í arði af auðlindum hennar og á notkun skatta sem beinast að umhverfisvernd svo og að skattkerfið styðji við markmið stjórnvalda á sviði ýmissa samfélagslegra mála.

4.4. Skýrsla Alþjóðagjaldeyrissjóðsins Iceland, Improving the Equity and Revenue Productivity of the Icelandic Tax System.

Að beiðni fjármálaráðherra vann Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) skýrslu um íslenska skattkerfið þar sem farið var yfir allt tekjuöflunarkerfi ríkissjóðs og gerð grein fyrir kostum og göllum þess að mati sérfræðinga sjóðsins.¹³ Þegar verið var að vinna skýrsluna *Iceland, Improving the Equity and Revenue Productivity of the Icelandic Tax System* kom hópur sérfræðinga til Íslands og ræddi við fjölmarga opinbera aðila, hagsmunasamtök og fræðimenn um einstaka þætti íslenska skattkerfisins. Í skýrslunni er að finna niðurstöður þessarar úttektar, auk tillagna að breytingum, bæði í átt til aukinnar skilvirkni og til að auka tekjur ríkissjóðs ef þess væri talin þörf.

Nafn skýrslunnar endurspeglar í stórum dráttum efni hennar og er í samræmi við það sem lagt var upp með af hálfu íslenskra stjórnvalda, þ.e. þörf á skattkerfi sem er í senn skilvirkt og geti aflað þeirra tekna sem nauðsynlegar eru til að halda uppi þeirri félagslegu starfsemi sem krafist er og styrki um leið jöfnun á tekjum og lífsskilyrðum.

Samkvæmt úttekt AGS hefur grunngerð íslenska skattkerfisins nú þegar marga eiginleika hins besta sem völ er á í þessum efnunum. Það skýrist af því að íslenska skattkerfið er tiltölulega einfalt með lágum skatthlutföllum, breiðum skattstofnum, og lítið er um sérstakar undanþágur eða möguleika til að komast undan skattlagningu. Þess vegna skilar skattkerfið hlutfallslega miklum tekjum um leið og það lágmarkar neikvæð áhrif á atvinnustig, efnahagsstarfsemi og kostnað.

Tillögur AGS um endurbætur á íslenska skattkerfinu byggjast á þessum styrkleika, fremur en að lagt sé til að vikið verði umtalsvert frá því skipulagi skattlagningar sem fyrir er. Tillögurnar miða að því að hafa sem minnst áhrif á atvinnu og hagvöxt og samræma kerfið betur því sem gengur og gerist í öðrum löndum. Þeim tillögum um breytingar á sköttum sem gerðar eru – sem sumar fela einnig í sér mótvægisáðgerðir til handa þeim tekjulægri – er ætlað að auka tekjur í samræmi við áform stjórnvalda um leið og þær stuðla að aukinni tekjujöfnun. Þær auknu skatttekjur sem tillögur AGS hefðu í för með sér yrðu þær lögfestar, væri unnt að nota til að bæta fjárhag ríkissjóðs eða til að lækka almenn skatthlutföll að óbreyttum heildartekjum. Áhersla er hins vegar lögð á það að þær breytingar þurfi að undirbúa á grundvelli fyrirbyggjandi talnagagna með faglegu mati á áhrifum þeirra á efnahagslífið og tekjudreifingu.

Í skýrslu AGS er fjallað um íslenska skattkerfið í samanburði við Norðurlöndin, Evrópulönd og aðildarríki OECD og gerður samanburður á skattbyrði (skattar sem % af vergri landsfram-

¹³ Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur með höndum umfangsmikla ráðgjafastarfsemi og veitir aðildarríkjunum endurgjaldslauslausa tæknilega aðstoð á ýmsum sviðum ef eftir því er leitað.

leiðslu, VLF), skilvirkni (samsetning skatta, gegnsæi og stöðugleiki) og tekjudreifingaráhrifum skattkerfisins.

Fram kemur að skattar á Íslandi (án tryggingargjalds) sem hlutfall af VLF eru hliðstæðir því sem er á Norðurlöndunum en hærri en meðaltal gömlu Evrópusambandsríkjanna (ESB 15). Að meðtöldum tryggingagjöldum en án iðgjalda til lífeyrissjóða eru skattar sem hlutfall af VLF lægri en á hinum Norðurlöndunum en lítið eitt hærri en meðaltal ESB ríkjanna 15.¹⁴ Að auki kemur fram að tekjuskattar eru sem hlutfall af VLF svipaðir á Íslandi og í hinum Norðurlöndunum en nokkuð hærri en í öðrum Evrópuríkjum og öðrum OECD ríkjum. Neysluskattar sem hlutfall af VLF eru hærri á Íslandi en á Norðurlöndunum og almennt í Evrópu og er það rakið til þess að innheimta VSK á Íslandi skili meira af sér en gerist í öðrum löndum með sambærileg skatt-
hlutföll og þess að vörugjöld séu há.

Í umfjöllun skýrslunnar um skatthlutföll er bent á að skattur á fjármagnstekjur sé lágur í samanburði við skatt á launatekjur og lægri en á hinum Norðurlöndunum. Almennur virðisaukaskattur (VSK) sé hinn hæsti sem þekktist innan OECD, skattar á áfengi og tóbak séu háir í alþjóðlegum samanburði eins og á hinum Norðurlöndunum en skattar á eldsneyti séu lágir í norrænum samanburði.

Hvað skilvirkni varðar er talið að samsetning skatta á Íslandi sé í samræmi við það sem talið er efnahagslega hagkvæmt m.t.t. hins viðtekna viðhorfs að háir tekjuskattar kunni að hafa neikvæð áhrif á sköpun vinnutækifæra, fjárfestingu og hagvöxt en neysluskattar og eignarskattar séu minna skaðlegir. Tekjuskattar að meðtöldum tryggingargjaldi séu lágir í samanburði við önnur lönd og tekjur af óbeinum sköttum háar.

Íslenska skattkerfið er talið einfalt miðað við staðla OECD. Frádrættir frá launatekjum séu fáir og fáar undanþágur í tekjuskatti félaga. Þrátt fyrir nýlega breytingar, þ.e. upptöku tveggja nýrra skattþrepa og eignarskatts í formi auðlegðarskatts megi gefa skattkerfinu þá einkunn að vera með lág skatthlutföll og breiða skattstofna, einkenni sem skýri að verulegu leyti mikla skilvirkni þess.

Skýrsluhöfundar benda á að tekjujöfnun sé afgerandi þáttur hvers skattkerfis. Það megi þó ekki leiða til þess að krafa sé gerð um að allir skattar séu stígandi (*progressive*). Skattkerfi geti sem heild verið stígandi þótt einhverjir skattar séu fallandi (*regressive*). Ennfremur er bent á að stjórnvöld beiti tekjujöfnun bæði með skattkerfinu sjálfu og millifærslum. Í gögnum OECD¹⁵ komi fram að ójöfnuður á Íslandi fyrir skatta sé lítill í samanburði við önnur lönd. Hins vegar sé tekjujöfnunin sem næst með skattkerfinu og millifærslukerfinu minni en á hinum Norðurlöndunum svo að eftir skatta og millifærslur sé ójöfnuður á Íslandi í efri mörkum þess sem gerist á Norðurlöndunum.

Það markmið að auka tekjujöfnun kalli ekki nauðsynlega á það að skattar á Íslandi þurfi að vera meira stígandi. Gögn OECD sýni einnig að hin Norðurlöndin leggi meiri tekjujöfnunarskyldur á

¹⁴ Vandasamt er að gera samanburð í þessum efnum einkum vegna þess að í mörgum ríkum er lífeyrir fjármagnaður með tryggingagjaldi eða með tekjum af öðrum sköttum (Danmörk) en á Íslandi er þessi fjármögnun að mestu utan skattkerfisins.

¹⁵ OECD, *Growing Unequal*, 2008

millifærslukerfið en skattkerfið sjálft og hafi valið þá leið að fjármagna há ríkisútgjöld sem nauðsynleg eru af þeim sökum með skilvirkum en ekki endilega tekjujafnandi sköttum. Gögn OECD sýni reyndar að heildartekjujöfnunin sé mikið til háð þeirri tekjujöfnun sem næst með millifærslukerfinu en tiltölulega veik tengsl séu á milli stíganda í skattlagningu og heildartekjujöfnunar. Virk tekjujöfnun með sterku millufærslukerfi geri hins vegar kröfu um mikla skattheimtu í skattkerfi sem leggi meiri áherslu á skilvirkni en tekjujöfnun.

Á grundvelli þess heildarmats á skattkerfinu að grunngerð þess sé góð og ekki sé þörf á miklum breytingum á heildaruppbygginu þess fjallar skýrslan um ýmsar breytingar á einstökum sviðum sem til bóta megi verða og þjóni markmiðum um skilvirka tekjuöflun og jöfnuð. Ábendingar AGS snerta nánast alla flokka skatta, s.s. tekjuskatta einstaklinga og lögaðila, fjármagnstekjuskatt, eignarskatta, virðisaukaskatt og umhverfisgjöld.

Um tekjuskatt lögaðila er í skýrslunni bent á nokkur atriði til athugunar. Það veigamesta þeirra er að byggja skattframtalið að meira leyti á reikningsskilum (IFRS) fyrirtækja sem þýðir fráhrarf frá þeim sérreglum sem nú eru í gildi, einkum varðandi fjármálagerninga svo og um hagnað eða tap af sölu fjármuna. Það gæti leyst ýmis vandkvæði sem nú eru á meðferð afleiðuviðskipta og annarra flókinna fjármálaafurða svo og varðandi töp og eftirgjöf skulda. Þá er bent á að skoða þurfi sérstaklega frádráttarheimild vaxtagjalda sem og vaxtagreiðslum til lágskattsvæða, arðgreiðslur milli fyrirtækja, yfirfæranlegt tap og fjárfestingarhvata.

Varðandi tekjuskatt einstaklinga er bent á að það vandamál sem tengist mishárri skattlagningu launatekna og fjármagnstekna og þar með skiptingu tekna sjálfstætt starfandi manna og einkahlutafélaga í launatekjur og hagnað. Ennfremur er þar fjallað um mismunandi leiðir til að auka tekjur og stíganda í tekjuskattlagningunni sem og samspil fjármagnstekjuskatts við tekjuskatt lögaðila.

Í umfjöllun um virðisaukaskatt er bent á óhagkvæmni þess að hafa tvö skattþrep og lítið gildi þess fyrir tekjujöfnun. Þá er vakin athygli á að lægra þrepið taki hér til vöru og þjónustu sem ekki er að jafnaði í lægra þrepi í öðrum löndum og að á Íslandi séu undanþágur frá skattskyldu víðtækari en það sem ákveðið er í ESB-reglum um virðisaukaskatt. Má þar m.a. nefna bækur og hljómdiska og tómstundaiðkun ýmis konar. Þá eru endurgreiðslur VSK til sveitarfélaga gerðar að umtalsefni.

Meðal annarra skatta sem vikið er að má nefna eignarskatta, þmt. fasteignagjöld, stimpilgjald, vörugjöld almennt, vörugjöld á áfengi og tóbak og eldsneyti, gjöld á bíla svo og umhverfis- og auðlindaskatta. Hér látið nægja að vísa til skýrslu AGS varðandi nánari umfjöllun um þessar skatttegundir.

4.5. Skattaskýrslur OECD.

Á vegum efnahags- og framfarastofnunarinnar OECD í París er unnið viðamikið starf á sviði skattamála sem íslensk stjórnvöld hafa tekið þátt í. Bæði er um að ræða reglubundið starf í sérstökum vinnuhópum með árlegum útgáfum skýrslna eins og *Revenue Statistics* og *Taxing*

*Wages*¹⁶ en einnig fræðilegar greiningar á einstökum sviðum skattamála. Þar má nefna skýrslurnar *Fundamental Reform of Corporate Income Tax* og *Fundamental Reform of Personal Income Tax* sem og greiningar á áhrifum skattabreytinga sbr. skýrsluna *Growing Unequal* svo einhverjar séu nefndar. Þá hefur stofnunin yfir að ráða umfangsmiklum gagnagrunnum um skatta.

Starfshópurinn hefur með ýmsu móti horft til skýrslna og gagna OECD í starfi sínu á undanförunum mánuðum, einkum þó til samsetningar skatta í einstökum aðildarríkjum þess eða í OECD-ríkjunum sem heild. Skýrslan *Íslenska skattkerfið: Samkeppnishæfni og skilvirkni* byggist að stórum hluta á gögnum OECD og úttekt AGS á íslenska skattkerfinu tekur einnig mið af athugunum OECD. Í stuttu máli má því segja að skattagögn frá OECD sé óaðskiljanlegur hluti af heildarúttekt af skattkerfum einstakra ríkja.

Við mótun hugmynda að skattabreytingum hefur starfshópurinn því skoðað skattaupplýsingar OECD, m.a. skatthlutföll og þróun þeirra á undanförunum árum, með það að leiðarljósi að íslenskar skattareglur séu samkeppnisfærar við það sem gerist annars staðar.

Til fróðleiks er hér birt tafla sem sýnir samsetningu skatta hjá hinu opinbera í aðildarríkjum OECD sem heild á árunum 2007 og 1995. Athygli vekur hversu lítið samsetningin breytist á því tólf ára tímabili sem hér um ræðir.

Samsetning skatta í aðildarríkjum OECD Ríki og sveitarfélög

	2007	1995
	%	%
Skattar á tekjur einstaklinga	25	27
Skattar á tekjur lögaðila	11	8
Tryggingagjöld	25	25
Eignarskattar	6	6
Virðisaukaskattur	19	18
Aðrir skattar á vöru og þjónustu	11	13
Aðrir skattar	3	3
Skatttekjur alls	100	100

4.6. Aðrar skýrslur um skattamál.

Í erindisbréfi starfshópsins er vísað til ýmissa annarra skýrslna um skattamál en fjallað hefur verið um hér að framan og honum er ætlað að líta til í vinnu sinni. Þar er sérstaklega nefnd skýrsla starfshóps um skattlagningu ökutækja og eldsneytis frá árinu 2008, einnig skýrslur svokallaðrar Mirrlees-nefndar um skattamál í Bretlandi og að lokum nýleg skýrsla AGS sem ber heitið *From Stimulus to Consolidation*. Þá hefur starfshópurinn aflað viðbótargagna um skattaáðgerðir einstakra ríkja að undanförunu (Norðurlöndin, Ástralía, Bretland, Frakkland, Þýskaland o.fl.) Þar hefur starfshópurinn einkum horft til hins nýja gjalds á fjármálastofnanir sem mikið

¹⁶ Þessar skýrslur eru unnar af vinnuhópi 2 sem heyrir undir ríkisfjármálanefnd (CFA) OECD. Sá hópur fjallar bæði um tölfræði (statistics) og skattastefnu (tax policy).

hefur verið í umræðunni að undanfögnu í kjölfar þess mikla fjárhagslega stuðnings sem stjórnvöld hafa verið að veita fjármálakerfinu víða um heim. Þó að flestar af þeim skýrslum sem hér eru nefndar muni koma til nánari skoðunar í lokaskýrslu starfshópsins hefur hann tekið mið af sumum þeirra við mótun þeirra hugmynda sem kynntar eru í þessari áfangaskýrslu, s.s skýrslu starfshóps um skattlagningu ökutækja og eldsneytis og þá ekki síður „bankaskattinn“ svokallaða sem mörg lönd í kringum okkur hafa verið að skoða.¹⁷ Þar hafa tillögur Breta um skatt í fjármálaþjónustu verið skoðaðar sérstaklega eins og fjallað verður um síðar.

¹⁷ Svíar hafa þegar tekið upp skatt á fjármálaþjónustu.

5. Tekjuöflunaraðgerðir frá haustinu 2008

5.1. Aðgerðir í fyrsta áfanga

Einn meginþátturinn í efnahagsaðgerðum stjórnvalda síðan haustið 2008 var að ná jafnvægi í ríkisbúskapnum. Sú leið krafðist aðgerða sem hafa bæði áhrif á tekju- og gjaldahlið. Fyrstu lagabreytingar um tekjuöflun ríkisins litu dagsins ljós í árslok 2008. Frekari skattabreytingar voru síðan lögfestar í maí og júní 2009, og loks kom til frekari lagasetningar í skattamálum í tengslum við fjárlög ársins 2010. Mikilvægur viðbótarþáttur í þessum tekjuöflunaraðgerðum ríkissjóðs og raunar einnig sveitarfélaga var heimild til útgreiðslu séreignarsparnaðar upp að tilteknu hámarki án þess að 60 ára aldri væri náð. Þessi aðgerð ein og sér hefur skilað bæði ríki og sveitarfélögum umtalsverðum tekjum, bæði á árinu 2009 og 2010. Hafa verður í huga að hér er ekki um nýja tekjuöflun að ræða heldur felur aðgerðin í sér flýtingu á greiðslu tekjuskatts og útsvars sem ella hefði skilað sér síðar.

Þær tekjuöflunaraðgerðir sem gripið hefur verið til frá hruni eru margvíslegar, en þeim má skipta í eftirtalda meginflokka:

- * Hækkun tekjuskatta
- * Hækkun tryggingagjalds
- * Hækkun ýmissa vörugjalda, gjaldskrárhækkanir
- * Hækkun efra þreps virðisaukaskatts
- * Uptaka auðlegðarskatts
- * Uptaka nýrra umhverfis- og auðlindaskatta
- * Úttekt séreignarsparnaðar

Hér á eftir er fjallað nánar um einstaka flokka, en í fylgiskjali 1 er að finna nánara yfirlit yfir helstu breytingar á gildandi skattareglum og tímasetningu þeirra breytinga.

Tekjuskattur einstaklinga og lögaðila, fjármagnstekjuskattur. Þegar tekjuskattur einstaklinga var hækkaður um 1,35 prósentustig í ársbyrjun 2009 var persónuafsláttur hækkaður á sama tíma um 24%, eða úr 34.034 kr. á mánuði í 42.205 kr. og hækkuðu skattleysismörk því verulega. Í árslok 2008 voru skattleysismörkin rúmlega 95 þúsund kr. á mánuði en fóru í 113,5 þús. kr. í ársbyrjun 2009. Á miðju ári 2009 voru lagðir hátekjuskattar á tekjur og fjármagnstekjur einstaklinga yfir ákveðnum mörkum og voru báðar aðgerðirnar tímabundnar til ársloka. Þá var reglum um gjaldtímabil og gjalddaga fjármagnstekjuskatts í staðgreiðslukerfinu breytt og fært á ársfjórðungsskil í stað árlegra skila, en sú ráðstöfun leiddi til þess að um 10 milljarðar innheimtust á árinu 2009 í stað janúar 2010. Þá var fjármagnstekjuskattur hækkaður í ársbyrjun 2010 úr 15% í 18% og um leið tekin upp skattleysismörk fyrir vaxtatekjur, samtals 100 þús. kr. á framteljanda á

ári, og skattþrepum tekjuskatts var fjölgað úr einu í þrjú. Þau eru að meðtöldu útsvari 37,22% í staðgreiðslu á tekjur undir 200 þús.kr, þar af er tekjuskattur til ríkisins 24,1%. Skatthlutfall í öðru þrepi er 40,12%, þar af er tekjuskattur 27% af næstu 450 þús. kr., eða upp að 650 þús. mánaðarlaunum, en á tekjur yfir þeim mörkum er skatthlutfallið 46,12%, þar af er tekjuskattur ríkisins 33%. Persónuafsláttur var hækkaður um 24 þús.kr. á ári en verðbólgaþenging afnumin. Í ársbyrjun 2010 eru skattleysismörk tekjuskatts hjá einstaklingum tæplega 119 þús. kr. á mánuði. Þá var tekjuskattur lögaðila hækkaður til jafns við fjármagnstekjuskatt, úr 15% í 18%.

Tryggingagjöld, atvinnuþryggingagjald. Sú ráðstöfun sem mestum tekjuauka skilaði á árinu 2009 fyrir utan tilfærslu á innheimtu fjármagnstekjuskatts var hækkun atvinnuþryggingagjalds á miðju ári 2009 þegar það fór úr 5,34% í 7%. Til frekari hækkunar á gjaldinu kom í ársbyrjun 2010 þegar það hækkaði í 8,65%. Síðari hækkunin kom að ósk aðila vinnumarkaðarins í stað annarrar skattheimtu sem fyrirhuguð var og tók mið af fjárþörf Atvinnuþryggingasjóðs. Þess má geta að ríkissjóður bætti sveitarfélögunum upp hluta af þessari hækkun með eingreiðslu til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Hækkun vörugjalda, gjaldskrárhækkunar. Ýmis vörugjöld, sem ákveðin eru í krónum á sölu-einingu, hafa verið hækkuð þrisvar frá í desember 2008. Sum þeirra höfðu þá ekki verið hækkuð um langt árabíl og með aðgerðunum er verið að færa þessi gjöld í átt til fyrra raunvirðis. Sem dæmi má nefna að áfengisgjald á bjór hafði ekki hækkað frá því í september 1995 þar til að það var hækkað um 12,5% í desember 2008. Á sama tíma hafði almennt verðlag hækkað um meira en 90%. Eftir þrjár hækkunar hefur áfengisgjald og tóbaksgjald hækkað um rúm 40% í öllum flokkum. Bensíngjald, olíugjald og bifreiðagjald hafa einnig hækkað umtalsvert á sama tíma en þó minna en áfengis- og tóbaksgjöldin. Þá hækkaði vörugjald á sykrud matvæli umtalsvert í september 2009.

Auðlegðarskattur. Í ársbyrjun 2010 var tekinn upp nýr skattstofn, auðlegðarskattur sem lagður er á nettóeign einstaklinga umfram 90 m.kr. og 120 m.kr. hjá hjónum. Skatthlutfallið er 1,25%. Álagning þessa nýja skatts nam samtals 3,8 milljörðum króna á þessu ári og er hann lagður á um 2.000 fjölskyldur (3.800 manns). Rök fyrir upptöku auðlegðargjaldsins voru m.a. þau að á síðustu árum hafa mikil auðævi safnast á fáar hendur að mestu í formi peningalegra eigna en afrakstur af síkum eignum hefur sætt mjög lágri skattlagningu. Skatturinn er tímabundinn til ársins 2012.

Ný umhverfis- og auðlindagjöld. Umhverfisgjöld í einhverri mynd hafa verið hluti af íslensku skattkerfi allengi. Að margra mati hefur álagning þeirra ekki verið nægilega markviss enda hafa þau ekki verið lögð á sem slík og ekki á heildstæða skattstofna heldur í afmörkuðu tekjuöflunarskyni. Ákveðið skref í átt til samræmingar var tekið í ársbyrjun 2010 með samþykkt laga um umhverfis- og auðlindaskatta.¹⁸ Gjaldtakan samkvæmt lögunum er tvíþætt. Annars vegar er upptaka kolefnisgjalds á fljótandi eldsneyti og er stefnt að því að það taki síðar til alls kolefnis sem fer í brennslu. Gjaldið er mishátt eftir kolefnisinnihaldi og er sem dæmi 2,90 kr. á hvern lítra af dísilolíu en 2,60 kr. á bensínlítrann. Hins vegar er almennur skattur á rafmagn og

¹⁸ Lög nr. 129/2009, um umhverfis- og auðlindaskatta.

heitt vatn.¹⁹ Á rafmagn er gjaldið 0,12 krónur á kwstund en 2% af heildsöluverði á heitu vatni. Rétt er að nefna að auðlindaskattur er tímabundinn til ársloka 2012.

Hækkun efra þreps virðisaukaskatts. Til að ná þeim tekjumarkmiðum sem var að finna í áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum reyndist nauðsynlegt að afla tekna til viðbótar við það sem ljóst var að fengist á árinu 2010 með þeim breytingum sem að framan greinir og nýjum gjöldum (auðlegðarskatti, umhverfis- og auðlindasköttum). Var þá ákveðið að hækka efra þrep virðisaukaskatts úr 24,5% í 25,5%. Þar með er almennt VSK-hlutfall á Íslandi orðið hið hæsta í Evrópu.

Séreignarsparnaður. Hér skal einnig nefnd sú tímabundna ráðstöfun að heimila einstaklingum að taka út hluta séreignarsparnaðar síns og milda þannig samdrátt ráðstöfunartekna sinna. Heimild til úttektar allt að 1 m.kr. var veitt frá mars 2009 og til allt að 1,5 m.kr. í viðbót frá ársbyrjun 2010. Til loka ágúst 2010 hefur alls verið sótt um úttekt að fjárhæð 42,5 ma.kr. og nemur þessi aðgerð því um 2,5% af VLF. Tekjuskattur er greiddur af úttekt skv. þessari heimild og má áætla að hann hafi numið um 3,6 ma.kr. á greiðslugrunni árinu 2009 og muni nema um 5,0 ma.kr. á sama grunni á árinu 2010.

5.2. Hafa markmið tekjuöflunar náðst ?

Þær breytingar í skattamálum sem gerðar voru á árinu 2009 voru í samræmi við efnahagsáætlun stjórnvalda, sem gerð var í samvinnu við AGS og kemur hvað ríkisfjármál varðar fram í skýrslu fjármálaráðherra um *Áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum*. Markmiðið var að snúa halla á ríkissjóði yfir í tekjuafgang á árinu 2013. Á þeirri vegferð átti að eyða halla á frumjöfnuði, þ.e. mismun tekna og gjalda án vaxtatekna eða -gjalda, á árinu 2011. Til þess að ná þessum markmiðum þurfti að skera niður útgjöld og auka tekjur.

Við gerð áætlunar um jöfnuð í ríkisfjármálum var grunnlínan miðuð við áætlun AGS um hver þróun ríkisfjármála yrði ef ekki yrði gripið til aðhaldsaðgerða. Var í þeirri áætlun og í aðgerða-áætluninni fyrst og fremst unnið með frumgjöld og frumtekjur þar sem stjórnvöld geta breytt þeim stærðum með ákvörðunum sínum en vaxtagreiðslur og þar með heildarjöfnuður eru afleiddar stærðir. Samkvæmt áætlun AGS var gert ráð fyrir að halli á frumjöfnuði ársins 2009 yrði um 9% af VLF og að frumtekjur ársins yrðu 24,7% af VLF. Eftirfarandi er samanburður á frumtekjum²⁰ ríkissjóðs 2009 og áætlun fyrir 2010 við áætlaða útkomu 2009 ef ekki hefði verið gripið til ráðstafana, þ.e. að tekjur ríkissjóðs hefðu orðið 24,7% af VLF.

Frumtekjur ríkissjóðs % af VLF

	2009	2010
Útkoma 2009 og áætlun fyrir 2010	26,3%	26,9%
Breyting frá áætluðum frumtekjum 2009 án aðgerða (24,7%)	1,6%	2,3%

¹⁹ Ígildi auðlegðarskatts hefur verið í sjávarútvegi en er bæði lágt og var hugsað sem eins konar gjald fyrir opinbera þjónustu við sjávarútveginn fremur en gjald fyrir nýtingu auðlindar.

²⁰ Miðað er við tekjur án tekna af sölu eigna. Hér er einungis verið að horfa á frumtekjur samtals sem % af VLF í samræmi við það sem gert er í skýrslu fjármálaráðherra en ekki eftir breytingum á einstaka tekjustofnum.

Tekjur ársins 2009 reyndust nokkuð hærri en áætlað hafði verið vegna þess að ráðstafanir í tekjuöflun ríkisins skiluðu sér vel og eins reyndist fall VLF minna en áætlað hafði verið. Hækkun tekna á árinu 2009 frá grunnáætlun AGS reyndist vera 1,6%²¹ og áætlað er að á árinu 2010 verði hækkun frá grunnáætlun orðin 2,3%. Hækkun tekna er þó verulega minni en gert var ráð fyrir í upphaflegri áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum. Helsta ástæðan er sú að við lokaafgreiðslu fjárlaga fyrir 2010 lá fyrir að afkoma þjóðarbúsins og ríkissjóðs 2009 yrði betri en áður var áætlað m.a. vegna minni vaxtagjalda. Var því dregið úr fyrri áformum um skattabreytingar.

Eins og taflan sýnir gengu tekjuáætlanir í heild vel eftir á árinu 2009 og eins eru góðar horfur á því að svo verði einnig 2010. Eins og búast má við eru ætíð nokkur frávik frá áætlunum og erfitt að segja fyrir um endanlega útkomu ársins 2010. Í lok júlí 2010 var heildarinnheimta skatttekna ríkisins um 0,2% yfir áætlun í heild en nokkur frávik í einstökum liðum eins og nánar er lýst hér á eftir.

Tekjuskattur einstaklinga. Áætlað var að 8% hátekjuskattur og 5% skattur á háar fjármagnstekjur sem var lagður á á seinni hluta ársins 2009 myndu skila 2,6 ma.kr. tekjuauka og virðist sú spá hafa gengið eftir. Nýtt þriggja þrepa kerfi sem tekið var upp 2010 var talið myndu skila um 15 ma.kr. tekjuauka. Innheimtur tekjuskattur í staðgreiðslu hefur aukist um 4,6 ma.kr. eða 11,2% á fyrri helmingi ársins miðað við fyrra ár en er samt um 5,8% undir áætlun en þess er að gæta að heildaráhrifin munu ekki liggja fyrir fyrr en að lokinni álagningu 2011. Frávik frá áætlun um innheimtu fjármagnstekjuskatts á árinu 2010 á fyrstu sjö mánuðunum er neikvætt um 8,7%. Skýringin liggur að hluta til í meiri endurgreiðslum í júlí en reiknað hafði verið með og að vextir á innstæðureikningum hafa lækkað hraðar en gert hafði verið ráð fyrir í forsendum fjárlaga.

Auðlegðarskattur. Í fjárlögum 2010 var reiknað með að nýr auðlegðarskattur myndi skila 3,5 milljörðum króna á árinu en samkvæmt upplýsingum frá ríkisskattstjóra nam álagning hans 3,8 milljörðum króna. Ekkert bendir því til annars en að þessi tekjuöflun gangi eftir á yfirstandandi ári.

Bensíngjöld. Þessi gjöld voru hækkuð á árinu 2009 og var áætluð tekjuöflun af þeirri hækkun áætluð 10,7 ma. kr. Niðurstaðan reyndist hins vegar 11 ma. kr. Tekjuáhrif hækkunar í ársbyrjun 2010 voru metin um 470 m.kr en frávik frá þeirri áætlun eftir fyrstu sjö mánuði ársins er neikvætt um 2,4%.

Olúgjald. Í fjárlögum 2009 var gert ráð fyrir að olúgjaldið að meðtalinni hækkun myndi skila 6,9 ma.kr. tekjum. Niðurstaða ríkisreiknings var 6,2 ma. og því ljóst að um umtalsvert ofmat var að ræða og sölusamdráttur ársins meiri en reiknað hafði verið með. Tekjuáhrif hækkunar í ársbyrjun 2010 voru metin um 200 m.kr. Frávik frá áætlun á fyrstu sjö mánuðunum er neikvætt um 3,2%.

Umhverfis- og auðlindaskattar. Að teknu tilliti til niðurfellingar kolefnisgjalds á þotueldsneyti er innheimta kolefnisgjalds á áætlun og rúmlega það, en innheimta *orkuskatts* á rafmagn og heitt vatn er lítillega undir áætlun á fyrstu sjö mánuðum 2010.

²¹ Hluti hækkunarinnar 2009 stafar af því að skilum staðgreiðsluskatts af fjármagnstekjum var flýtt.

Áfengisgjald og tóbaksgjald. Á árinu 2009 stóðust allar áætlanir um innheimtu áfengisgjaldsins og rúmlega það. Salan dróst nokkuð saman en minna en áætlað var. Tekjur ríkissjóðs af áfengisgjaldi voru áætlaðar 8,1 ma.kr. í fjárlögum ársins 2009 en reyndust 9,7 ma.kr. Í fjárlaga-áætlun 2010 er reiknað með 5% samdrætti skattstofnsins samanlagt. Eftir fyrstu 7 mánuðina er sala áfengislítra 7,7% minni en á sama tíma í fyrra og frávik frá tekjuáætlun neikvætt um 2,9%. Tekjur ríkissjóðs af tóbaksgjaldi voru áætlaðar 4,2 ma.kr. í fjárlögum ársins 2009 en reyndust 4,4 ma.kr. í uppgjöri ríkisreiknings. Eftir fyrstu sjö mánuðina er frávik frá áætlun neikvætt um 1,9%.

Bifreiðagjald. Tekjur af hækkun bifreiðagjalds hafa skilað sér og vel það bæði á árinu 2009 og það sem af er árinu 2010.

Tryggingagjald. Tekjuáhrif hækkunar tryggingagjaldsins um mitt ár 2009 voru metin 5,9 ma.kr. og var þar um nokkurt ofmat að ræða. Tekjuáhrif hækkunar tryggingagjaldsins í ársbyrjun 2010 voru metin 11,9 ma.kr. Frávik frá áætlun á fyrstu sjö mánuðunum er neikvætt um 1,4%.

Virðisaukaskattur. Í ársbyrjun 2010 kom til framkvæmda hækkun á almenna virðisaukaskattsþrepinu úr 24,5% í 25,5%. Þeirri hækkun er ætlað að skila ríkissjóði um 4 ma.kr króna í viðbótartekjur á heilu ári. Fyrstu sjö mánuði ársins eru skil á virðisaukaskatti tæplega 3% yfir áætlun og því ekkert sem bendir til þess að hækkun hlutfallsins hafi ekki skilað sér.

Samanlagt hafa þær tekjuöflunaraðgerðir sem gripið var til á árunum 2009 og 2010 því nokkurn veginn gengið eftir, þótt frávik sem ganga í báðar áttir sé að finna varðandi einstaka tekjustofna.

Breytingar á skatttekjum ríkissjóðs, hvort sem er í heild eða á einstökum sköttum, er nauðsynlegt að skoða í sögulegu samhengi, m.a. þegar reynt er að meta áhrif á efnahagslífið og viðbrögð við breytingunum. Miklar breytingar hafa orðið í þessum efnum á síðustu misserum vegna þeirrar miklu sveiflu sem efnahagslífið hefur tekið og fróðlegt er að sjá hvernig skatttekjur sem hlutfall af VLF standa nú í samanburði við það sem var fyrir hrun. Á fylgiskjali 4 er að finna tölur sem sýna þróun skatttekna sem hlutfall af VLF og á föstu verðlagi, bæði sem heild og eftir einstökum skattstofnum fyrir tímabilið 2005-2010.

5.3. Önnur markmið skattabreytinga 2009

Í skýrslu fjármálaráðherra *Áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum* er auk tekjuöflunar lögð áhersla á aukna tekjujöfnun skattkerfisins, sem farið hafði minnkandi á árunum á undan. Vegna þess að komið var fram á mitt ár 2009 þegar breytingar voru gerðar á skattlagningu einstaklinga voru möguleikar til áhrifa í átt til tekjujöfnunar takmarkaðir. Þær ráðstafanir sem gerðar voru þá ásamt þeim breytingum sem gerðar voru í upphafi ársins, þ.e. hækkun persónuafsláttar og hækkun skatthlutfalls, leiddu þó til verulegra breytinga á innbyrðis skattbyrði. Þannig sýndi sig við álagningu 2010 að skatthlutfallið, þ.e. skattur á móti tekjum, lækkaði í öllum tekjuhópum upp að u.þ.b. 6 m.kr. árstekjum en lækkaði þar fyrir ofan. Á þetta við um skatt á almennar tekjur en breyting á skattlagningu fjármagnstekna hnígur í sömu átt.

Enn er of snemmt að segja endanlega til um útkomu að þessu leyti úr þeim breytingum sem tóku gildi í upphafi árs 2010 en ætla má að þær séu í samræmi við það sem að framan greinir. Áhrifin gagnvart einstaklingum koma þó strax fram við staðgreiðslu skatta. Sumir höfðu óttast að þær breytingar sem gerðar voru myndu leiða til erfiðleika í framkvæmd. Það sýndi sig hins vegar að sveigjanleiki skattframkvæmdar bæði hjá launagreiðendum og hjá skattyfirvöldum réð

vel við breytingarnar þrátt fyrir skamman fyrirvara. M.a. kom fram við framtal og álagningu 2010 að skil einstaklinga voru betri en áður, áætlanir færri og frávik í formi eftirá álagningar eða endurgreiðslu ekki verulega önnur en áður hafði verið.

6. Íslenska skattkerfið í ársbyrjun 2010

6.1. Helstu skattstofnar.

Í eftirfarandi töflu kemur fram hvernig tekjuöflunarkerfi ríkissjóðs er samansett eftir helstu tekjustofnum og hvernig það hefur þróast síðasta áratuginn. Skattar á vörur og þjónustu, þmt. virðisaukaskattur, hafa ávallt vegið þungt í tekjuöfluninni hér á landi samanborið við önnur lönd á meðan tekjuskattar og tryggingagjöld hafa haft minna vægi, sbr. yfirlit á bls. 15.²² Varðandi tryggingagjöldin þarf þó að hafa í huga að Ísland hefur þá sérstöðu meðal OECD-ríkjana að íslenska lífeyriskerfið stendur utan hins opinbera en er aftur á móti óaðskiljanlegur hluti af hinu opinbera í mörgum aðildarríkjum OECD. Þetta þýðir að hlutur tryggingagjalda hér á landi er lægri sem lífeyrisiðgjöldunum nemur samanborið við flest ríki OECD. Þetta nægir þó ekki til að skýra allan þann mun sem er á vægi tryggingagjalda hér á landi og í hinum OECD-ríkjunum.

Nokkur umskipti hafa þó orðið hér á landi í samsetningu tekjuöflunar í formi skatta frá árinu 2000. Dregið hefur úr vægi veltuskatta frá því að vera um 51% af heild í rúmlega 43%. Sama má segja um eignarskatta sem skýrist af afnámi almenna eignarskattsins, en hlutur þeirra fer úr tæpum 5% árið 2000 í 2% m.v. fjárlög 2010. Rétt er að nefna að stimpilgjald telst til eignarskatta. Á móti eykst vægi tekjuskatta úr 29% í rúmlega 34%, en sá munur kemur allur fram í tekjuskatti einstaklinga. Hlutfall tekjuskatts lögaðila af heildarskatttekjum jókst jafnt og þétt framan af áratugnum og varð hæst nálægt 9% árið 2007, en hefur hrunið síðan. Hlutur tryggingagjaldanna hefur hins vegar vaxið einna mest á tímabilinu, eða um tæp 6%, sem endurspeglar fyrst og fremst hækkun atvinnuþryggingagjalds vegna aukinnar fjárþarfar Atvinnuleysistryggingasjóðs undanfarin misseri. Í stuttu máli má því segja að Ísland hafi á undanförunum áratug verið að færa sig nær þeirri samsetningu skatta sem er við lýði í aðildarríkjum OECD.

	Fjárlög 2010		Tekjur ríkissjóðs 2005		Tekjur ríkissjóðs 2000	
	m.kr.	%	m.kr.	%	m.kr.	%
Skattar á tekjur einstaklinga	123.800	29,9	86.821	25,9	48.543	24,2
Skattar á tekjur lögaðila	17.700	4,3	23.413	7,0	9.679	4,8
Tryggingagjöld	64.959	15,7	33.101	9,9	19.680	9,8
Eignarskattar	8.132	2,0	14.746	4,4	9.872	4,9
Virðisaukaskattur	124.700	30,1	114.183	34,1	71.903	35,8
Aðrir skattar á vörur og þjónustu	55.150	13,3	44.044	13,1	30.941	15,4
Skattar ótaldir annars staðar	20.177	4,9	18.915	5,6	10.033	5,0
Skatttekjur alls	414.618	100,0	335.223	100,0	200.651	100,0
Aðrar tekjur	47.263	11,4	27.120	8,1	24.064	12,0
Heildartekjur ríkissjóðs	461.881	111,4	362.343	108,1	224.715	112,0

²² Veltuskattar nema 30% samtals hjá aðildarríkjum OECD samanborið við 43% á Íslandi. Rétt er að hafa í huga að hlutfall OECD nær bæði til ríkis og sveitarfélaga, en einungis til ríkisins fyrir Ísland. Munurinn yrði eitthvað minni væri tekjuöflun sveitarfélaga hér á landi bætt við.

6.2. Staðan í dag

Skattakerfi ríkja má meta á margvíslega mælikvarða eins og þegar hefur verið fjallað um. Í skýrslu nefndar fjármálaráðherra frá 2008 segir að íslenska skattkerfið gegnir meginhlutverki sínu með ágætum. Skattkerfið sé fremur einfalt í samanburði við skattkerfi annarra landa. Einfalt og gagnsætt skattkerfi sé mikilsverður eiginleiki sem stuðli að betri skilningi skattborgaranna, dragi úr skattsvikum og lækki kostnað skattyfirvalda og almennings. Þær breytingar sem gerðar hafa verið á íslenska skattkerfinu frá því að sú skýrsla var skrifuð eru ekki þess eðlis að breyta þessari lýsingu sem neinu nemur.

Í úttekt AGS á íslenska skattkerfinu eins og það er í dag segir að grunngerð þess sé góð og ekki sé þörf á miklum breytingum á heildaruppbygginu þess. Hins vegar megi alltaf breyta og bæta og fjallar skýrsla AGS því um ýmsar breytingar á einstökum sviðum sem til bóta mega verða í því skyni að efla virka tekjuöflun og jöfnuð.

Í stuttu máli virðist heildaruppbygging íslenska skattkerfisins góð, en samsetningu þess megi þó bæta á ýmsum sviðum. Þar hefur sérstaklega verið bent á frekari nýtingu nýrra skattstofna, s.s. auðlindaskatta og umhverfisskatta. Hefðbundnir skattstofnar (tekjuskattar, tryggingagjöld, veltuskattar) séu í stórum dráttum í lagi en endurskoða mætti innbyrðis skatthlutföll m.t.t. meira samræmis, jafnræðis og sanngirni. Þar nefnir AGS sérstaklega að auka megi tekjujöfnun með a) markvissari stíganda í skattlagningu og b) auknum jöfnunaráhrifum tilfærslukerfa innan skattkerfisins og utan þess.

Hér hefur einungis verið horft til hinnar lagalegu umgjarðar skattkerfisins, en mikilvægt er að álagning, innheimta og eftirlit með skattframkvæmdinni sjálfri sé einnig í góðu lagi. Skattyfirvöld þurfa að glíma við skattasniðgöngu og skattsvik hér á landi eins og gerist í löndunum í kringum okkar og hafa þau verið metin 8,5-11,5% af heildarskatttekjum ríkis og sveitarfélaga.²³ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis gefur sterklega til kynna að ef eitthvað er séu þessar tölur vanmetnar fremur en hitt. Hér er því eftir miklu að slægjast og hafa stjórnvöld þegar ákveðið að verja auknum mannafla í skatteftirlit og skattrannsóknir. Einfalt skattkerfi með breiðum skattstofnum þar sem undanþágur eru fáar og afmarkaðar auðvelda skattyfirvöldum til muna það hlutverk sitt að leggja á, innheimta og hafa eftirlit með að tekjurnar skili sér.

²³ Skýrsla skattsvikanefndar frá árinu 2004.

7. Breytingar á sköttum 2011

7.1. Fjárlagamarkmið stjórnvalda fyrir árið 2011

Sem fyrr segir átti starfshópurinn að skila áfangaskýrslu til fjármálaráðherra í lok ágúst sem m.a. skyldi fjalla um ábendingar og hugmyndir um fjáröflun á árinu 2011 í samræmi við áform ríkisstjórnarinnar um tekjuöflun á því ári. Hugmyndir þessar áttu jafnframt að samrýmast þeirri meginstefnu sem fram kemur í erindisbréfinu.

Þótt frumvarp til fjárlaga liggi ekki fyrir hefur það komið fram opinberlega að það skref sem ríkisstjórnin hyggst stíga til að ná jöfnuði í ríkisfjármálum á árinu 2011 í samræmi við yfirlýst markmið muni fela í sér 11 ma. kr. hækkun á tekjum ríkissjóðs með breytingum á lögum. Starfshópurinn hefur horft til þessarar fjárhæðar við mótun þeirra hugmynda sem kynntar eru hér á eftir varðandi viðbótartekjuöflun ríkissjóðs á árinu 2011, án þess þó að taka afstöðu til umfangs hvernar fyrir sig eins og áður hefur verið bent á. Starfshópurinn telur að ofangreindri tekjuöflun megi ná með blöndu af þeim leiðum sem hér eru reifaðar og ætti að vera auðvelt að lögfesta þær og hrinda í framkvæmd fyrir árslok 2010. Þær eru fremur einfaldar að frátöldum skatti á fjármálastofnanir en hann þarfnast sérstaks undirbúnings. Breytingar þessar raska ekki hugmyndum hópsins um frekari aðlögun íslenska skattkerfisins sem birtast munu í lokaskýrslu hans.

Eins og fram hefur komið er það mat starfshópsins heildaruppbygging skattkerfisins sé í góðu lagi og grunnstoðir þess sterkar. Hins vegar vanti nokkuð á að gætt sé innra samræmis, jafnræðis og tekjujöfnunar. Eins séu möguleikar skattkerfisins til hagkvæmnisáhrifa í umhverfismálum vannýttir. Þær hugmyndir um breytingar sem hér eru til umfjöllunar eru allar innan líklegra lokatillagna hópsins þegar litið er til greiningar á stöðu skattkerfisins og erindisbréfs starfshópsins.

Starfshópurinn vill einnig árétta að við mótun þessara hugmynda hefur farið fram allitarleg umræða innan hópsins um tekjuöflunaráhrif þeirra, m.a. með hliðsjón af mögulega minni eftirspurn, verði þær lögfestar. Sama gildir um líkleg verðlagsáhrif sem ætíð má reikna með þegar breytingar eru gerðar á óbeinum sköttum. Starfshópurinn telur ekki ástæðu til að óttast veruleg áhrif á eftirspurn í hagkerfinu verði þessum hugmyndum hrint í framkvæmd. Með þeim sé stígið hóflegt skref í breytingum á íslensku skattkerfi með lágmarksáhrifum á samkeppnisstöðu þjóðarbúsins.

7.2. Hugmyndir starfshópsins að aukinni tekjuöflun

Eins og að framan greinir er viðmið starfshópsins við mótun hugmynda að skattabreytingum að áform ríkisstjórnarinnar um 11 milljarða króna tekjuöflun á árinu 2011 náist, þó þannig að þær breytingar falli jafnframt að megin sjónarmiðum hans um breytingar á skattkerfinu þegar til lengri tíma er litið. Auk þess hefur starfshópurinn litið til þess að stuttur tími er til stefnu þar til breytingarnar þurfa að ganga í gildi eigi þær að leiða til tekjuöflunar á árinu 2011. Hugmyndirnar takmarkast því nokkuð við breytingar sem ekki þurfa langan undirbúningstíma.

Hugmyndir starfshópsins að aukinni tekjuöflun á árinu 2011 eru eftirfarandi:

1. Hækkun á fjármagnstekjuskatti og tekjuskatti lögaðila
2. Hækkun/breytingar á auðlegðarskatti
3. Hækkun/breytingar erfðafjárskatts
4. Hækkun/breytingar á vörugjöldum áfengis og tóbaks
5. Hækkun kolefnisgjalds á fljótandi eldsneyti
6. Upptaka skatts á fjármálaþjónustu

Hér á eftir er fjallað nánar um einstakar hugmyndir og þær forsendur sem starfshópurinn lagði til grundvallar mati sínu á þeim.

Fjármagnstekjuskattur einstaklinga og tekjuskattur lögaðila. Eitt af meginmarkmiðum endurskoðunar á skattkerfinu samkvæmt erindisbréfinu er að gætt verði aukins jafnræðis við álagningu skatta. Frumskilyrði jafnræðis er að skattaðilar sem eins er ástatt um, hafa t.d. sömu tekjur, verði skattlagðir með sama hætti. Það kallar aftur á að allar tekjur verði meðhöndlaðar með sama hætti. Tvö atriði er varða tekjuskattlagningu koma sérstaklega fram í fyrrgreindum athugunum á íslenska skattkerfinu sem vert er að skoða frekar.

Í fyrsta lagi er fyrir hendi mismunur á skattlagningu fjármagnstekna annars vegar og launatekna og annarra almennra tekna hins vegar. Með þeim breytingum sem gerðar voru á síðasta ári var dregið verulega úr þessum mun sem er þó enn til staðar. Í dag er lægsti jaðarskattur að meðtöldu útsvari á launatekjur samtals 37,22%, en hæstur 46,12% (staðgreiðsluhlutföll) samanborið við 18% fjármagnstekjuskatt. Hækkun fjármagnstekjuskatts í 20% eins og t.d. AGS skýrslan bendir á mun því ekki íþyngja fjármagnstekjum umfram launatekjur, lífeyri og aðrar almennar tekjur og á það eins við þótt tekið sé tillit til verðbótaþáttar vaxtatekna, og skattlagningar á hagnað félaga.

Þegar breytingar á fjármagnstekjuskatti eru skoðaðar þarf að hafa í huga að vaxtatekjur undir ákveðnum mörkum eru undanþegnar skattlagningu. Við hækkun fjármagnstekjuskatts úr 10% í 15% og síðan 18% var tekið upp frítekjumark vaxtatekna, jafnframt því sem einungis 70% leigutekna teljast til skattstofns. Miðað við þær reglur sem nú gilda og fjármagnstekjur ársins 2009 mun yfir helmingur hjóna og $\frac{3}{4}$ einhleypra framteljenda ekki borga neinn skatt af vaxtatekjum ársins 2010. Nær $\frac{3}{4}$ hjóna og um 85% einhleypra mun greiða lægri fjármagnstekjuskatt 2010 eftir núgildandi reglum en var með 10% fjármagnstekjuskatti af öllum vaxtatekjum. Hvað leigutekjurnar varðar er 18% fjármagnstekjuskattur ígildi 12,6% brúttóskatts af leigutekjum.

Í öðru lagi er til staðar mismunur á skattlagningu launatekna og annarra almennra tekna annars vegar og tekna af atvinnurekstri í hlutafélagiformi hins vegar. Launatekjur bera 37-46% jaðarskatt auk þess sem 8,65% tryggingagjald er lagt á launagreiðslur þannig að heildarjaðarskattlagning launa getur numið frá 46% að tæpum 55%. Samanlagður skattur á hagnað félags og úthlutaðan arð er hins vegar í dag um 33%. Þessi mikli munur getur og hefur leitt til skattalegrar hagræðingar í formi tilfærslna á launatekjum yfir í rekstrarhagnað og arðgreiðslur hjá einkahlutafélögum sem endurspeglast m.a. í þeirri sprengingu sem orðið hefur í fjölda fyrirtækja á því félagiformi.

Þó svo að verulega hafi dregið úr þessum mismun með lagabreytingum á síðasta ári, eins og þegar hefur verið bent á, telur starfshópurinn unnt að draga frekar úr þessum mun án neikvæðra afleiðinga. Hækkun á skatthlutfalli fjármagnstekjuskatts og tekjuskatts lögaðila í 20% væri t.d. frekara skref í átt að minni mun. Með þeim breytingum yrði samanlagður skattur á hagnað félags og arð eiganda samtals 36% sem er enn nokkru lægra en skattlagning á launatekjur og lægra en sambærilegar tölur fyrir önnur lönd²⁴. Þá verður fjármagnstekjuskattur og skattur á hagnað lögaðila enn lægri en í flestum öðrum löndum. Skattur á arð á Norðurlöndunum er frá 28% (Finnland, Noregur) upp í 43% (Danmörk) og meðaltalið í OECD-ríkjunum tæp 30% en yrði miðað við þessar hugmyndir 20%.

Skattur á hagnað lögaðila er frá 26% - 28% á Norðurlöndunum og um 28% að meðaltali í OECD-ríkjunum.

Auðlegðarskattur. Ein af tekjuöflunaraðgerðum stjórnvalda á síðasta ári var að taka upp auðlegðarskatt, en hann var lagður á í fyrsta sinn á þessu ári. Skatthlutfall hans er 1,25% á nettóeign hjóna yfir 120 m.kr. og nettóeign einhleypra yfir 90 m.kr. Samkvæmt greinargerð með lögunum var þessi tekjuöflunarleið m.a. valin m.t.t. þess að eignamyndun og samþjöppun eignarhalds, einkum peningalegra eigna, hefur verið mikil á undanförunum árum. Samkvæmt upplýsingum úr álagningargögnum er sterkt samhengi milli tekna þeirra sem skatturinn leggst á og nettóeignar þeirra eins og búast mátti við. Má því líta á eignarskatt með svo háum fríeignamörkum sem viðleitni til að auka stíganda í almennri tekjuskattlagningu eða ígildi stighækkunar fjármagnstekjuskatts. Þá hafa ýmsar alþjóðastofnanir (IMF, OECD) bent á að eignarskattar hafi almennt minni áhrif á efnahagslífið en tekjuskattar.

Að mati starfshópsins ætti að vera mögulegt að hækka núverandi skatthlutfall auðlegðarskattsins eitthvað. Breytingar á fríeignamarkinu til lækkunar kæmu einnig til greina en þær eru væntanlega viðkvæmari en hækkun hlutfallsins, a.m.k ef viðmiðunarmörkin væru farin að nálgast eignir sem eru einnig andlag fasteignargjalda.²⁵

Bent hefur verið á að hækkun auðlegðarskatts kynni að leiða til þessa að efnafólk kæmi fé sínu fyrir erlendis eða flytti jafnvel úr landi. Þá þarf að hafa í huga að vistun eigna í öðrum löndum er engin trygging fyrir lægri skattgreiðslum, enda eru skattar á fjármagnstekjur víðast hvar hærri en á Íslandi.

Erfðafjárskattur. Erfðafjárskattur er mjög lágur hér á landi í alþjóðlegum samanburði, eða 5%, að undanskildum maka eða sambúðaraðila, sem er undanþeginn skattinum. Í ljósi þess að almennt er litið á erfðafjárskatt sem ígildi tekjuskattlagningar getur of lágt skatthlutfall erfðafjárskatts ýtt undir skattasniðgöngu. Hækkun skatthlutfallsins úr 5% í 10% myndi draga úr þeim mun sem í dag er á milli tekjuskattlagningar og erfðafjárskatts en á móti væri eðlilegt að endurskoða skattfrelsmörk skattsins sem nú eru 1. m.kr. á hvert dánarbú.

²⁴ Íslenska skattkerfið: Samkeppnishæfni og skilvirkni, línurit bls. 36

²⁵ Ef eignamörk auðlegðarskattsins eru færð niður um 20 m.kr. hjá hjónum fjölgar hjónum sem greiða skattinn um yfir 40%. Ef eignamörk einhleypra eru lækkuð um 10 m.kr fjölgar greiðendum um fjórðung. Tekjur af skattinum hækka mun minna.

Vörugjöld á áfengi og tóbak. Vörugjöld á áfengi og tóbak hafa verið hækkuð um rúmlega 40% á síðustu misserum en höfðu þá ekki verið látin hækka allengi. Starfshópurinn telur að fara verði varlega í það að auka frekar þessa gjaldtöku með almennum hætti, umfram það að hún haldi verðgildi sínu. Þetta á þó sérstaklega við um áfengi en vel kann að vera að svigrúm sé til að hækka tóbaksgjaldið umfram verðlag. Nokkur samdráttur hefur orðið á sölumagni áfengra drykkja á síðustu misserum en þó ekki meiri en ætla mátti á almennu samdráttarskeiði neyslu. Hækkun á áfengi á síðustu mánuðum stafar að meiri hluta til af hækkun á innkaupsverði á áfengum drykkjum sem hefur hækkað verulega umfram gengisbreytingar.

Sala á áfengi og tóbaki í komuverslunum fríhafna hefur verið undanþegin vörugjöldum auk þess sem salan er undanþegin VSK. Með tilliti til hlutverks þessara vörugjalda að draga úr neyslu um leið og aflað er tekna fyrir ríkissjóð má draga í efa réttmæti þessa fyrirkomulags og ætti því að koma til álita að fella það niður hvað vörugjöldin varðar þótt undanþága frá VSK haldist. Rétt er þó að vekja athygli á því að slíkt kann að rýra tekjur rekstraraðila fríhafnanna og að því leyti sem þær tekjur renna til þess að halda uppi þjónustu á flugvöllum kann að verða nauðsynlegt að bregðast við því með öðrum hætti²⁶

Kolefnisgjald. Á síðasta ári var tekið upp kolefnisgjald á fljótandi eldsneyti úr jarðefnum. Var miðað við að kostnaður af því yrði sem svarar til helmings þess sem það kostar að kaupa losunarheimildir samkvæmt þeim reglum sem gilda innan ESB. Litið var á að hér væri um fyrsta áfanga í aðlögun að þeim reglum. Með hliðsjón af því kemur til álita að taka annað skref á þeirri vegferð og hækka kolefnisgjald á fljótandi eldsneyti nú t.d. í 75% af viðmiðuninni.

Skattur á fjármálaþjónustu. Í kjölfar efnahagskreppunnar hefur komið til skoðunar víða um lönd að beita skattheimtu, sem auk þess að hjálpa til við að rétta við fjárhag ríkissjóða, gæti stuðlað að ábyrgari og áhættuminni starfsemi fjármálastofnana. Rökin sem nefnd hafa verið fyrir slíkri skattheimtu eru þau að ríkissjóðir margra landa hafa þurft að leggja fjármálastofnunum til mikið fé til að standast áfallið og eðlilegt sé að hluti þess stuðnings sé endurgreiddur í þessu formi.

Sérstakur bankaskattur var tekinn upp í Svíþjóð árið 2009. Auk þess liggja fyrir nokkuð fullmótaðar tillögur um slíka skattlagningu í Bretlandi, Þýskalandi og Frakklandi. Bandaríska þingið felldi hins vegar tillögu um bankaskatt fyrir á árinu. Ráðherraráð Evrópusambandsins samþykkti í júní sl. að leggja til við aðildarríkin að þau komi sér upp sjóðum til þess að takast á við kostnað vegna fjármálaáfalla. Gert er ráð fyrir frekari umfjöllun á fundi ráðsins í október. Þar verða einnig kynntar tillögur framkvæmdastjórnarinnar um þróun nýs krísustjórnunarkerfis og væntanlegar lagatillögur þar að lútandi. AGS lagði einnig til í apríl sl. að G-20 ríkin myndu í sameiningu móta alþjóðlegan bankaskatt. Tillagan hlaut lítinn hljómgrunn. Var því birt ný skýrsla í júní þar sem lögð er áhersla á aðgerðir hvers ríkis fyrir sig.

Samkvæmt þeim reglum sem miðað er við í Svíþjóð og liggja fyrir í Bretlandi er andlag skattsins efnahagsreikningur fjármálastofnana að frádregnum innstæðum sem falla undir

²⁶ ISAVIA ohf, rekstraraðili fríhafnarinnar hefur sent nefndinni greinargerð þar sem þessum áformum er mótmælt.

innstæðutryggingar, eigin fé og fáeinum öðrum takmörkuðum skuldaliðum. Skattstofninn verður því í reynd þær skuldir, aðrar en þær sem undanþegnar eru, sem fjármálastofnanir stofna til í þeim tilgangi að endurlána. Með því er vonast til að þær fari varlegar í sakirnar hvað varðar skuldsetningu og að stofnanirnar geri meiri kröfur til þeirra sem þær lána. Það skatthlutfall sem miðað er við í Bretlandi og gera má ráð fyrir að verði stefnumótandi er 0,07% sem tekið yrði upp í tveimur áföngum. Einstakar lánategundir sæta þó lægri álagningu. Hliðstætt gjald hér á landi er talið geta gefið um 1. ma. kr. í tekjur.

Álagning sérstaks skatts á fjármálastofnanir hér á landi eftir hrun þessara stofnana hefur að sjálfsögðu vakið spurningar um getu þeirra til að greiða þennan skatt. Búast má við að honum verði velt yfir á viðskiptavini bankans, þ.e. lántakendur í formi hærri vaxta og innstæðueigendur í formi lægri innlánsvaxta. Sé slíkur skattur almennt tekinn upp í helstu viðskiptalöndum okkar eru hins vegar vandfundin rök fyrir því að undanskilja fjármálastofnanir hér á landi. Athygli hefur þó verið vakin á því að héraðar bankastofnanir hafi nokkra sérstöðu þar sem ríkissjóður hafi ekki lagt þeim til fé sem lán eða höfuðstól til björgunar eins og algengt var í öðrum löndum, heldur hafi verið stofnaðir nýir bankar í stað þeirra sem fóru í þrot. Þar sem reikna verður með að þeir bankar sem slíka fyrirgreiðslu fengu þurfi að greiða vexti eða arð af því fé og skatturinn komi þar til viðbótar þarf ekki að ætla að staða þeirra á markaði sé betri en þeirra sem enga slíka fyrirgreiðslu fengu. Nauðsynlegt er að fjallað verði um gjöld á fjármálastofnanir með heildstæðum hætti þannig að einnig sé tekið tillit til ábyrgðargjalda og eftirlitsgjalda sem sérstaklega eru lögð á þessar stofnanir.

8. Fundir starfshópsins með samráðsnefnd og fulltrúum sveitarfélaga²⁷

8.1. Fundir, umræður, yfirlit yfir framlögð gögn

Eins og fram kemur í inngangi skýrslunnar hefur starfshópurinn haldið 5 fundi með samráðsnefndinni. Starfshópurinn telur þessa samráðsfundi hafa verið mjög gagnlega og mikilvægt að þeim verði haldið áfram í seinni áfanga verkefnisins. Á fundunum hafa fulltrúar þingflokka og einstakra hagsmunaaðila komið á framfæri við fulltrúa starfshópsins þeim áherslum sem þeir vilja leggja við endurmat á íslenska skattkerfinu. Á sama hátt hefur starfshópurinn gert samráðsnefndinni grein fyrir framvindu mála í starfi hópsins í samræmi við það sem fram kemur í erindisbréfi hans. Þá hefur samráðsnefndin aðgang að þeim gögnum sem aflað hefur verið eða verið lögð fram á sameiginlegu vefsvæði.

Í upphafi starfsins hvatti formaður starfshópsins til þess að samráðsnefndin eða einstakir fulltrúar hennar legðu auk munnlegra viðbragða fram skriflegar greinargerðir og tillögur til nánari skoðunar fyrir starfshópinn og þá einnig til þess að unnt væri eftir atvikum að birta þau gögn samhliða eða með skýrslum starfshópsins. Neðangreindur listi sýnir hvaða skriflegu gögn samráðsnefndin eða einstakir fulltrúar hennar hafa þegar lagt fyrir starfshópinn.

Listi yfir gögn sem komið hafa frá aðilum í samráðsnefnd

1. Landssamband eldri borgara – áherslur í skattamálum
2. Öryrkjabandalag Íslands
3. Greinargerð frá Actavis, Marel og Össuri um breytingar á skattlagningu- VÍ
4. Viðskiptaráð; a. skjal vegna fundar með IMF og helstu áherslur í skattamálum, b. minnisblað; skattahækkunir á leiðarenda,
5. Ýmis atvinnurekendasamtök: umsagnir um tekjuöflun frá fyrra þingi
6. Bréf frá RSK til Samtaka fjármálafyrirtækja vegna staðgreiðslu af gengishagnaði
7. FÍS (nú FA); umsagnir um skattalagabreytingar
8. Samtök fjármálafyrirtækja umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjuskatt og staðgreiðslu
9. Bandalag íslenskra listmanna: dönsk skýrsla og skjöl um skattlagningu listamanna
10. Bréf frá SA
11. Minnisblað frá BHM
12. Umsögn frá fulltrúa Hreyfingarinnar
13. Minnisblað frá BSRB
14. Minnisblöð frá fulltrúa Sjálfstæðisflokksins

Einnig kom fram í máli einstakra nefndarmanna að vænta mætti frekari gagna á síðari stigum vinnunnar.

²⁷ Í fylgiskjali 2 er listi yfir þá einstaklinga sem tilnefndir voru í samráðsnefndina af hálfu hagsmunaaðila og þingflokka.

Fljótlega varð ljóst að þær hugmyndir sem fram komu af hálfu samráðsnefndarinnar þyrftu nær allar frekari skoðunar við í nánú samhengi við heildarendurskoðun á skattkerfinu. Þar af leiðandi endurspeglast einstakar hugmyndir samráðsnefndarinnar að breyttri tekjuöflun að takmörkuðu leyti í þeim tillögum sem fram koma í þessari áfangaskýrslu. Því hefur hins vegar verið komið á framfæri við samráðsnefndina að starfshópurinn muni að ræða einstakar hugmyndir nefndarmanna frekar og verður sú umræða stór þáttur í framhaldsstarfi hópsins um heildarendurskoðun á íslenska skattkerfinu.

Rétt er að geta þess að Alþýðusambandi Íslands var boðið að skipa fulltrúa sinn í samráðsnefndina, en því boði var hafnað. Sambandi íslenska sveitarfélaga var einnig boðin þátttaka, en í ljósi þess að sveitarfélögin eru skattheimtuaðili eins og ríkið og margvíslegt samstarf um skattamál á sér þegar stað milli þessara aðila, varð að samkomulagi að starfshópurinn og fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga hittust reglubundið til að fara yfir framvindu verksins og mögulega snertifleti við skattheimtu sveitarfélaga.²⁸ Á fundum aðila lögðu fulltrúar Sambandsins fram ýmis gögn sem eru til nánari skoðunar í starfshópnum. Einnig lögðu þeir áherslu á nauðsyn þess að skoða skattheimtu ríkis og sveitarfélaga í heildarsamhengi í ljósi þeirra erfiðu fjárhagsaðstæðna sem báðir aðilar ættu við að glíma. Þannig myndi aukin skattheimta ríkis draga úr svigrúmi sveitarfélaga til frekari tekjuöflunar til að mæta sínum fjárhagsvanda.

8.2. *Viðbrögð samráðsnefndar við hugmyndum starfshópsins*

Þær hugmyndir sem starfshópurinn leggur fram í áfangaskýrslunni hafa þegar verið kynntar og ræddar í samráðsnefndinni. Fyrst á mótunarstigi í formi einskona skattamatseðils, sbr. fylgiskjal 3, til nánari skoðunar fyrir einstaka fulltrúa í nefndinni, en síðar á því formi sem þær birtast í skýrslunni.

Útilokað er að gera grein fyrir viðbrögðum einstakra fulltrúa samráðsnefndarinnar við hugmyndum starfshópsins í stuttu máli. Ýmsar gagnrýnisraddir heyrðust varðandi einstakar hugmyndir og jafnvel við hugmyndirnar sem heild. Einnig var bent á nærtækari leið til tekjuöflunar en þær sem hér eru kynntar, ef talin væri nauðsyn á frekari tekjuöflun, eins og breytingar á virðisaukaskatti. Þá áréttuðu margir fulltrúar fyrri athugasemdir um ágalla skattkerfisins, bæði vegna nýlegra breytinga á skattumhverfinu og annarra sem ekki hefðu verið teknir til skoðunar um langa hríð. Niðurstaða starfshópsins var því sú að birta þau gögn sem fram voru lögð af fulltrúum í samráðsnefndinni í sérstöku skalasafni fremur en að reyna að gera umræðunni í nefndinni og þeim gögnum sem lögð voru fyrir skil í stutttri samantekt. Skjalasafn þetta verður gert aðgengilegt á netinu og við það bætt eftir því sem ný gögn berast frá samráðsaðilunum.

²⁸ Í skipunarbréfi starfshópsins kemur fram að tilefni endurskoðunar á íslensku skattkerfi sé annars vegar nauðsyn á styrkri fjáröflun hins opinbera (ríkis og sveitarfélaga) til að ná markmiðum um jöfnuð í ríkisfjármálum á næstu árum og hins vegar að móta skattkerfið að markmiðum stjórnvalda í samfélagslegum málefnum, umhverfismálum og efnahagsmálum almennt.

9. Verkefnin framundan

Eins og fram kemur í erindisbréfi starfshópsins er honum ætlað að endurskoða sem flesta af skattstofnum ríkisins. Honum er ekki ætlað að endurskoða skattalögin sem slík heldur að leggja mat á hvort ákvæði þeirra eru í samræmi við þau efnislegu markmið sem fram koma í erindisbréfinu. Starfshópnum er heldur ekki ætlað að meta tekjuþörf ríkisins og því frjálst að leggja til hvort heldur eru hækkarir eða lækkarir á sköttum með hliðsjón af eðlilegri uppbyggingu skattkerfisins. Þörf ríkisins fyrir tekjur ræðst af ákvörðunum stjórnvalda um ríkisútgjöld og þær ákvarðanir móta því og ákveða umfang nauðsynlegra skattheimtu. Áætlanir stjórnvalda hverju sinni eru því forsendur fyrir vinnu starfshópsins varðandi það hvernig ákveðinni tekjuöflun verði náð án þess þó að ákvarða umfang þeirra.

Verkefni starfshópsins framundan mótast af þessum forsendum og því sem hann hefur áorkað í starfinu hingað til. Starfshópurinn hefur eins og áður var lýst farið yfir efni ýmissa skýrslna og athugana um íslenska skattkerfið og þróun þess svo og stöðu og þróun og framtíðarviðhorf annarra þjóða og alþjóðlegra stofnana. Fyrsta mat starfshópsins er að grunngerð íslenska skattkerfisins sé sterk og beri mörg einkenni þess sem í skýrslunum eru taldir góðir eiginleikar. Almennt séu skattstofnar breiðir og skatthlutföll lág, undanþágur og frávik séu tiltölulega fá og skattareglur einfaldar. Engu að síður sé ástæða til að athuga nánar ýmis atriði og leggja mat á hvort reglur, einkum fráviksreglur þjóni tilgangi sínum og hvað gera má til að auka virkni skattkerfisins m.t.t. markmiða stjórnvalda.

Starfshópurinn mun því á næstu mánuðum ígrunda fyrirbyggjandi skýrslur og gögn ítarlegar og kanna einstaka þætti íslenska skattkerfisins m.t.t. þess hvort breytingar á þeim geta orðið til bóta. Á þeim grundvelli mun hann afmarka verkefni sín og fjalla um þær breytingar á skattareglum, sem að hans mati koma til álita. Í því efni liggja þegar fyrir ýmsar ábendingar, meðal annars frá fulltrúum í samráðsnefndinni.

Í úttekt AGS er vakin athygli á nokkrum atriðum sem kynnu að fela í sér úrbætur sem ekki eru hluti af hugmyndum starfshópsins um breytingar á árinu 2011. Má þar nefna samræmingu innan VSK-kerfisins og einföldun vörugjalda um leið og jöfnunarmarkmiðum þrepaskipts VSK verði mætt með öðrum hætti. Skattlagning félaga verði að mestu að byggja á alþjóðlegum reikningsskilareglum og viðbrögð við skattundanskotum verði styrkt með ákvæðum um lágmarkseiginfjármögnun og ennfremur verði dregið úr fjárfestingahvötum. Auka megi stíganda í tekjuskattkerfi einstaklinga ef æskilegt er talið með viðbótarskattþrepi. Breyta megi reglum um reiknað endurgjald, takmarka vaxtabætur við fyrstu íbúðarkaup tekjulágra og einfalda auðlegðarskatt með því að byggja verðmat á reikningsskilum. Til aukinnar tekjuöflunar mætti hækka gjöld (að kolefnisgjaldi meðtöldu) á eldsneyti. Draga megi úr tryggingagjaldi með minnkandi atvinnuleysi og endurskoða vörugjöld á matvöru þannig að þau miðist við sykur og e.t.v fituinnihald. Þá kemur fram það mat að líklega sé verulegt svigrúm til að auka auðlindagjöld svo og að láta eigi kolefnisgjaldið taka til allrar kolefnisbrennslu og miða það við verðlag losunarheimilda.

Auk þessara hugmynda sem AGS hefur lagt fram til umræðu mun starfshópurinn ræða aðrar breytingahugmyndir sem fram hafa komið, m.a. í samráðshópnum og á öðrum vettvangi eða fram koma síðar á ferlinum. Án þess að á þessu stigi geti verið um tæmandi upptalningu að ræða má nefna breikkun skattskyldusviðs VSK eða eftir atvikum ígildi þess með sérstakri skattlagningu á starfsemi sem er undanþegin-VSK skattskyldu en slíkt þekkist t.d. í Danmörku, Frakklandi og fleiri löndum²⁹. Í tengslum við hugsanlega samræmingu og/eða breikkun skattstofns VSK kemur lækkun á almenna þrepinu einnig til álita svo og einföldun vörugjalda.

Varðandi tekjuskatt einstaklinga hafa komið fram ýmsar hugmyndir til viðbótar við það sem þegar er nefnt þ.á.m. fyrirkomulag og hugsanleg tekjutenging persónuafsláttar og frekari breytingar á skattstiganum. Þá verða skoðaðar aðferðir við samræmingu á skattlagningu launatekna og almennra tekna, sérstök skattlagning bónuma og ofurlauna o.fl. Einnig verða tengsl tekjuskattlagningar og auðlegðarskatts skoðuð sérstaklega. Tenging bótakerfa svo sem bóta almannatrygginga, barnabóta, vaxtabóta og húsaleigubóta við skattkerfið og víxlverkanir þessara kerfa innbyrðis eru einnig meðal viðfangsefna starfshópsins.

Auk þeirra kerfisbreytinga á tekjusköttum félaga, sem nefndar hafa verið, verða ræddar hugmyndir sem fram hafa komið svo sem um reiknaðan frádrátt vegna ávöxtunar á eigin fé. Einnig athugasemdir sem fram hafa komið í samráðshópnum um fyrirkomulag á afdráttarsköttum. Þá er nauðsynlegt að fjalla sérstaklega um stöðu erlendra aðila sem reka starfsemi hér á landi m.a. með tilliti til jafnræðis innlendra og erlendra aðila og til tryggingar á að virðisauki sem verður til í landinu skili sér inn í íslenska hagkerfið. Í því efni þarf m.a. að skoða tengsl við auðlindagjöld og aðra skattalega meðferð rentu.³⁰

Ýmsar þær hugmyndir sem til umræðu eru snerta skattlagningu fjármálastofnana. Meðal þeirra eru hugmyndir um skatt á fjármagnsflutninga, sem auk tekjuöflunar kynni að stuðla að stöðugleika í gengismálum. Þessar hugmyndir þarf að skoða í heild sinni og meta áhrif þeirra á greinina og efnahagslífið.

Þá mun starfshópurinn huga að skattareglum m.t.t. skattundanskota og skattasniðgöngu og leggja fram hugmyndir sínar um frekari styrkingu skattframkvæmdar í því efni.

Starfshópnum er ennfremur falið að fjalla um skattlagningu sveitarfélaga að því leyti sem hún snertir skattlagningu ríkisins. Í því efni verður m.a. skoðuð skipting tekjuskatta á milli ríkis og sveitarfélaga, áhrif af fjármagnstekjuskatti og skipting tekna í rekstrartekjur og launatekjur. Þá munu þær hugmyndir sem ræddar hafa verið í tekjustofnanefnd einnig verða skoðaðar. Eins verða núverandi reglur um skil á útsvarstekjum til sveitarfélaga og önnur framkvæmdatriði skoðuð í náinni samvinnu við fulltrúa þeirra.

Starfshópurinn mun yfir fara allar þessar hugmyndir og aðrar breytingar sem hann telur þjóna þeim markmiðum sem honum eru sett og koma fram í erindisbréfi hans. Í því efni mun hann gaumgæfa þær hugmyndir, tillögur og ábendingar sem fram hafa komið og eiga eftir að koma frá samráðshópnum og öðrum.

²⁹ Í Danmörku og í Frakklandi er sérstakur skattur lagður á launagreiðslur fyrirtækja í starfsemi sem er undanþegin VSK svo sem banka, tryggingafélög, o.fl.

³⁰ Meðal efnis sem þessu tengjast er skattur á fjarskipti sem nokkuð hefur verið til umræðu.

Helstu aðgerðir í skattamálum frá desember 2008¹

	gildistaka	aðgerð	fyrir	eftir
Tekjuskattur einstaklinga	1/1 2009	1,35%	22,75%	24,10%
Almennt bensíngjald	12/12 2008	12,5%	9,28 kr.	10,44 kr.
Sérstakt bensíngjald	12/12 2008	12,5%	32,95 kr.	37,07 kr.
Olúgjald	12/12 2008	12,5%	41,00 kr.	46,12 kr.
Kílómetragjald	12/12 2008	12,5%	(nokkrir gjaldflokkar)	
Áfengisgjald á bjór	12/12 2008	12,5%	58,70 kr.	66,04 kr.
Áfengisgjald á léttvín	12/12 2008	12,5%	52,80 kr.	59,40 kr.
Áfengisgjald á sterk vín	12/12 2008	12,5%	70,78 kr.	79,63 kr.
Tóbaksgjald	12/12 2008	12,5%	(nokkrir gjaldflokkar)	
Bifreiðagjald	12/12 2008	12,5%	(nokkrir gjaldflokkar)	
Almennt bensíngjald	29/5 2009	10 kr.	10,44 kr.	20,44 kr.
Olúgjald	29/5 2009	5 kr.	46,12 kr.	51,12 kr.
Kílómetragjald	29/5 2009	-20%	(nokkrir gjaldflokkar)	
Áfengisgjald á bjór	29/5 2009	15%	66,04 kr.	75,95 kr.
Áfengisgjald á léttvín	29/5 2009	15%	59,40 kr.	68,31 kr.
Áfengisgjald á sterk vín	29/5 2009	15%	79,63 kr.	91,57 kr.
Tóbaksgjald	29/5 2009	15%	(nokkrir gjaldflokkar)	
Bifreiðagjald	29/5 2009	10%	(nokkrir gjaldflokkar)	
Sérstakur tekjuskattur ²	1/7 2009	8%	.	.
Sérstakur skattur á fjármagnstekjur ²	1/7 2009	5%	.	.
Staðgreiðsla fjármagnstekjuskatts	1/7 2009	ársfjórðungsleg gjaldtímabil og gjalddagar		
Tryggingagjald	1/7 2009	1,66%	5,34%	7,00%
Vörugjöld á matvæli	1/9 2009	nýtt eða hækkað vörugjald (margir gjaldflokkar)		
Almennt bensíngjald	21/12 2009	2,50 kr.	20,44 kr.	22,94 kr.
Olúgjald	21/12 2009	1,65 kr.	51,12 kr.	52,77 kr.
Áfengisgjald á bjór	1/1 2010	10%	75,95 kr.	83,54 kr.
Áfengisgjald á léttvín	1/1 2010	10%	68,31 kr.	75,14 kr.
Áfengisgjald á sterk vín	1/1 2010	10%	91,57 kr.	100,73 kr.
Tóbaksgjald	1/1 2010	10%	(nokkrir gjaldflokkar)	
Bifreiðagjald	21/12 2009	10%	(nokkrir gjaldflokkar)	
Virðisaukaskattur, efra þrep	1/1 2010	1%	24,5%	25,5%
Aukatekjur	1/1 2010	hækkun gjalda, mismikil eftir tegundum		
Auðlegðarskattur ³	1/1 2010	1,25%	0%	1,25%
Tryggingagjald	1/1 2010	1,65%	7,00%	8,65%
Tekjuskattur einstaklinga	1/1 2010	nýtt, þriggja þrepa kerfi		
Fjármagnstekjuskattur einstaklinga	1/1 2010	8,0%	10,0%	18,0%
Tekjuskattur lögaðila	1/1 2010	3,0%	15,0%	18,0%
Kolefnisgjald á gas- og dísilolíu ³	1/1 2010	2,90 kr.	0 kr.	2,90 kr.
Kolefnisgjald á bensín ³	1/1 2010	2,60 kr.	0 kr.	2,60 kr.
Kolefnisgjald á potu- og flugvélaeldsneyti ³	1/1 2010	2,70 kr.	0 kr.	2,70 kr.
Kolefnisgjald á brennsluolíu ³	1/1 2010	3,10 kr.	0 kr.	3,10 kr.
Orkuskiptur á rafmagn ³	1/1 2010	0,12 kr.	0 kr.	0,12 kr.
Orkuskiptur á heitt vatn ³	1/1 2010	2,0%	0%	2,0%

¹ Hér eru taldar helstu breytingar á skattalögum frá desember 2008 til desember 2009. Aðrar breytingar hafa minni og óvissari áhrif á tekjur ríkissjóðs. Hér eru ekki taldar ráðstafanir sem gerðu gjaldendum kleift að fresta eða dreifa greiðslum á sköttum í ríkissjóð. ² Tímabundin aðgerð til ársloka 2009. ³ Tímabundin aðgerð til ársloka 2012.

Fulltrúar í samráðsnefnd starfshópsins

Samráðsaðilar	Aðalfulltrúi	Varafultrúi
1. Bandalag háskólamanna	Guðlaug Kristjánsdóttir	Páll Halldórsson Jakob F.
2. Bandalag íslenskra listamanna	Kolbrún Halldórsdóttir	Magnússon
3. Bandalag starfsmanna ríkis og bæja	Helga Jónsdóttir	Ottó G. Eiríksson Elías Bl.
4. Bændasamtök Íslands	Erna Bjarnadóttir	Guðjónsson Elín B.
5. Félag atvinnurekenda	Almar Guðmundsson	Ragnarsdóttir
6. Kennarasamband Íslands	Oddur S. Jakobsson	-
7. Landsamband eldri borgara	Helgi K. Hjálmsón	-
8. Samtök atvinnulífsins	Hannes G. Sigurðsson	-
9. Samtök fjármálafyrirtækja	Jóna Björk Guðnadóttir	Bragi Gunnarsson
10. Samtök iðnaðarins	Jón Bjarni Gunnarsson	- Brynja Halldórsdóttir
11. Viðskiptaráð Íslands	Þórður Magnússon	-
12. Öryrkjabandalag Íslands	Einar Árnason	-
13. Þingflokkur Framsóknarflokksins	Birkir Jón Jónsson	-
14. Þingflokkur Hreyfingarinnar	Lísa B. Ingólfssdóttir	Baldvin Jónsson Sigríður I.
15. Þingflokkur Samfylkingarinnar	Helgi Hjörvar	Ingadóttir
16. Þingflokkur Sjálfstæðisflokksins	Pétur Blöndal	-
17. Þingflokkur VG	Lilja Mósesdóttir	Björn V. Gíslason

Tekjuöflunaraðgerðir – tillögur til umræðu og skoðunar

	<u>Tímasetningar ?</u>	
	2011	2012-2013/14
* <i>Fjármagnstekjuskattur hækki úr 18% í X%</i> Miðað við að skattleysismörk haldist óbreytt skilar hvert prósentustig um 1 milljarði króna	X	X
* <i>Tekjuskattur lögaðila hækki úr 18% í X%</i> Hefur óveruleg tekjuáhrif árinu 2011, en hvert prósentustig er talið skila nálægt 1 milljarði króna	X	X
* <i>Hækkun auðlegðarskatts úr 1,25% í X%</i> Miðað við óbreytt skattleysismörk og álagningu hans 2010 myndi hækkun hans um 0,25 prósentustig, úr 1,25% í 1,50%, skila um 800 m.kr.	X	X
* <i>Hækkun erfðafjárskatts úr 5% í X%</i> Hvert prósentustig skilar ríkissjóði nálægt 200 m.kr. á ári m.v. óbreytt skattfrelsmörk	X	X
* <i>Hækkun tóbaksgjalds, breytt skattlagning áfengis m.t.t. styrkleika</i> Áhersla á forvarnir. Aukinn styrkleiki, meiri skattlagning.	X	X
* <i>Umhverfisgjöld, kolefnisgjald, orkuskattar, auðlindaskattar</i> Frekari skref; ýmislegt til skoðunar m.v. fyrirbyggjandi skýrslur og út frá alþjóðlegum samanburði.	X	X
* <i>100% skattafsláttur á áfengi og tóbak í Fríhöfn lækkaður</i> Dæmi: 50% afsláttur af áfengisgjaldi og 25% af tóbaksgjaldi	X	X
* <i>“Bankaskattur”, sbr. Svíþjóð, Bretland, Frakkland, Þýskaland</i> Skattstofn, sbr. útfærslu Breta, er áætlaður ca. 2.000 milljarðar; 0,05% skattur gæti því skilað skilar 1 milljarði króna	X	X
* <i>Endurskoðun á virðisaukaskatti, samræming</i> Breikkun skattstofns, breytingar á skatthlutföllum, hliðarráðstafanir	(X)	X
* <i>Endurskoðun á tekjuskatti einstaklinga</i> Fjöldi þrepa, skatthlutföll, persónuafsláttur, tekjuviðmiðun þrepa, samspil tekjuskatts og útsvars o.fl.	(X)	X
* <i>Endurskoðun á tekjuskatti rekstraraðila</i> Skattstofn, “reiknuð laun” vs “arður, takmörkun frádráttar o.fl.		X

* <i>Fyrirframskattlagning lífeyris, útgreiðsla séreignarsparnaðar</i> Viðbótarskref, möguleikar ?	X	X
* <i>Endurskoðun barna- og vaxtabóta</i> Almenn lækkun fjárhæða - samspil við önnur bótakerfi (barnalífeyri, húsaleigubætur), viðbótastuðningur í tengslum við skattaáðgerðir	X	X

Skatttekjur ríkissjóðs frá 2005 til 2011

Fylgiskjal 4

Fjárhæðir á hlaupandi verðlagi sem % af VLF og á föstu verðlagi

Tafla 1 sýnir tekur ríkissjóðs frá 2005 til 2009 samkvæmt niðurstöðum ríkisreiknings 2010 skv. áætlun fjárlaga og heildartekjur samkvæmt áætlun fyrir 2011 þar sem tekið hefur verið tillit til áforma ríkisstjórnarinnar um breytta tekjuöflun á því ári.

Tafla 1

Skatttekjur ríkissjóðs 2005 til 2009 og áætlanir 2010 og 2011

Verðlag hvers árs

millarðar króna	Áætlun						Breyting frá meðalt.2005-7 til 2010	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	ma,kr,	%
Tekjuskattur einstaklinga	88,2	103,9	114,5	133,0	109,9	117,1	14,9	14,6%
Tekjuskattur lögaðila	23,4	32,4	36,6	32,9	31,1	17,7	-13,1	-42,5%
Eignarskattar	13,3	8,8	12,0	7,4	5,3	8,6	-2,8	-24,3%
Virðisaukaskattur	114,2	132,1	137,7	134,2	121,2	127,7	-0,3	-0,2%
Vörugjöld af eldsneyti	10,4	14,6	15,4	14,7	17,2	18,1	4,7	34,9%
Áfengisgjald og tóbaksgjald	10,9	11,4	12,0	12,0	14,1	14,8	3,4	30,1%
Önnur vörugjöld og tollar	33,1	32,4	35,2	31,0	25,2	32,3	-1,2	-3,6%
Aðrir skattar	8,9	3,2	5,7	7,1	13,3	11,8	5,9	100,3%
Tryggingagjöld	32,8	38,4	39,6	41,6	45,9	64,3	27,3	74,1%
Skattar alls	335,2	377,2	408,5	413,9	383,4	412,5	38,9	10,4%

Framangreindar tölur eru á verðlagi hvers árs og í þeim eru því bæði magnbreytingar og verðbreytingar. Á þeim grundvelli mælt hafa skatttekjur ríkissjóðs hækkað að nafnverð um rúm 10% frá meðaltali þessara tekna 2005 – 2007. Á sama tíma hefur vísitala neysliverðs hækkað um nálægt 40% og nafnverð VLF um tæplega 40%. Tafla 2 sýnir þróun skatttekna sem hundradshluta af VLF. (VLF 2010 og 2011 er miðuð við síðustu spá Seðlabanka Íslands.)

Tafla 2

Verg landsframleiðsla	1,027	1,169	1,309	1,478	1,500	1,599	431	36,9%
-----------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-----	-------

Skatttekjur ríkissjóðs 2005 til 2009 og áætlanir 2010 og 2011

Hundraðshluti af VLF

	Áætlun						Breyting frá meðalt.2005-7 til 2010	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	m,kr	%
Tekjuskattur einstaklinga	8,59%	8,89%	8,75%	9,00%	7,33%	7,32%	-1,42%	-16,3%
Tekjuskattur lögaðila	2,28%	2,77%	2,80%	2,23%	2,07%	1,11%	-1,51%	-57,7%
Eignarskattar	1,30%	0,75%	0,91%	0,50%	0,35%	0,54%	-0,45%	-45,6%
Virðisaukaskattur	11,12%	11,31%	10,52%	9,08%	8,08%	7,99%	-3,00%	-27,3%
Vörugjöld af eldsneyti	1,01%	1,25%	1,18%	0,99%	1,15%	1,13%	-0,01%	-0,9%
Áfengisgjald og tóbaksgjald	1,06%	0,97%	0,91%	0,81%	0,94%	0,93%	-0,05%	-5,6%
Önnur vörugjöld og tollar	3,23%	2,77%	2,69%	2,10%	1,68%	2,02%	-0,87%	-30,1%
Aðrir skattar	0,87%	0,27%	0,43%	0,48%	0,89%	0,74%	0,22%	41,4%
Tryggingagjöld	3,19%	3,29%	3,03%	2,82%	3,06%	4,02%	0,85%	26,9%
Skattar alls	32,65%	32,27%	31,22%	28,01%	25,55%	25,80%	-6,25%	-19,5%

Sem hlutfall af VLF hafa skatttekjur ríkissjóðs lækkað um tæplega 6,5 prósentustig sem svarar til tæplega 20% lækunar á hlutdeild skatta í landsframleiðslunni. Í töflum 3 og 4 eru skatttekjur ríkissjóðs sýndar á föstu verðlagi ársins 2009 annars vegar miðað við verðvísitölu VLF og hins vegar miðað við vísitölu neysliverðs.

Tafla 3

Verðvísitala VLF.% milli ára	8,8%	5,7%	11,9%	8,6%	10,3%		
Verðvísitala 2009 = 100	71,55	77,85	82,29	92,08	100	110,3	33 42,8%

Skatttekjur ríkissjóðs 2005 til 2009 og áætlanir 2010 og 2011
Fast verðlag 2009 miðað við verðvísitölu landsframleiðslu

milljarðar króna							Breyting frá	
	2005	2006	2007	2008	2009	Áætlun 2010	meðalt.2005-7 til 2010	
							ma,kr,	%
Tekjuskattur einstaklinga	123,3	133,5	139,1	144,5	109,9	106,2	-25,8	-19,6%
Tekjuskattur lögaðila	32,7	41,7	44,5	35,7	31,1	16,0	-23,6	-59,5%
Eignarskattar	18,6	11,2	14,5	8,1	5,3	7,8	-7,0	-47,4%
Virðisaukaskattur	159,6	169,7	167,3	145,8	121,2	115,8	-49,8	-30,1%
Vörugjöld af eldsneyti	14,5	18,7	18,7	15,9	17,2	16,4	-0,9	-5,0%
Áfengisgjald og tóbaksgjald	15,2	14,6	14,5	13,0	14,1	13,5	-1,3	-9,0%
Önnur vörugjöld og tollar	46,3	41,6	42,8	33,6	25,2	29,3	-14,2	-32,7%
Aðrir skattar	12,4	4,1	6,9	7,7	13,3	10,7	2,9	37,7%
Tryggingagjöld	45,8	49,3	48,1	45,2	45,9	58,3	10,5	22,0%
Skattar alls	468,5	484,5	496,4	449,5	383,4	374,0	-109,1	-22,6%

Tafla 4

Árshækkun VNV síðustu 12 mán.	6,8%	5,0%	12,4%	12,0%	6,0%		
Vísitala neysluverðs 2009 = 100	70,84	75,65	79,44	89,29	100	106	31 40,8%

Skatttekjur ríkissjóðs 2005 til 2009 og áætlanir 2010 og 2011
Fast verðlag 2009 miðað við verðvísitölu landsframleiðslu

milljarðar króna							Breyting frá	
	2005	2006	2007	2008	2009	Áætlun 2010	meðalt.2005-7 til 2010	
							ma,kr,	%
Tekjuskattur einstaklinga	124,6	137,4	144,1	149,0	109,9	110,5	-24,9	-18,4%
Tekjuskattur lögaðila	33,1	42,9	46,1	36,9	31,1	16,7	-24,0	-58,9%
Eignarskattar	18,8	11,6	15,1	8,3	5,3	8,1	-7,0	-46,5%
Virðisaukaskattur	161,2	174,6	173,4	150,3	121,2	120,5	-49,3	-29,0%
Vörugjöld af eldsneyti	14,7	19,2	19,4	16,4	17,2	17,1	-0,7	-3,7%
Áfengisgjald og tóbaksgjald	15,4	15,0	15,1	13,4	14,1	14,0	-1,2	-7,6%
Önnur vörugjöld og tollar	46,7	42,8	44,3	34,7	25,2	30,5	-14,1	-31,6%
Aðrir skattar	12,5	4,2	7,1	8,0	13,3	11,2	3,2	40,3%
Tryggingagjöld	46,3	50,8	49,8	46,6	45,9	60,6	11,7	23,8%
Skattar alls	473,2	498,5	514,3	463,6	383,4	389,2	-106,2	-21,4%

Báðar þessar töflur sýna glögg þróun í raungildi skatttekna ríkissjóðs frá árunum fyrir hrún. Að raungildi miðað við verðlag ársins 2009 hafa skatttekjur ríkissjóðs dregist saman um rúmlega 100 ma.kr.eða um yfir 20%. Samdráttur þeirra er þannig hlutfallslega meiri en samdráttur VLF eins og tölur um hlutdeild skatta í VLF sýna einnig.