

VAXTARSAMNINGUR FYRIR  
HÖFUÐBORGARSVÆÐIÐ



SAMTÖK SVEITARFÉLAGA Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU



**Skattalegt umhverfi fyrirtækja og  
sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu**

Sigurður Snævarr

Sóknaráætlun höfuðborgarsvæðisins 2013

Apríl 2014

Þessi skýrsla er hluti af Sóknaráætlun fyrir höfuðborgarsvæðið 2013 sem er fjármögnuð m.a. af ríkissjóði samkvæmt sérstökum samningi þar um. Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu vinna eftir sóknaráætluninni og úr henni og bera ábyrgð á framgangi þeirra verkefna sem falla undir hana.

Innihald, skoðanir og niðurstöður eru á ábyrgð skýrsluhöfunda.  
Útgefið af Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, apríl 2014.



1	Inngangur .....	4
2	Helstu niðurstöður og tillögur .....	4
3	Alþjóðlegur samanburður.....	6
3.1	Tekjuskattur lögaðila .....	8
3.2	Skattar á tekjur einstaklinga .....	10
3.3	Tryggingagjald.....	10
3.4	Skattasamkeppni .....	11
3.5	Skattar á vörur og þjónustu.....	13
3.6	Þjónustutekjur .....	15
4	Sveitarfélög, skattar og starfsumhverfi .....	16
4.1	Umfang sveitarfélaga og alþjóðlegur samanburður .....	16
4.2	Sveitarfélög sem skattgreiðendur .....	18
4.3	Virðisaukaskattskerfið .....	18
4.4	Fjármagnstekjuskattur, stimpilgjöld og sveitarfélögin .....	23
5	Skattar: Hvatar og skekkjur .....	24
5.1	Skekkjur og skattafleygar.....	24
5.2	Hvatar til fjárfestinga .....	24
5.3	Hvatar til nýsköpunar .....	25
5.4	Hvatar til sparnaðar .....	26
5.5	Hvatar til að laða að mannauð .....	26



Hagkvæmt, einfalt og réttlátt skattalegt umhverfi fyrirtækja er mikilvæg forsenda öflugs atvinnulífs. Við undirbúning vaxtarsamnings er nauðsynlegt að gera úttekt á umhverfinu með tilliti til áhrifa á samkeppnishæfni atvinnulífs. Það er viðfangsefni verkefnis um skattalegt umhverfi fyrirtækja og sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Í þriðja kafla skýrslunnar er gerður samanburður á sköttum hér á landi og í samanburðarlöndunum. Sveitarfélögin, umfang þeirra og fjármögnun er viðfangsefni fjórða kafla. Er þar sérstaklega farið yfir stöðu sveitarfélaga gagnvart virðisaukaskatti hér á landi og í nokkrum samanburðarlöndum. Í fimmta kafla er fjallað um skekkjur og hvata sem skattlagningu fylgja.

## 2 Helstu niðurstöður og tillögur



- Íslenskt skattkerfi er tiltölulega réttlátt og hagkvæmt í alþjóðlegum samanburði.<sup>1</sup>
- Í alþjóðasamanburði eru skattar sem hlutfall af landsframleiðslu lægri en annars staðar á Norðurlöndum en heldur yfir meðaltali OECD ríkja. Sé hins vegar horft framhjá tryggingagjöldum færist Ísland í fjórða sæti (sjá kafla 3).
- Tekjuskattshlutfall fyrirtækja hefur hækkað á undanförunum árum en er þó áfram fremur lágt í alþjóðlegum samanburði (sjá kafla 3.1).
- Skattar sveitarfélaga eru einkum lagðir á heimilin og skattaumhverfi atvinnulífsins mótast í litlum mæli af sveitarfélögum (sjá kafla 4.1).
- Neysluskattar, þ.e. virðisaukaskattur og vörugjöld, eru flóknir og mikilvægt að einfalda þessa skattheimtu og gera markvissari (sjá kafla 3.5).
- Einkennandi fyrir sveitarfélög á Íslandi er að þau aflu stærri hluta tekna sinna með sjálfstæðum sköttum og tekjusveiflur eru óvíða meiri. Þriggja fjórðu hluta tekna íslenskra sveitarfélaga aflu þau með sköttum sem þau leggja sjálf á, en einungis 10% koma frá ríkinu. Meðaltal OECD ríkjanna sýnir að 46% eru tilfærslur frá ríki og 38% eigin skattar (sjá kafla 4.1).
- Í alþjóðlegum samanburði eru útgjöld sveitarfélaga um miðjan hóp OECD ríkja, en mun ofar er varðar skattheimtu (sjá kafla 4.1).
- Atvinnulíf á höfuðborgarsvæðinu er mannauðsfrekt og fyrir vöxt þess og viðgang skiptir miklu að álagningu atvinnuþryggingagjalds sé í hóf stillt (sjá kafla 5.5.1).
- Löggjöf um virðisaukaskatt og sveitarfélög hindrar að nokkru hagkvæma útvistun á verkefnum. Áætlað er að innskattur sem sveitarfélög báru árið 2012 hafi verið 7,5-9,5 milljarðar króna (sjá kafla 4.5).

<sup>1</sup> Í skýrslu starfshóps „Íslenska skattkerfið, Samkeppnishæfni og skilvirkni“ 11. september 2008 er ályktað: „Íslenska skattkerfið gegnir meginhlutverki sínu með ágætum. Skattkerfið er fremur einfalt í samanburði við skattkerfi annarra landa.“ Sjá einnig skýrslu AGS Iceland: Improving the Equity and Revenue Productivity of the Icelandic Tax System. IMF Country Report no. 10/213. Júlí 2010. Samantekt á íslensku á heimasíðu fjármálaráðuneytis; <http://www.fjarmalaraduneyti.is/frettatilkynningar/2010/07/12/nr/13341>

## Tillögur

### Skattar sveitarfélaga

- Sveitarfélög greiða mikla skatta í ríkissjóð og mikilvægt er að yfirlit yfir þær greiðslur sé skýrt í bókhaldi. Við mat á verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga þarf að huga sérstaklega að skattlagningu.
- Heildstæð endurskoðun verði gerð á 42.gr. laga um virðisaukaskatt og framkvæmd þeirra. Við endurskoðunina þarf að hafa í huga samkeppnishindranir annars vegar og hagkvæma ráðstöfun opinberra fjármála hins vegar. Tryggt verði að atvinnulífið komi að endurskoðuninni (sjá kafla 4.3.1).
- Endurskoða undanþágur frá fjármagnstekjuskatti og kanna sérstaklega stöðu sveitarfélaga í fjármagnstekjuskattskerfinu (sjá kafla 4.4).
- Sveitarfélögum verði tryggð fjármögnun fjárhagsaðstoðar til atvinnulausra í kjölfar missis bótaréttar að hluta eða öllu leyti (sjá kafla 5.5.1).

### Skattar atvinnulífsins

- Endurskoða þarf vörugjaldakerfið í heild, fækka tollnúmerum og koma í veg fyrir óeðileg uppsöfnunaráhrif skatta á verðlag (sjá kafla 3.5).
- Hækka fjárhæðartakmarkanir vegna R&D verkefna (sjá kafla 5.3).
- Endurvekja hlutabréfafrádráttinn og laga hann að reglum ESB um ríkisaðstoð. Í því felast tækifæri fyrir einstaklinga til fjárfestinga og fjármagn fyrir nýsköpunarfyrirtæki (sjá kafla 5.4).
- Einfalda þarf umsýslu um atvinnuleysi erlendra sérfræðinga. Í annan stað er nauðsynlegt að bjóða slíkum sérfræðingum og íslenskum sérfræðingum sem unnið hafa um langt skeið erlendis tímabundna skattaívilnun til að bæta samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja, (sjá kafla 5.5).
- Álagningarhlutfall atvinnuþryggingagjalds verði ákveðið með tilliti til atvinnuleysis yfir hagsveifluna, 5-7 ár, en ekki horfa um atvinnuleysi á næsta ári (sjá kafla 5.5.1).

Þær tillögur sem hér eru tilfærðar eru allar á forræði ríkisins og hér lagt til að þær verði teknar upp í samningum við ríkisvaldið um vaxtarsamning höfuðborgarsvæðisins.





Hlutfall skatttekna af landsframleiðslu er viðtekinn kvarði á skattbyrði. Kemur hér til að helstu skattstofnar, s.s. launatekjur, hagnaður og neysla, mynda í stórum dráttum landsframleiðsluna og þróast allajafna í takti við hana. Þessi kvarði gerir kleift að bera saman skattbyrði milli landa með einföldum hætti. Á þennan mælikvarða var skattbyrði á Íslandi fjórtánda mesta meðal 34 ríkja OECD árið 2011. Að meðaltali eru skattar í OECD ríkjum 33,8% af landsframleiðslu en 35,2% hér á landi. Þetta má sjá í töflu 1 og súlunum á mynd 1. Verulegur munur er á milli evrópskra ríkja innan OECD og annarra. Meðaltals skattbyrði meðal Evrópuríkjanna var 36,3% og 24,7% í öðrum OECD ríkjum.

Tafla 1. Yfirlit: Skattar sem hlutfall af landsframleiðslu (%) 2011

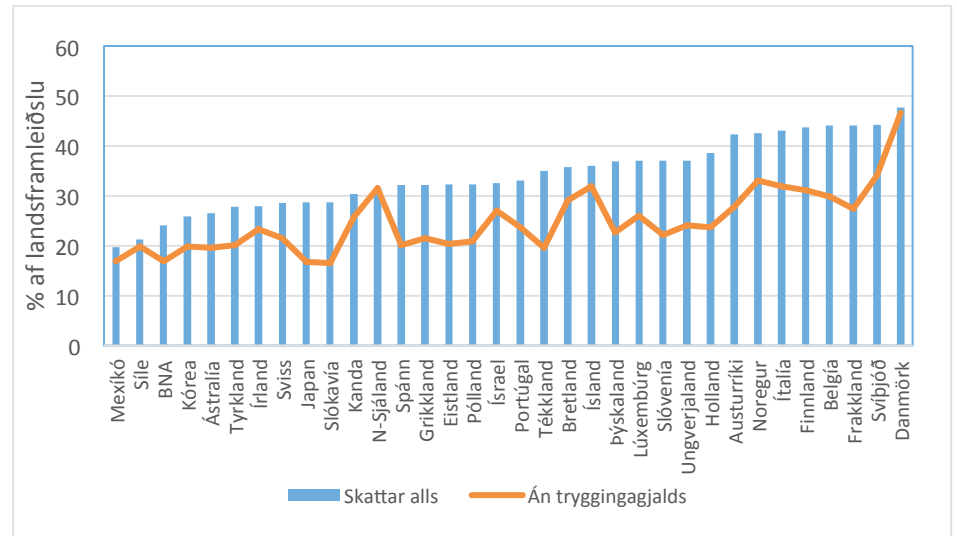
	Ísland	Danmörk	Noregur	Svíþjóð	BNA	Bretland	OECD alls	OECD E
Skattar án tryggingagjalda	31,9	46,7	33,0	34,1	18,5	29,1	25,0	25,9
Tekjuskattar einstaklinga	13,5	24,2	9,8	12,2	8,9	9,7	8,5	8,7
Tekjuskattar lögaðila	1,8	2,8	10,7	3,2	2,3	3,1	3,0	2,8
Eignarskattar	2,4	1,9	1,2	1,0	3,0	4,2	1,8	1,7
Skattar á vöru og þjónustu	12,5	15,2	11,3	12,9	4,4	11,6	11,0	11,9
Aðrir skattar	1,6	2,6	0,0	4,6	0,0	0,5	0,7	1,2
Tryggingagjald	4,1	1,0	9,5	10,1	5,5	6,7	9,1	10,7
Skattar alls	36,0	47,7	42,5	44,2	24,0	35,7	34,1	37,0

Heimild: OECD.

Í þessum samanburði eru skyldubundin iðgjöld í lífeyrissjóði hér á landi ekki talin til skatta. Lífeyrisherfi OECD ríkjanna eru með mjög mismunandi hætti. Í sumum þeirra bera almannatryggingar (á gegnumstreymis grunni) uppi lífeyrisherfið sem fjármagnað er með sköttum (tryggingagjaldi). Í nær öllum ríkjunum eru einnig starfræktir lífeyrissjóðir, en umfang þeirra og eðli er þó mjög mismunandi. Í flestum tilvikum eru þessir sjóðir valkvæðir, fela ekki í sér samtryggingu og lífeyrir fer alfarið eftir iðgjaldi og ávöxtun þess þegar lífeyristaka hefst. Í nokkrum ríkjum er skylduaðild að lífeyrissjóðum þar sem iðgjald er ákveðið með lögum. Í nokkrum öðrum ríkjum eru lífeyrissjóðir samningsatriði í kjarasamningum og aðild að lífeyrissjóðum takmarkast af því. Samanburður á skattbyrði milli landa sem eru með lögbundna skylduaðild að lífeyrissjóðum og hinna sem afla fjár til lífeyris að stærstum hluta með

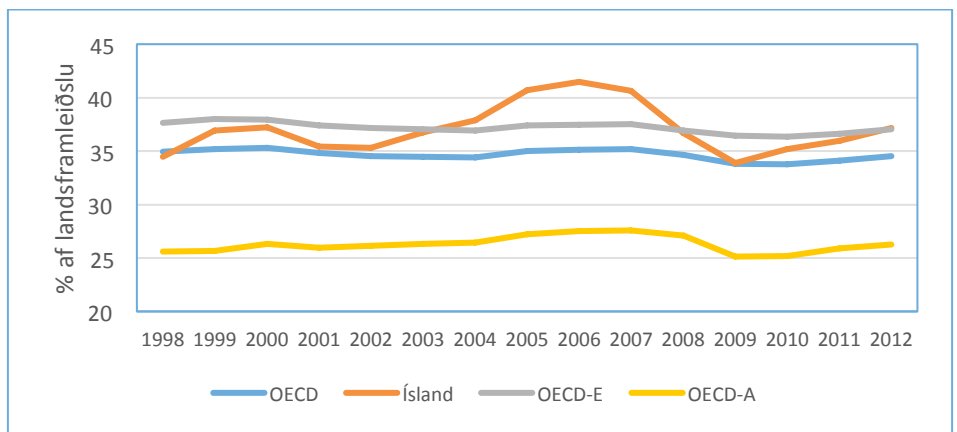


álagningu tryggingagjalds er skekktur.<sup>2</sup> Ein leið, en þó ekki einhlít, er að draga eyrnamerka skatta til lífeyristrygginga frá sköttum. Með því móti fæst töluvert önnur mynd af skattbyrði meðal OECD ríkja og á það ekki síst við um Ísland sem fer úr 14. sæti í það 4. og Nýja-Sjáland fer úr 23. sæti í það 5.



Mynd 1. Skattar sem hlutfall (%) af landsframleiðslu í OECD ríkjum 2011. Heimild: OECD.

Mynd 2 rekur þróun skattbyrðar í röskan áratug. Skattbyrði á Íslandi er þar borin saman við OECD í heild, Evrópuríki innan OECD og loks önnur OECD ríki. Sveiflur sýnast mun meiri á Íslandi en í samanburðarríkjunum. Almennt gildir að skattbyrði hækkar með auknum tekjum og hærri landsframleiðslu við óbreytt skatthlutföll.<sup>3</sup> Af því leiðir að meiri sveiflna gætir í skattbyrði í ríkjum eins og Íslandi þar sem hagsveiflur eru miklar.<sup>4</sup>



Mynd 2. Skattar sem hlutfall af landsframleiðslu 1998-2012: Ísland, OECD, Evrópuríki í OECD og önnur OECD ríki. Heimild: OECD.

<sup>2</sup> Ríkin sem um er að ræða eru auk Íslands: Ástralía, Eistland, Finnland, Ísrael, Mexíkó, Noregur, Pólland, Síle og Svíþjóð. Heimild: Non-tax compulsory payments as an additional burden on labour income, OECD.

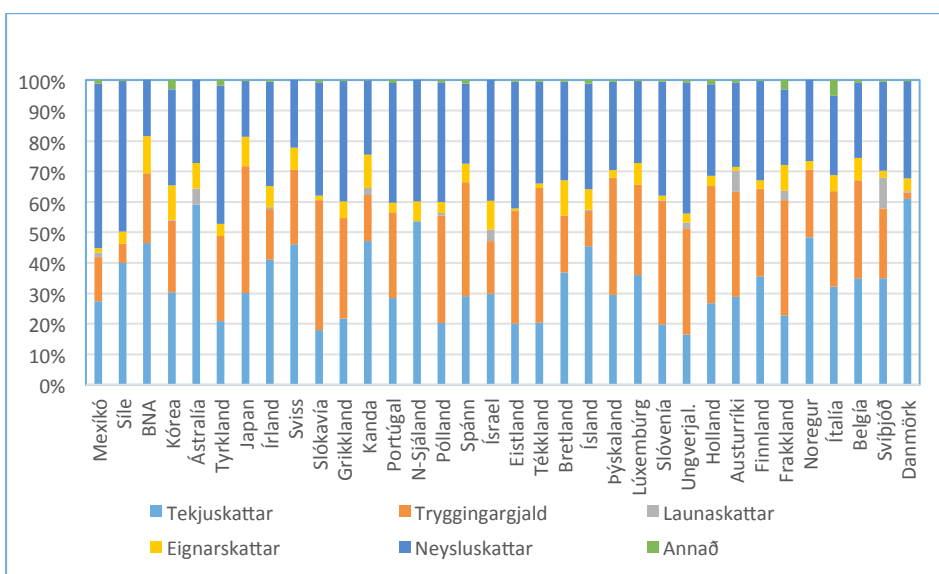
<sup>3</sup> Skatttekjur hækka hlutfallslega meira en landsframleiðsla þegar hagvöxtur er mikill.

<sup>4</sup> Þessu til viðbótar má nefna að jafnan þarf að hafa fyrirvara þegar sveiflur í einu landi eru bornar saman við meðaltal margra landa, þar sem meðaltalið sléttar nokkuð út sveiflur.

Skattbyrði jókst umtalsvert frá aldamótum og fram að hruni, eða um rös 5 prósent af landsframleiðslu. Þessa þróun má rekja til hagvaxtar sem leiddi til vaxtar allra skattstofna og fjölgunar skattgreiðenda vegna aðflutnings fólks, aukins kaupmáttar, minnkandi atvinnuleysis og meiri atvinnuþátttöku.<sup>5</sup> Þessi þróun snerist við með hruninu; hagvöxtur varð neikvæður, atvinnuleysi jókst, atvinnuþátttaka minnkaði, kaupmáttur lækkaði og brottflutningur varð umfram aðflutning fólks.<sup>6</sup>

Skattbyrðin sem slík segir takmarkaða sögu um áhrif skatta á samkeppnisstöðu ríkja. Í því sambandi þarf m.a. að skoða nánar samsetningu skatta. Almennt er talið að há tryggingagjöld og tekjuskattar, einkum á lögaðila, hamli hagvexti, en hagkvæmara sé að leggja á neysluskatta og skatta á fasteignir. Þá er mikilvægt að skattstofnar séu breiðir með fáum undanþágum. Með þessu móti má stilla skatthlutföllum í hóf og þannig draga úr skekkjum vegna skatta.

Mynd 3 sýnir að það er mjög misjafnt milli landa hvernig skattheimtu er háttað. Samsetning skatta á Íslandi sver sig í ætt við frændþjóðirnar annars staðar á Norðurlöndum, þar sem vægi tekjuskatta er tiltölulega hátt og tryggingagjald hlutfallslega lágt.



Mynd 3. Hlutfallsleg skipting skattækna á helstu liði í ríkjum OECD.<sup>7</sup>  
Heimild: OECD.

### 3.1 Tekjuskattur lögaðila

Tekjuskattshlutfall lögaðila (fyrirtækja) er mjög mismunandi eftir ríkjum, en jafnframt er mismunandi hvernig arður er skattlagður. Meðal OECD ríkjanna er tekjuskattshlutfall lögaðila (hlutafélaga) lægst á Írlandi, 12,5% en hæst í Bandaríkjunum, 40%. Almennt gildir að lítil lönd með áherslu á útflutning leggja lægri tekjuskatta á fyrirtæki en þau sem stærri eru. Lítil lönd leggja jafnan mikið

<sup>5</sup> Tekjuskattsstofn einstaklinga jókst þannig um 20% á föstu verðlagi frá 2003 til 2008, sem er 3,7% að meðaltali á ári.

<sup>6</sup> Tekjuskattsstofn einstaklinga dróst saman um 12% á föstu verðlagi frá 2008 til 2011, 4% að meðaltali á ári.

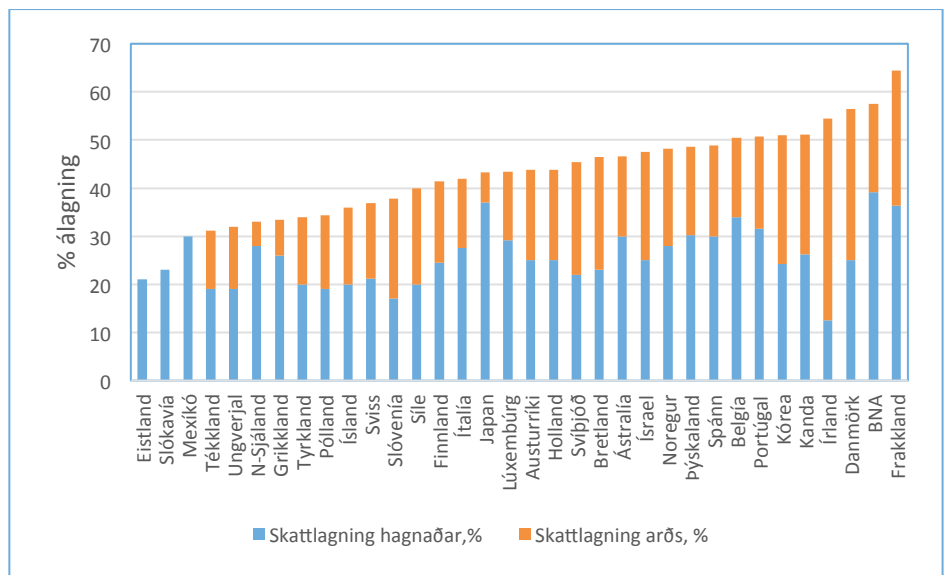
<sup>7</sup> Löndum raðað eftir hlutfall skattækna af landsframleiðslu.



upp úr því að laða til sín erlenda fjárfestingu, m.a. með hagstæðu skattaumhverfi. Írland er gott dæmi um þetta, en hagstætt skattaumhverfi fyrir fyrirtæki hefur lengi verið kjarni atvinnustefnu Íra og hvergi meðal OECD ríkjanna er bein erlend fjárfesting jafn mikil og á Írlandi.<sup>8</sup>

Hér á landi er lagður 20% tekjuskattur á hagnað hlutafélaga (þ.m.t. einkahlutafélög, samlagshlutafélög og samvinnufélög) og sex ríki OECD leggja á lægra hlutfall. Skatthlutfallið eitt og sér segir þó takmarkaða sögu. Líta þarf einnig til þeirra skattareglna sem gilda um ýmsa frádráttarliði sem heimilaðir eru og mynda tekjuskattsstofninn. Að teknu tilliti til þessa fæst virkt skatthlutfall, sem einatt er töluvert lægra en hið lögbundna hlutfall.

Tekjuskattur á félög er lagður á hagnað þeirra, hinn eiginlega afrakstur starfseminnar. Hér er því um að ræða skatt á eigendur en ekki á rekstur. Við mat á skattlagningu lögaðila þarf því að taka tillit til þeirra skatta sem eigendur greiða af sínum hlut. Hér á landi bera arðgreiðslur 20% skatt og endanlegur skattur af hagnaði félaga með takmarkaða ábyrgð (hlutafélög og samvinnufélög) er því 36%, komið í hendur eigenda. Önnur félög, s.s. samlagsfélög og sameignarfélög, greiða 36% tekjuskatt. Einstaklingur sem rekur fyrirtæki á eigin kennitölu greiðir hins vegar skatta af hagnaði eins og um laun sé að ræða.



Mynd 4. Tekjuskattur hlutafélaga og skattur á arð.  
Heimild: OECD.

Á myndinni að ofan má sjá að þótt tekjuskattur lögaðila sé lægstur á Írlandi sem áður segir er skattlagning arðs mjög há þar í landi. Í þessu felst ávinningur fyrir erlend fyrirtæki af því að stofna fyrirtæki á Írlandi og greiða arð í heimaríki, þar sem hann ber lægri skatta. Það er því ekki tilviljun að fjölþjóðleg bandarísk fyrirtæki hafa fjárfest í miklum mæli á Írland og Actavis er í dag írskt fyrirtæki.

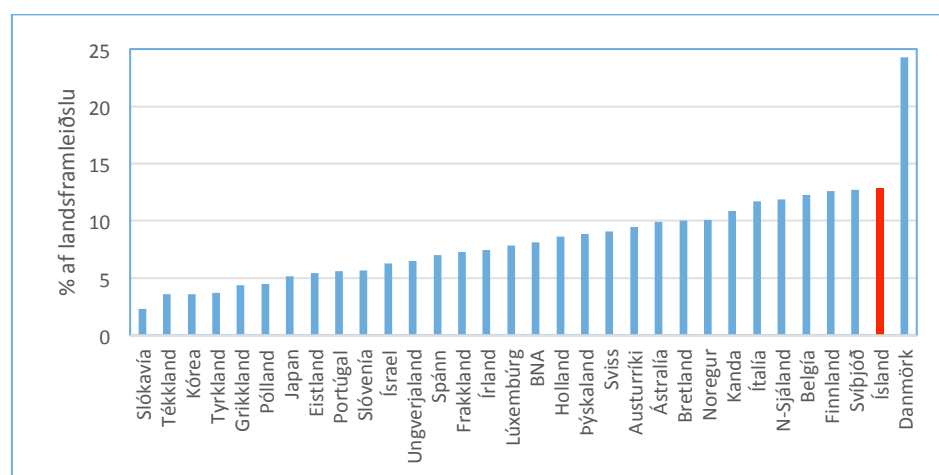
<sup>8</sup> Sjá t.d. Frank Barry (2004). Export-platform foreign direct investment: the Irish experience. EIB papers. Vol. 9 no 2.

Japan er andhverfa við Írland með hátt skatthlutfall á fyrirtæki en mjög lágan skatt á arð. Japanskt skattumhverfi hvetur þannig til þess að færa starfsemina til annarra landa og taka arðinn út í Japan. Alþjóðavæðing og mismunandi skattareglur milli ríkja hafa gert fjölþjóðlegum stórfyrirtækjum kleift að færa kostnað og hagnað milli landa til þess að lágmarka skatta.

Ísland stendur þokkalega í þessum samanburði, nokkru undir meðaltali OECD ríkjanna (42,6%) og í neðri þriðjungu OECD ríkjanna hvað varðar skattlagningu hagnaðar hjá eigendum.

### 3.2 Skattar á tekjur einstaklinga

Danmörk sker sig nokkuð frá öðrum ríkjum er varðar áherslu á tekjuskatt einstaklinga, sem svarar til um fjórðungs skatttekna. Ísland er það ríki OECD sem næst kemst Danmörku, en hlutfall slíkra skatta er þó aðeins um 13%.

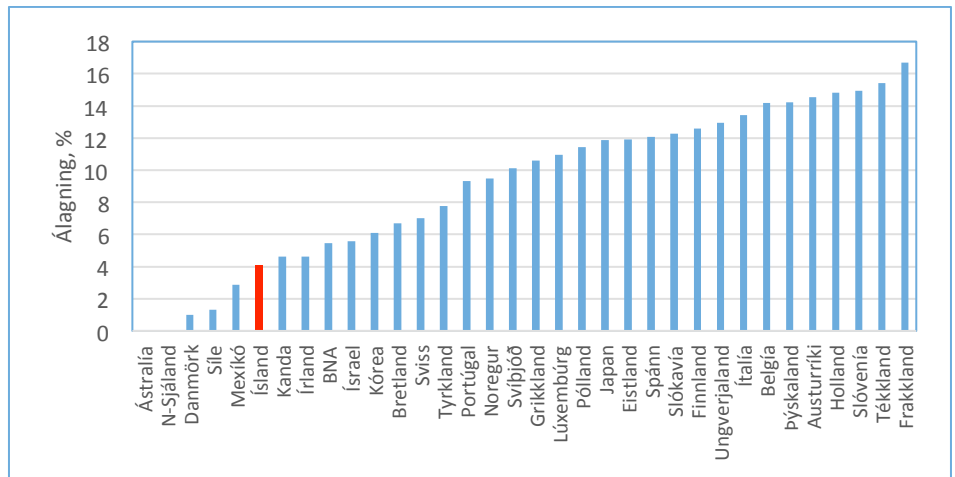


Mynd 5. Tekjuskattar einstaklinga, % af landsframleiðslu. Heimild: OECD.

Tölur sýna að hæstu jaðarskatta báru Danir, 60,2%, árið 2012. Svíþjóð kemur næst Danmörku, þar voru jaðarskattar 56,6%. Einfalt meðaltal OECD ríkja er 42,5% og hæstu jaðarskattar á Íslandi nokkru hærri eða 46,2%. Þá er athyglisvert að hæstu jaðarskattar í Danmörku eru lagðir á tekjur sem eru 10% fyrir ofan meðallaun, en sambærileg tala hér á landi er 40%.

### 3.3 Tryggingagjald

Á meginlandi Evrópu hefur um áratugaskeið verið fylgt almannatryggingastefnu í anda Bismarcks, þar sem fjár til almannatrygginga er aflað með gjöldum á launagreiðslur sem leggjast á fyrirtæki. Frakkland og Þýskaland hafa einkum fylgt þessari stefnu og eins og línuritið sýnir nemur tryggingagjald í Frakklandi tæpum 17% af landsframleiðslu og 14% í Þýskalandi.



Mynd 6. Álagningarhlutfall tryggingagjalds í OECD ríkjum 2011.  
Heimild: OECD.

Þegar frekar er rýnt í tryggingagjald í einstökum löndum kemur í ljós afar mikill munur á útfærslunni. Í nokkrum löndum (Ástralía, Nýja Sjáland og Síle) er tryggingagjald ekki lagt á og í Danmörku er lögð á föst krónutala. Tryggingagjald er útfært með svipuðum hætti og hér á landi, þ.e. fast hlutfall sem leggst á öll laun, í fjórum löndum, þ. á m. Finnlandi og Svíþjóð. Í Noregi er líka fast hlutfall, en tryggingagjaldinu er beitt í byggðapólitískum tilgangi og tryggingagjaldið hæst (14,1%) í sunnanverðu landinu en 0% í viðkvæmstu byggðunum. Flest ríki OECD leggja á tryggingagjald sem hækkar eftir launum og kerfið er því stighækkandi.

Mynd 6 sýnir að tryggingagjald á Íslandi er lágt í alþjóðlegum samanburði. En eins og fjallað er um í 3. kafla verður að hafa í huga að okkar iðgjöld í lífeyrissjóði bera um margt keim af sköttum og skekkja samanburð við mörg önnur ríki. Iðgjöld atvinnurekenda í lífeyrissjóð námu 4,3% af landsframleiðslu 2011 sem er viðlíka og tryggingagjaldið.

### 3.4 Skattasamkeppni

Aðra og skýrari mynd af skattalegu umhverfi í einstökum löndum er að finna í skýrslu Alþjóðabankans og PWC, Doing Business.<sup>9 10</sup> Í sérstöku hefti er fjallað ítarlega um skattlagningu fyrirtækja í 189 ríkjum.<sup>11</sup> Aðferðarfræðin felst í því að leggja til grundvallar tilbúið fyrirtæki. Lagður er á það skattur eftir skattareglum hvers ríkis og það látið greiða skatta og skyldur. Með þessu fæst góður kvarði til að bera saman skattalegt umhverfi atvinnulífs og samkeppnisstöðu. Helstu rekstrarþættir eru sem hér segir:

<sup>9</sup> Alþjóðabankinn (2013). Doing Business 2013. Smarter regulation for small and medium sized enterprises. <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>

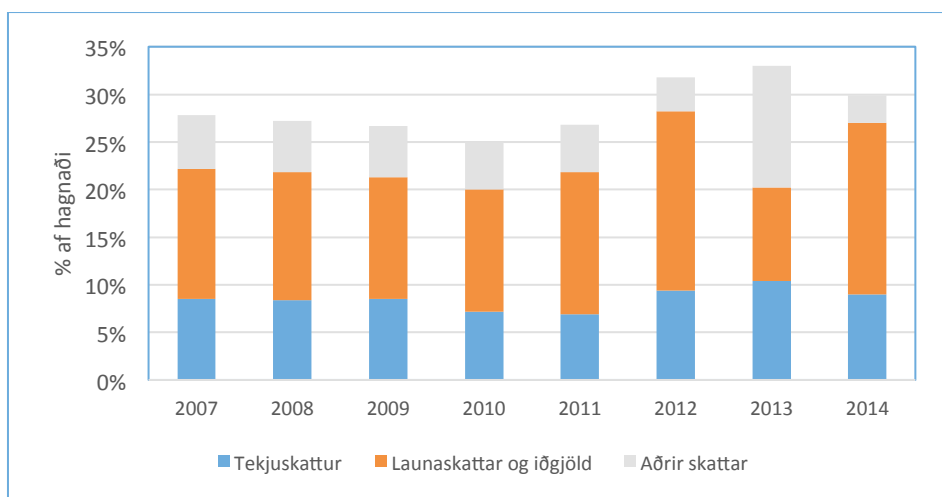
<sup>10</sup> KPMG tekur saman og birtir athyglisverðar rannsóknir um samkeppnishæfi 110 borga í 14 löndum í mismunandi atvinnugreinum og borinn er saman margvíslegur kostnaður atvinnulífs. Hins vegar er Ísland (Reykjavík) ekki með í þessari athugun, en vænlegt gæti verið að bæta þar úr. Sjá KPMG(2014). Competitive Alternatives. KPMG's Guide to International Business Costs. [http://www.competitivealternatives.com/reports/2014\\_compalt\\_execsum\\_en.pdf](http://www.competitivealternatives.com/reports/2014_compalt_execsum_en.pdf)

<sup>11</sup> PWC(2014). Paying taxes 2014. <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/assets/pwc-paying-taxes-2014.pdf>

- Fyrirtækið er tveggja ára hlutafélag, er iðnfyrirtæki sem selur á heimamarkaði eingöngu. Tap er á rekstri þess á fyrsta árinu. Starfsmenn eru 60 talsins.
- Umsvif og efnahagur fyrirtækisins reiknast sem ákveðið margfeldi af tekjum á íbúa í hverju landi.
- Reiknaðir eru allir skattar sem fyrirtækið greiðir. Vörsluskattar eru ekki meðtaldir, en umsýslutími vegna þeirra er þó mældur.

Árið 2007 voru aðeins 20 ríki með skattkerfi sem hagstæðara var fyrirtækinu en Ísland. Í mörgum samanburðarlöndunum hefur skattbyrði fyrirtækisins minnkað, en aukist hér á landi eins og línuritið sýnir. Árið 2014 lagði 51 ríki lægri skatta á fyrirtækið en það íslenska. Þegar horft er til OECD ríkjanna kemur í ljós að árið 2014 voru sex sem buðu lægri skatta.

Álagðir skattar og gjöld fyrirtækisins á Íslandi á árabílinu 2007 til 2014 eru eins og mynd 7 sýnir, en þar eru skattar og gjöld sett í hlutfall af hagnaði fyrirtækisins. Skattar lækkuðu frá 2007 til 2010 sem nemur alls 2,9 prósentustigum af hagnaði, en sú lækkun gekk til baka og vel rúmlega það árin 2010 til 2013 og skattar hækkuðu um 8 prósentustig af hagnaði.



Mynd 7. Skattlagning viðmiðunarfyrirtækis PWC á Íslandi 2007-2014, % af hagnaði. Heimild: Doing business.

Tveir kvarðar á umsýslu og umsýslukostnað koma fram í athugunum PWC, annars vegar er mældur sá tími sem fyrirtækið þarf að verja til að telja fram og ganga frá skattgreiðslum og hins vegar fjöldi greiðslna sem fyrirtækið þarf að inna af hendi árlega. Miðað við íslensk skattalög og –reglur fara 140 klukkustundir á ári í umsýslu vegna skatta fyrirtækisins, en skemmri tími nægir í 32 ríkjum, þar af 10 OECD ríkjum. Samkvæmt íslenskum lögum og reglum innir fyrirtækið af hendi 26 greiðslur vegna skatta, sem er í hærri kanti miðað við önnur ríki. PWC tekur saman í meginniðurstöðu þessa þrjá þætti, þ.e. skatthlutfall, tíma, fjölda greiðslna, og raðar ríkjum eftir þeim. Þá er Ísland í 37. sæti af 189 ríkjum. Þessar niðurstöður sýna að íslenskt skattaumhverfi er þokkalega samkeppnisfært.

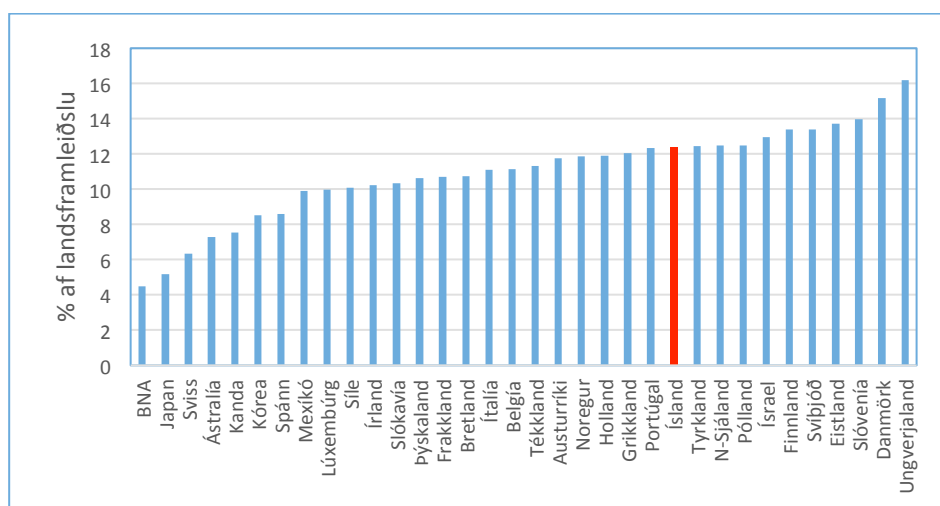
Tafla 2. Helstu niðurstöður PWC 2013

	Skattar, % af hagnaði, lagðir á:				Tími, klst.	Fjöldi greiðslna	Sæti
	Alls	hagnað	launagreiðslur	annað			
ÍSLAND	29,9	9,0	18,0	2,9	140	26	37
Danmörk	27,0	20,3	3,6	3,1	130	10	12
Finnland	39,8	14,1	24,5	1,2	93	8	21
Noregur	40,7	24,8	15,9	0,0	83	4	17
Svíþjóð	52,0	16,0	35,5	0,5	122	4	41
Bretland	34,0	21,6	10,6	1,8	110	8	14
Írland	25,7	12,3	12,1	1,3	80	9	6
Þýskaland	49,4	23,0	21,8	4,6	218	9	89
BNA	46,3	27,9	9,9	8,5	175	11	64
Kanada	24,3	6,6	12,9	4,8	131	8	8
Indland	62,8	24,4	20,7	17,7	243	33	158
Japan	49,7	27,2	17,9	4,6	330	14	140
Kína	63,7	6,2	49,6	7,9	318	7	120

Heimild: Paying taxes 2014.

### 3.5 Skattar á vörur og þjónustu

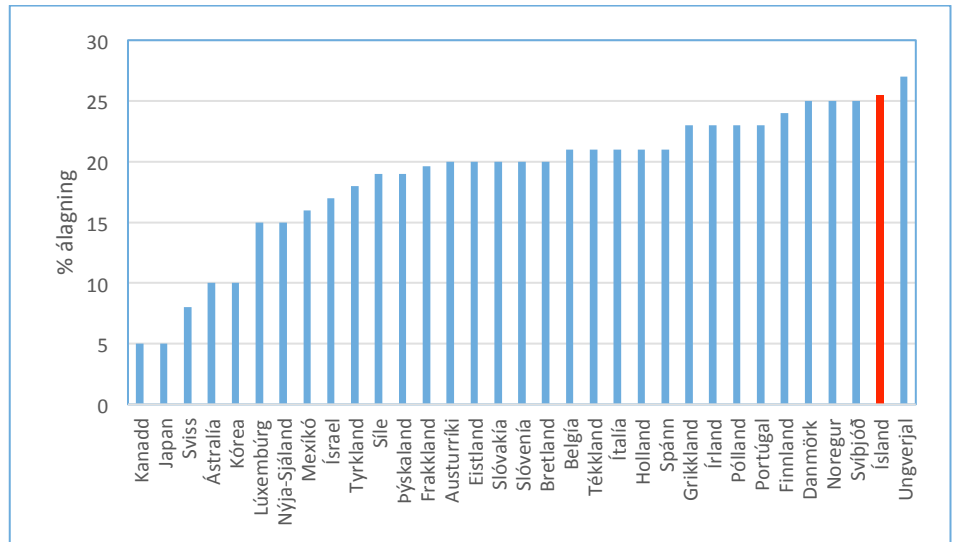
Eitt megineinkenni íslensks skattkerfis var um langt skeið mikil áhersla á skatta á vöru og þjónustu (eða óbeina skatta). Að því leyti var okkar skattkerfi ólíkt því sem var annars staðar á Norðurlöndum, þar sem beinum sköttum var beitt í ríkum mæli, m.a. til að jafna tekjur. Veruleg breyting hefur orðið í þessu tilliti, því að bæði hefur vægi beinna skatta aukist á Íslandi<sup>12</sup> og óbeinna annars staðar á Norðurlöndum. Hlutfall skatta á vörur og þjónustu sem hlutfall af landsframleiðslu er sýnt á mynd 8. Þar kemur fram að hæst er hlutfallið í Ungverjalandi en lægst í Bandaríkjunum. Danir, Svíar og Finnar koma rétt á hæla Ungverja, Ísland er í 11. sæti í þessu tilliti.



Mynd 8. Skattar á vörur og þjónustu í OECD ríkjum, % af VLF.  
Heimild: OECD.

<sup>12</sup> Árið 1985 voru ¾ skatttekna hins opinbera óbeinir skattar en 42% árið 2012.

Virðisaukaskattur er lagður á í öllum ríkjum OECD nema í Bandaríkjunum, þar sem enn er við lýði söluskattur sem einstök sambandsríki leggja á. Flest OECD ríki leggja á virðisaukaskatt í mismunandi þrepum. Danir eru meðal undantekninga og leggja 25% vsk á allar vörur og þjónustu. Hæsta virðisaukaskatt leggja Ungverjar á, eða 27%, en eru einnig með lægri þrep. Svipað er upp á teningnum hér á landi og kemur Ísland næst Ungverjalandi með 25,5% vsk. Þegar tekið er tillit til undanþága í virðisaukaskattskerfinu lætur nærri að meðal virðisaukaskattur á einkaneyslu sé 20%.



Mynd 9. Álagningarhlutfall virðisaukaskatts (hæsta þrep) í OECD ríkjum, %.  
Heimild: OECD.

Vörugjöld í núverandi mynd voru tekin upp árið 1971.<sup>13</sup> Þessi gjöld hafa frá upphafi verið umdeild. Stjórnvöld hafa oftsinnis hækkað vörugjöld sem neyðarbrauð til að loka fjárlögum á elleftu stundu. Vörugjaldskerfið er því orðið að flókinni endaleysu sem skilar tiltölulega litlum tekjum en kostar mikla fyrirhöfn. Svipaðar vörur í sömu tollflokkum bera mismunandi gjöld án nokkurra sýnilegra ástæðna. Vegna uppsöfnunaráhrifa hafa vörugjöldin mikil áhrif á verðlag og og rýra mjög samkeppnisstöðu íslenskrar verslunar. Þegar tekið er saman álag tolla, vörugjalda og virðisaukaskatts á einstakar vörur kemur t.d. í ljós að álagning á sjónvarpsskjái er 69%, 62% á uppþvottavélar, 44% á fatnað og 38% á húsgögn.<sup>14</sup> Lengi hefur verið kallað eftir róttækri endurskoðun og einföldun vörugjalda og virðisaukaskatts og tekið er undir það hér. Leitun er að ríki sem leggur á tolla í jafn mörgum tollnúmerum og hið íslenska og hluti af einföldun vörugjalda er að fækka til muna tollnúmerum.<sup>15</sup>

**TILLAGA: Endurskoða þarf vörugjaldakerfið í heild, fækka tollnúmerum og koma í veg fyrir óeðileg uppsöfnunaráhrif skatta á verðlag.**

<sup>13</sup> Vörugjöld má rekja allt aftur til ársins 1939 en þá voru þau lögð á nokkrar innlendar vörutegundir. Vörugjald í núverandi mynd kom til með aðild Íslands að EFTA árið 1970. Í lok árs 1971 voru vörugjöld lögfest, og tóku þá einnig til innflutnings samkeppnisvara við innlendar iðnvörur sem nutu tollverndar allt til aðildar Íslands að EFTA 1970. Sjá m.a. í Friðrik G. Ólgeirsson (2013). Í þágu þjóðar og SVP (2012). Vörugjaldskerfið á Íslandi.

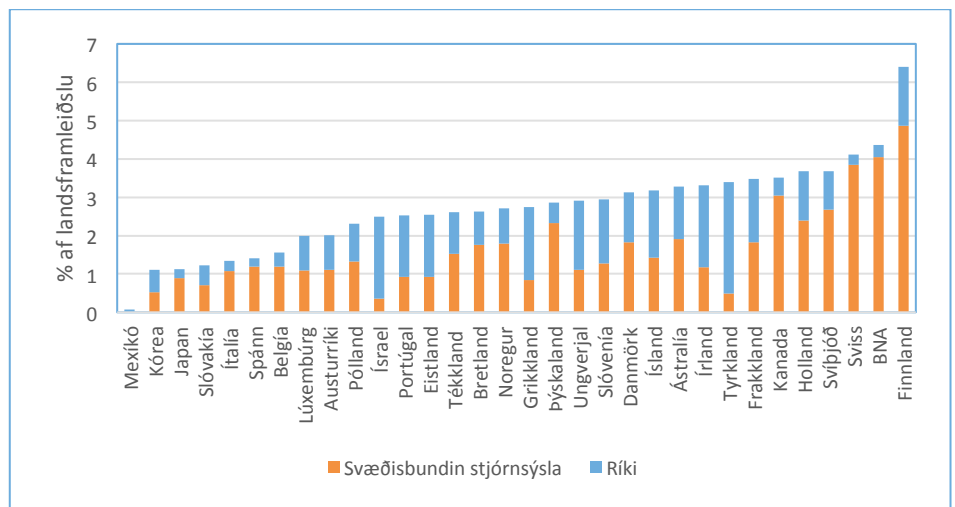
<sup>14</sup> Viðskiptaráð Íslands (2012) Neysluskattar komnir á síðasta söludag.

<sup>15</sup> Í sögulegu samhengi má benda á að meðal fyrstu verka Viðreisnarstjórnarinnar sem við völd var frá 1959 til 1971 var að fækka tollnúmerum, taka upp einfalt söluskattskerfi og lækka tolla.

Til lengdar er markmiðið að afnema vörugjaldskerfið. Áfangi að því markmiði gæti verið að fella niður vörugjöld á matvörur og mæta tekjutapi með hækkun á neðra þrepi virðisaukaskatts.<sup>16</sup>

### 3.6 Þjónustutekjur

Í vaxandi mæli láta ríki þjónustuþega greiða fyrir veitta þjónustu, í stað þess að fjármagna með almennum skatttekjum. Þjónustutekjur er fremur að finna meðal svæðisbundinna stjórnvalda en ríkja. Mynd 10 sýnir þjónustutekjur sem hlutfall af landsframleiðslu í OECD ríkjum árið 2010. Hér á landi svara þjónustutekjur hins opinbera til 3,4% af landsframleiðslu, þ.a. námu þjónustutekjur sveitarfélaga 1,5%. Eins og mynd 12 sýnir innheimta Finnar mestar tekjur fyrir veitta þjónustu, eða 6,35%, og Ísland er rétt yfir miðjum hópi.



Mynd 10. Þjónustutekjur, % af VLF.  
Heimild: OECD.

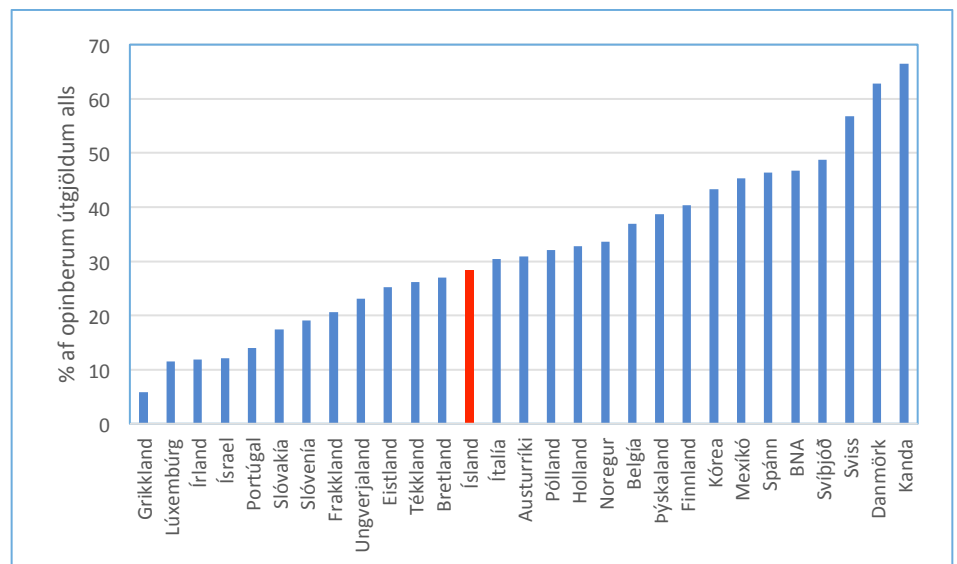
<sup>16</sup> Sjá einnig, SA (2012). Skattstofnar atvinnulífsins – ræktun eða rányrkja. <http://www.sa.is/files/Skattstofnar%20atvinnul%20ADfsins.%20R%20C%3%A6ktun%20e%20C%3%B0a%20R%20C%3%A1nyrkja.27540433.pdf>



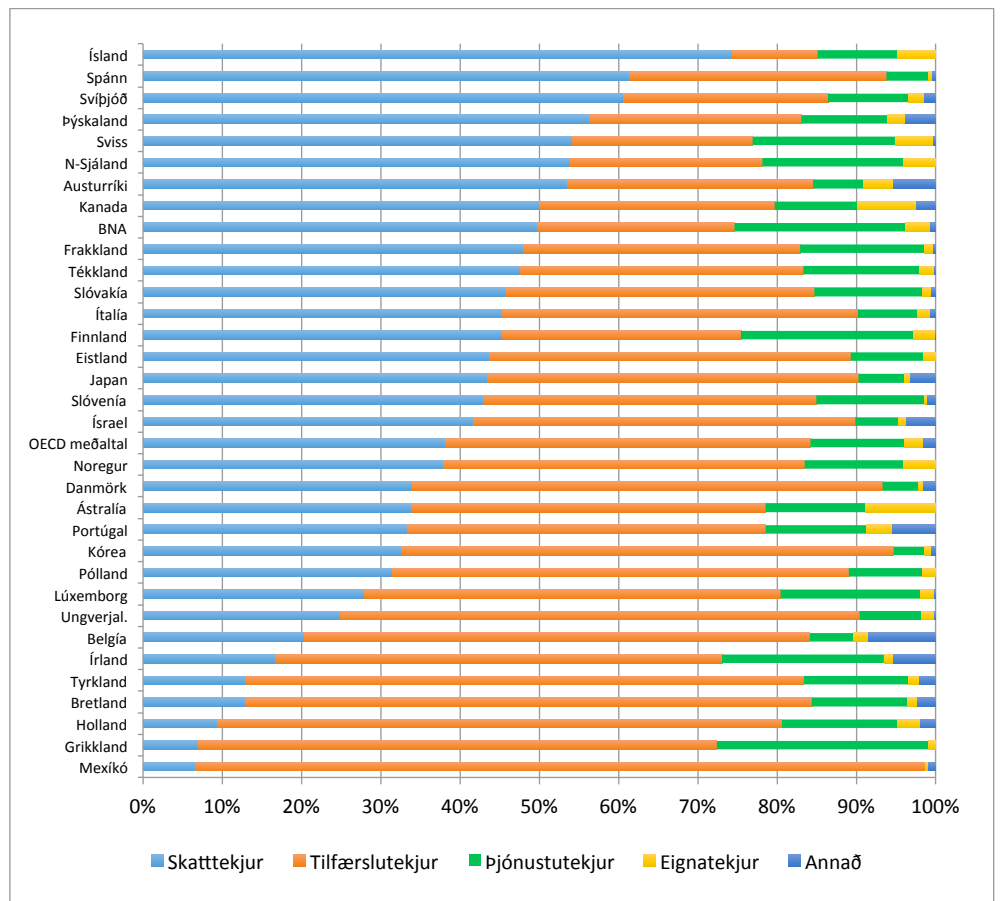


### 4.1 Umfang sveitarfélaga og alþjóðlegur samanburður

Mjög er misjafnt milli landa hver hlutur staðbundinna stjórnvalda er í búskapi hins opinbera. Sambandsríki, s.s. BNA, Þýskaland, Spánn, eru með þrjú stjórnsýslustig og jafnan er hlutur staðbundinna stjórnvalda mikill í þessum ríkjum. Þegar horft er til OECD ríkjanna kemur í ljós að staðbundin stjórnvöld ráðstöfuðu að meðaltali 32% af opinberum útgjöldum árið 2011. Ísland er undir meðaltalinu en á fyrrgreindu ári var hlutur sveitarfélaga 28%. Hlutfallið er hærra annars staðar á Norðurlöndum og hæst í Danmörku þar sem sveitarfélögin ráðstafa 63% opinberra útgjalda.



Mynd 11. Umfang svæðisbundinna stjórnvalda: Hlutur í opinberum útgjöldum. Heimild: OECD.



Mynd 12. Samsetning tekna svæðisbundinna stjórnvalda í OECD ríkjum.  
Heimild: OECD.

Fjárhagsleg samskipti milli ríkis og annarra stjórnsýslustiga eru nokkuð mismunandi eftir ríkjum. Í öllum ríkjum eru útgjöld neðri stjórnsýslustiga í einhverjum og jafnvel ríkjum mæli fjármögnuð með fé sem ríkið leggur þeim til. Dönsk sveitarfélög leggja á aðeins um 27% af heildarsköttum og því nema millifærslur milli ríkisins og sveitarfélaganna yfir þriðjungi opinberra útgjalda. Ísland hefur nokkra sérstöðu meðal samanburðarríkja í því hversu stór hluti útgjalda sveitarfélaga er fjármagnaður með eigin skatttekjum, eða um 75% tekna. Aðeins um 10% teknanna eru tilfærslur frá ríkinu, fyrst og fremst í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Eins og mynd 12 sýnir er ekkert land í OECD þar sem tekjur svæðisbundinna stjórnvalda eru í jafn ríkjum mæli og hér eigin skatttekjur. Að meðaltali nema tilfærslur frá ríkinu um 46% af tekjum svæðisbundinna stjórnvalda í OECD ríkjum og skatttekjur 38%. Annað einkenni er hversu mjög skatttekjur íslenskra sveitarfélaga eru undirorpnar sveiflum.<sup>17</sup>

Tekjustofnar íslenskra sveitarfélaga eru útsvar, fasteignagjöld og framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Útsvarið leggst eingöngu á einstaklinga, en ekki á fyrirtæki (lögaðila). Fasteignagjöld eru lögð á í þremur flokkum: íbúðarhúsnæði, opinberar byggingar og atvinnuhúsnæði.

<sup>17</sup> Richard Hughes (2010). Applying Fiscal Rules to the Public Sector. Lessons from international experience. Fyrirlestur á Námsstefnu Sambands íslenskra sveitarfélaga 22. janúar 2010. [http://www.samband.is/media/fundir-og-radstefnur/Namsstefna\\_RH.pdf](http://www.samband.is/media/fundir-og-radstefnur/Namsstefna_RH.pdf)



Tekjustofnar ríkissjóðs eru mun víðfeðmari en sveitarfélaga. Þrennt skiptir þar mestu; skattar á hagnað lögaðila, neysluskattar og skattar á fjármagnstekjur. Íslensk sveitarfélög leggja ekki skatta á hagnað fyrirtækja eða umsvif. Fasteignaskattar á atvinnuhúsnæði eru einu skattarnir sem sveitarfélög leggja á fyrirtæki. Engu að síður eiga sveitarfélög allt undir blómlegu atvinnulífi. Skatttekjur sveitarfélaga koma því fyrst og fremst frá heimilum, eða fast að 90% af eiginlegum skatttekjum. Afkoma sveitarfélaga er þannig mjög háð stöðu heimilageirans, ekki síst hlut launa.

#### 4.2 Sveitarfélög sem skattgreiðendur

Ríki og sveitarfélög inna opinbera þjónustu af hendi í sameiningu og gera með sér samning um verkaskiptingu. Á undanförunum árum hafa sveitarfélög tekið að sér verkefni sem ríkið hafði áður með höndum. Skattlagning eins stjórnsýslustig á annað er jafnan mikið bitbein og kann að draga úr hagkvæmni við veitingu opinberrar þjónustu. Sveitarfélög greiða margvíslega skatta til ríkisins eins og um almenna lögaðila væri að ræða. Mestu skipta tryggingagjald, fjármagnstekjuskattur og virðisaukaskattur. Á hinn bóginn leggja sveitarfélögin á fasteignagjöld á fasteignir ríkisins (tekjur 3,7 ma.kr. árið 2013).<sup>18</sup>

#### 4.3 Virðisaukaskattskerfið

Í verkefnatillögu er sérstaklega vikið að breytingum á virðisaukaskattskerfinu. Álit ráðgjafaráðs SHH kemur fram á bls. 19 í verkefnatillögu:<sup>19</sup>

„Sveitarfélögin þurfa að komast inn í virðisaukaskattsumhverfið en fá tekjurnar aftur með skilgreindri hlutdeild. Virðisaukaskattskerfið er að mati hópsins heftandi í því að útvista þjónustu sveitarfélaga, en í tengslum við það gæti átt sér stað atvinnusköpun og nýsköpun“.

Þetta sjónarmið er umdeilt og ýmsir sérfræðingar deila ekki þessari skoðun, m.a. með vísan til þeirra undanþága sem löggjöfin felur í sér. Mikilvægt er að greina stöðu sveitarfélaganna í virðisaukaskattskerfinu til hlítar og áhrif þess á ákvarðanir þeirra um ráðstöfun fjármagns. Jafnframt er horft til fyrirkomulags í öðrum ríkjum.

<sup>18</sup> Allt til ársins 2005 voru þó fasteignir ríkisins undanþegar fasteignagjöldum. Einu fasteignirnar sem undanþegar eru fasteignasköttum eru kirkjur, bænahús og eignir erlendra ríkja.

<sup>19</sup> Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (2013). Sóknaráætlun höfuðborgarsvæðisins. Verkefnatillaga.

<http://ssh.is/images/stories/S%C3%B3knar%C3%A1%C3%A6tlun/heimas%C3%AD%C3%B0a/s%C3%B3knar%C3%A1%C3%A6tlun%20verkefnatillaga.pdf>

#### 4.3.1 Sveitarfélögin og VSK

Almannaþjónusta sem veitt er af opinberum aðilum, s.s. heilbrigðis- og félagsleg þjónusta, er undanþegin virðisaukaskatti. Í þessu felst að ekki er greiddur útskattur af slíkri þjónustu, jafnvel þótt neytandi þjónustunnar greiði e.k. þjónustugjald, enda er þjónustan í stórum dráttum fjármögnuð með almennum sköttum. Í 2. gr. laga um virðisaukaskatt (nr. 50/1988) er kveðið á um þá þjónustu sem undanþegin er virðisaukaskatti. Helstu þættir sem viðkoma opinberum rekstri eru:

- Þjónusta sjúkrahúsa og önnur heilbrigðisþjónusta.
- Félagleg þjónusta, svo sem rekstur leikskóla og skólalagheimila.
- Rekstur skóla og menntastofnana.
- Starfsemi safna og aðgangseyrir að listviðburðum.
- Íþróttastarfsemi, þ.m.t. aðgangseyrir að sundstöðum og skíðalyftum.

Undanþágan tekur til viðkomandi starfsemi, óháð því hvort opinber eða einkaaðili lætur hana í té. Þannig er t.d. ekki innheimtur virðisaukaskattur af einkarekinni heilbrigðisþjónustu, s.s. tannlækna.

Sveitarfélög eru ekki skráningarskyld um virðisaukaskatt samkvæmt lögum og eru í þeim skilningi ekki inn í hinu almenna virðisaukaskattskerfi. Hins vegar eru snertifletir sveitarfélaga við virðisaukaskatt margvíslegir. Þar skiptir mestu að sú vara/þjónusta sem hið opinbera kaupir ber fullan innskatt í flestum tilvikum. Með þessum hætti er litið á opinbera aðila sem endanlegan notanda, þ.e. með sama hætti og neytanda. Um fjárfestingar sveitarfélaga gildir að þau greiða fullan innskatt. Augaleið gefur að þótt starfsemi á vegum ríkisins beri með sama hætti fullan innskatt, er virðisaukaskattur skattur til ríkisins og áhrifin á fjármál ríkisins engin.

Ljóst má vera að í þessu fyrirkomulagi felst að öðru óbreyttu hvati fyrir sveitarfélögin að spara sér virðisaukaskatt með því að draga úr aðkeyptri þjónustu og reiða hana fremur af hendi innanhúss án virðisaukaskatts. Tökum einfalt dæmi. Sveitarfélag stendur frammi fyrir vali um að inna sjálft af hendi vissa stoðþjónustu, t.d. þrif í skólum, eða fela hana einkaaðila. Gerum nú ráð fyrir að kostnaður við framleiðsluna (án skatta) sé sá sami í báðum tilvikum, 100 kr. Til þess að bera ekki tap af þessum viðskiptum verður einkaaðilinn að setja upp 117,85 kr. fyrir verkið sem er 17,85 kr. meira en það myndi kosta sveitarfélagið að kaupa þjónustuna innanhúss.

Hér er um að ræða tvenns konar samkeppnishindranir. Að þeirri fyrri er vikið hér að ofan og hún snýr að stoðþjónustunni. Ef gengið er út frá því að framleiðni sé meiri í einkageiranum en hjá hinu opinbera má ljóst vera að skattafyrirkomulagið dregur úr hagkvæmni. Hin hindrunin snýr að samkeppni milli einkaaðila og opinberra við veitingu endanlegrar samfélagslegrar þjónustu.



Þessum samkeppnishindrunum er eytt að nokkru með tvennum hætti hér á landi. Annars vegar er sveitarfélögum gert að greiða reiknaðan útskatt af eigin notum á þjónustu sem telst vera í samkeppni við einkaaðila. Í dæminu hér að ofan myndi þannig bætast við útskattur hjá sveitarfélaginu kr. 23,95 og útgjöld sveitarfélagsins aukast sem því nemur. Hins vegar er endurgreiðsluleiðin sem felur í sér að ýmis kaup sveitarfélaga á vörum og þjónustu eru undanþegin virðisaukaskatti. Væri um slíka þjónustu að ræða í dæminu að ofan fengi sveitarfélagið endurgreiddan útskattinn sem einkaaðilinn lagði á, 23,95 kr. Þessi leið hefur því ekki áhrif á fjárhag sveitarfélagsins.

Endurgreiðsluréttur opinberra aðila á virðisaukaskatti er skilgreindur í 42. gr. laga um virðisaukaskatt. Þar er tiltekið hvaða þjónustu/vörukaup er um að ræða:

- Sorphreinsun.
- Ræstingu.
- Snjómokstur og snjó- og hálkueyðingu með salti eða sandi.
- Þjörgunarstörf og öryggisgæslu vegna náttúruhamfara og almannavarna.
- Þjónustu sérfræðinga er almennt þjóna atvinnulífínu og lokið hafa háskólanámi eða sambærilegu langskólanámi.
- Kaup sveitarfélaga og stofnana á tilteknum tækjabúnaði. á sviði brunavarna, brunamála eða mengunarvarna

Hér er endurgreiðslurétturinn afmarkaður við opinbera aðila, ríki, sveitarfélög og stofnanir þeirra. Sem fyrr segir tekur undanþága frá virðisaukaskatti til tiltekinnar starfsemi, án tillits til þess hvort einka- eða opinber aðili innir þjónustuna af hendi. Með þessu gefur virðisaukaskattskerfið opinberum rekstri forskot á hugsanlega samkeppni einkaaðila.

Margt orkar tvímælis í þessu efni. Ankannalegt er að þjónusta „sérfræðinga“ sé skilyrt við tiltekna menntun. Þannig er t.d. virðisaukaskattur á þjónustu fasteignasala við sveitarfélög ekki endurgreiddur, því að ekki er gerð krafa um að löggiltir fasteignasalar séu háskólamenntaðir. Reglulega hefur komið upp ágreiningur um þessi mál. Þannig hafa sveitarfélögin um nokkurt skeið tekist á við ríkisvaldið um endurgreiðslu virðisaukaskatts af tækjabúnaði slökkviliða og vegna fráveituf framkvæmda. Undanþáguákvæði laganna eru sértæk og undanþágum hefur verið bætt við eftir hendinni án þess að heildstæð sýn liggi fyrir. Þá hefur verið gagnrýnt að framkvæmd endurgreiðslna styðjist um of við ólögfestar reglur.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Sjá nánar Samband íslenskra sveitarfélaga (án ártals).VSK umhverfi sveitarfélaganna. Greinargerð til stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga og endurskoðunarnefndar um tekjustofna sveitarfélaga.

Við blasir að virðisaukaskattslögin draga upp ákveðna mynd af starfsemi hins opinbera og samkeppni. Samkvæmt henni eiga sveitarfélög ekki í samkeppni við einkaaðila er varðar veitingu þjónustu, lögboðinnar sem ólögboðinnar. Hins vegar eiga þau í samkeppni við einkaaðila um ýmsa stoðþjónustu til eigin nota. Staðreyndin er sú að í auknum mæli hafa einkaaðilar farið inn á svið sem hið opinbera hefur um langt skeið nær alfarið séð um. Ekki verður því annað séð en að virðisaukaskattskerfið dragi úr samkeppnishæfni, t.d. hjá skólum í einkarekstri sem ekki fá endurgreiddan VSK af ræstingu.

Það vandamál sem hér er til umfjöllunar er ekki séríslenskt og á við um öll ríki þar sem virðisaukaskattur er við lýði. Mjög mismunandi er með hvaða hætti einstök ríki hafa tekið á þessu. Í grófum dráttum er um að ræða þrjá flokka:<sup>21</sup>

- Fulla sköttun.
- Afmarkaðar undanþágur.
- Afmarkaðar endurgreiðslur.
- Fulla endurgreiðslu innskatts.

Á Nýja-Sjálandi eru nær engar undanþágur frá virðisaukaskatti sem er 15%. Opinberum aðilum, ríki og sveitarfélögum er gert að skrá sig í virðisaukaskattskerfið. Allar greiðslur til þessara stofnana eru virðisaukaskattskyldar, þ.m.t. fjárveitingar frá hinu opinbera. Á hinn bóginn mega þau draga frá allan innskatt. Með þessu móti er talið að öllum samkeppnishindrunum sé rutt úr vegi. Fjölmargir skattasérfræðingar hafa bent á ný-sjálenska kerfið sem fyrirmynd fyrir aðra. Einfaldari útfærsla gæti falist í því að einungis útsendir reikningar hins opinbera bæru virðisaukaskatt.

Á hinn bóginn er nær allur innskattur sem innheimtur er hjá breskum sveitarfélögum endurgreiddur. Undantekningar frá þessari meginreglu sem við lýði hefur verið frá árinu 1973 eru fáar og skipta engu fjárhagslega.

Alls átta ríki af 27 í ESB bjóða sveitarfélögum upp á endurgreiðslu virðisaukaskatts af tilteknum vöru- eða þjónustukaupum, þ.á m. Danmörk, Finnland og Svíþjóð. Þessi ríki eiga sameiginlegt að virðisaukaskattshlutfall er hátt, um og yfir 20%. Danska kerfið er sérstakt að því leyti að endurgreiðsla til sveitarfélaga kemur úr þeirra eigin vasa, þar sem tilfærslur frá ríkinu skerðist sem þeim nemur.

---

<sup>21</sup> Byggt á Copenhagen Economics og KPMG (2013). VAT in the Public Sector and Exemptions in the Public Interest. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat\\_public\\_sector\\_exemptions\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_public_sector_exemptions_en.pdf)

Á vettvangi ESB stendur yfir endurskoðun á virðisaukaskattskerfi sem miðar að því að samræma skatta milli landa og undanþágur/endurgreiðslur sem við lýði eru. Meðal annars er ESB með þessu að koma til móts við umkvartanir frá atvinnulífi um að endurgreiðslurnar skekki samkeppnisstöðu og teljist þannig ríkisaðstoð.<sup>22</sup> Evrópsku sveitarfélagasamtökin (CEMR) eru um það bil að ljúka úttekt á því hvernig sveitarfélög innan álfunnar standa almennt gagnvart VSK-kerfum aðildarríkjanna.

Það er afar viðamikið verkefni að meta fýsileika þess að sveitarfélög gengjust að fullu undir virðisaukaskattskerfið, eða með öðrum orðum að farin væri ný-sjálenska leiðin. Í úttekt Copenhagen Economics og KPMG er mælt með þeirri leið og metið að það skili fyrir ESB ríkin í heild sem svarar til 0,04-0,19% af landsframléiðslu. Neðri mörkin miðast við takmarkaða samkeppni milli einkaaðila og opinberra um veitingu grunnþjónustu, en efri mörkin við verulega samkeppni. Væri ávinningur fyrir Ísland í samræmi við þessa áætlun samsvaraði hún 700-3.200 m.kr. Þetta væri afar róttæk breyting sem hefði margvíslegar afleiðingar ein og sér. Í fyrsta lagi er líklegt að verðlag myndi hækka, þótt á móti gæti breikkun skattstofns skilað lítilsháttar lækkun skatthlutfalls. Í öðru lagi eru meiri líkur á að þessi breyting myndi auka umsýslukostnað. Í þriðja lagi hefði þessi breyting umtalsverð tekjudreifingaráhrif með aukinni gjaldtöku fyrir grunnþjónustu.

**TILLAGA: Heildstæð endurskoðun verði gerð á 42.gr. laga um virðisaukaskatt og á framkvæmd hennar. Við endurskoðunina þarf að hafa í huga samkeppnishindranir annars vegar og hagkvæma ráðstöfun opinberra fjármála hins vegar. Tryggt verði að atvinnulífið komi að endurskoðuninni.**

#### 4.3.2 Greiðslur sveitarfélaga á virðisaukaskatti

Yfirlit um greiðslur íslenskra sveitarfélaga á virðisaukaskatti liggur ekki fyrir og skortur hefur verið á heildstæðri skoðun. Í því skyni að kortleggja greiðslur sveitarfélaga á virðisaukaskatti var ákveðið að ráðast í athugun á virðisaukaskattsgreiðslum í tveimur sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu, Garðabæ og Mosfellsbæ. Yfirferð yfir reikninga sveitarfélaganna sýnir að á árinu 2012 nam álagður innskattur Garðabæjar (án útgjalda vegna hjúkrunarheimilis) 423 m.kr. og að teknu tilliti til endurgreiðslna, þ.m.t. vegna „allir vinna“ , bar Garðabær nettó virðisaukaskatt upp á 335 m.kr. árið 2012 eða 29 þús.kr. á íbúa. Með sama hætti fékkst að innskattur Mosfellsbæjar hafi numið 294 m.kr. og nettóvirðisaukaskattur sveitarfélagsins 203 m.kr.

Út frá íbúafjölda í Garðabær má ætla að nettóvirðisaukaskattur á sveitarfélög landsins hafi numið 9,4 milljörðum kr.<sup>23</sup> Ef hins vegar reikningar Mosfellsbæjar eru lagðir til grundvallar fæst áætlun um að sveitarfélögin hafi borið nettó um 7,3 milljarða kr. í virðisaukaskatt.

<sup>22</sup> Fréttabréf Frá Brussel til Breiðdalshrepps. Hvað er á döfinni hjá EFTA og ESB? Samband íslenskra sveitarfélaga. Brussel-skrifstofa. Desember 2013.

<sup>23</sup> Svipuð niðurstaða fæst með því að „blása“ tölur upp með tilliti til „annars rekstrarkostnaðar“ í reikningum sveitarfélaga.



#### 4.4 Fjármagnstekjuskattur, stimpilgjöld og sveitarfélögin

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt eru sveitarfélög undanþegin greiðslu tekjuskatts. Í 4. mgr. 71 gr. er hins vegar tilgreint að vissir aðilar, þar á meðal sveitarfélög, skuli þrátt fyrir ákvæði 4. gr. greiða tekjuskatt af fjármagnstekjum. Í 5. mgr. 71 gr. eru tilgreindir aðilar sem undanþegnir eru þessu ákvæði, sem í flestum tilvikum eru opinberar stofnanir. Stofn til fjármagnstekjuskatts eru greiddar vaxtatekjur en ekki er heimilt að lækka stofninn um greidd fjármagnsgjöld. Fjármagnstekjuskattur er 20%. Fjármagnstekjuskattur leggst mjög misjafnlega á sveitarfélög allt eftir því hvernig þau haga stjórnsýslulegri uppbyggingu sinni.<sup>24</sup> Vextir sem færðir eru á lánveitingar sveitarfélags til stofnana eða öfugt eru stofn til fjármagnstekjuskatts ef um sjálfstæðan lögaðila er að ræða. Óumdeilt er að það séu góðir stjórnarhættir að reka stofnanir sveitarfélaga sem sjálfstæða lögaðila og því er ósanngjarnt að það leiði til meiri skattlagningar.

Sveitarfélög og fyrirtæki sem þau bera ótakmarkaða ábyrgð á eru undanþegin tekjuskatti og gildir sama um ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki. Þessar skipulagseiningar eru ekki reknar með hagnaðarvon í huga, en andlag tekjuskatts er vitaskuld hagnaður. Þrátt fyrir þessa undanþágu frá tekjuskatti er fyrrnefndum aðilum gert að skila fjármagnstekjuskatti. Greiða þarf t.d. fjármagnstekjuskatt af vaxtagreiðslum af lánum sem sveitarfélag veitir eigin fyrirtæki, sem og af margvíslegum smálánum, s.s. vegna vangoldinna greiðslna, t.d. vegna lóðaviðskipta eða leikskólagjalda. Allnokkrir sjóðir á vegum ríkisins eru undanþegnir fjármagnstekjuskatti, s.s. LÍN, Byggðastofnun, Íbúðalánasjóður og Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins.

#### **TILLAGA: Endurskoða undanþágu frá fjármagnstekjuskatti og kanna sérstaklega stöðu sveitarfélaga í fjármagnstekjuskattskerfinu.**

Sveitarfélög vinna með ríkinu að samfélagslegum markmiðum. Húsnæðismál hafa löngum verið meðal verkefna sveitarfélaga og hafa þau innt það af hendi m.a. með rekstri félagslegs íbúðarhúsnæðis. Með lagabreytingu sem gildi tók 1. janúar sl. hækkuðu stimpilgjöld lögaðila vegna eignaskiptaskjala úr 0,4% í 1,6%. Þessi hækkun hefur umtalsverð áhrif á fjárfestingu sveitarfélaga í félagslegu húsnæði. Stimpilgjöld eru í eðli sínu fornlegur skattur og stefna ber á afnám þeirra.

<sup>24</sup> Gjaldfærður fjármagnstekjuskattur hjá A hluta Reykjavíkurborgar árið 2013 nam tæpum 327 milljónum króna.



Tilgangur skattlagningar er að afla fjár til samneyslu og fjárfestinga hins opinbera. Almennt leiða skattar til velferðartaps og draga úr virkni markaða. Í sumum tilvikum er leikurinn beinlínis gerður til þess, s.s. draga úr neyslu tiltekinna vörutegunda með álagningu skatta á áfengi, tóbak, sykur o.fl. Einnig má nefna dæmi þar sem skattalegum hvötum er beint að markaðsbrestum, s.s. til að stuðla að aukinni rannsókn- og þróunarstarfsemi fyrirtækja eða lífeyrissparnaði einstaklinga. Síðast en ekki síst má nefna óhagfelldar skekkjur sem skattar valda og vega í mörgum tilvikum mjög þungt.

### 5.1 Skekkjur og skattafløygar

Í mörgum tilvikum veldur skattlagning því að það verð sem kaupandi greiðir er hærra en það sem seljandi fær í vasann. Skattar fløyga þannig verðið og skapa misræmi á markaði, því að kaupandi lagar sína eftirspurn að hærra verði en því sem seljandi miðar framboð sitt við. Þetta fyrirbrigði er sérdeilis fyrirferðarmikið á vinnumarkaði, ekki síst vegna tryggingagjalda, og hefur verið rannsakað þó nokkuð. Augaleið gefur að hár skattafløygur leggur grunn að miklu atvinnuleysi. OECD reiknar og birtir tölfræði um skattafløyga í aðildarríkjum sínum. Skattafløyga skilgreinir OECD sem samtölu tekjuskatta einstaklinga, iðgjalda þeirra til almannatrygginga og tryggingagjalda atvinnurekenda. Miðað við þessa skilgreiningu var skattafløygur einhleyps launþega með meðallaun 34,5% af launakostnaði vinnuveitenda árið 2012 hér á landi og heldur undir meðaltali OECD ríkjanna. Í þeim löndum sem fløygurinn var hvað hæstur, Belgíu og Frakklandi, var hann 50-60%.<sup>25</sup>

### 5.2 Hvatar til fjárfestinga

Samkeppni um erlenda fjárfestingu er m.a. í formi tilboða um skattaívilnanir. Lög um ívilnanir vegna nýfjárfestinga á Íslandi voru sett árið 2009 og mynda heildstæðan lagaramma um þær ívilnanir sem ríkjum og eftir atvikum sveitarfélögum er heimilt að veita vegna nýfjárfestinga.<sup>26</sup> Skilyrði eru m.a. um lágmark fjárfestingar (300 m.kr.) eða að fjárfestingin skapi a.m.k. 20 (bein) ný störf. Ríkisaðstoð er að hámarki 35% fjárfestingarkostnaðar og eigið fé fjárfestis a.m.k. 20%. Löggin ná bæði til innlendra sem erlendra fyrirtækja. Skattaívilnanir eru til staðar vegna nýfjárfestinga í landsbyggðakjördæmunum (Norðvestur-, Norðaustur- og Suðurkjördæmi) skv. samþykktu byggðastyrkjakorti fyrir Ísland. Ríkisaðstoð sem svarar til allt að 15% af fjárfestingarkostnaði stendur til boða.

Á grundvelli laganna hafa nú verið gerðir átta samningar, allir utan höfuðborgarsvæðisins.<sup>27</sup> Samningarnir eru mismunandi, en fela í sér að tekjuskattur verði ekki hærra en 15-20%, afsláttur af tryggingagjaldi verði 20%-100%, afsláttur af fasteignagjöldum 30-50% og flýtifyrning fastafjármuna.

<sup>25</sup> Sjá OECD (2013). Taxing Wages 2012. <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-wages.htm>

<sup>26</sup> Lagasetning kemur í stað sértækra fjárfestingarsamninga sem gerðir voru áður, s.s. vegna stóriðjuverkefna, allt frá samningum um álbræðslu í Straumsvík árið 1966.

<sup>27</sup> <http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/idnadar-og-vidskiptamal/verkefni/malaflokkar/ivilnanir/ivilnanasamningar-sem-gerdir-hafa-verid/>.

Ljóst er að ekki er hægt að beita skattalegum ívilnunum til að laða fjárfestingu til höfuðborgarsvæðisins, sem er utan við byggðastyrkjakortið. Almennar ívilnanir sem eru óháðar staðsetningu og standa þar með nýfjárfestingum á höfuðborgarsvæðinu til boða eru:

- Þjálfunarkostnaður (allt að 2 m.evra).
- Almenn ívilnun allt að 7,5 m.evra, eða 10% fjárfestingarkostnaðar fyrir meðalstór fyrirtæki og 20% fyrir lítil.
- Ívilnun vegna umhverfistengdra verkefna.

Sjálfsgagt er að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu haldi á lofti þessum ívilnunum. Í stað skattalegra ívilnana þurfa sveitarfélögin að marka sér stefnu sem lýtur að umgerð nýfjárfestinga með áherslu á góð skilyrði fyrir erlenda sérfræðinga, s.s. í skólamállum og nýta til fulls möguleika til skattaafsláttar fyrir þessa starfsmenn.

### 5.3 Hvatar til nýsköpunar

Markmið laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, sett upphaflega í árslok 2009, voru að efla rannsóknir og þróunarstarf og bæta samkeppnisskilyrði þeirra. Lögin kváðu á um tvenns konar stuðning við slík fyrirtæki. Í fyrsta lagi stuðning við rannsókn- og þróunarstarf. Um er að ræða frádrátt frá álögðum tekjuskatti sem svarar til allt að 20% af útlögðum kostnaði, þó ekki umfram 20 m.kr. Ákvarðaður frádráttur kemur til útgreiðslu ef álagður tekjuskattur er lægri en frádrátturinn. Rannís er falið að úrskurða um nýsköpunargildi hvers verkefnis. Á þeim þremur árum sem lögin hafa verið við lýði hefur stuðningur numið 2,1 milljarði m.kr.

Í vaxandi mæli hafa OECD ríkin beitt skattalegum hvötum til að örva rannsóknir og þróun í fyrirtækjum, m.a. sakir þess að óbein aðstoð af þessu tagi telst ekki til ríkisaðstoðar. Fyrirkomulag í þessa veru er nú að finna í 27 af 34 ríkjum OECD, en útfærsla er mjög mismunandi milli landa.

Hér á landi nam þessi stuðningur alls 900 m.kr. eða 0,05% af landsframleiðslu árið 2012. Til samanburðar má nefna að stuðningur af þessu tagi er mestur í Frakklandi (0,26% af landsframleiðslu) og Kanada (0,21%), en 0,05% í Danmörku og Noregi. Að hámarki fæst stuðningur hér á landi fyrir R&P verkefni að fjárhæð 100 m.kr. en t.d. sem svarar til 600 m.kr. í Noregi og 330 m.kr. í Kanada.<sup>28</sup> Með því að hækka hámark fjárhæðar er þess að vænta að úrræðið gagnist betur meðalstórum fyrirtækjum í hröðum vexti.

**TILLAGA: Hækka fjárhæðartakmarkanir vegna R&P verkefna.**

<sup>28</sup> OECD (2013). Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation, <http://oe.cd/kbc>.

## 5.4 Hvatar til sparnaðar

Í öðru lagi lutu lögin að skattalegum hvötum til að afla fjár til nýsköpunarfyrirtækja. Kváðu lögin á um skattaafslátt vegna hlutabréfakaupa einstaklinga eða lögaðila í skilgreindum og viðurkenndum nýsköpunarfyrirtækjum. Að einstaklingar gætu dregið frá tekjuskattsstofni allt að 300 þús. kr. á ári og lögaðilar allt að 15 m.kr.

Þessi lög voru samþykkt á Alþingi í lok árs 2009, en sú handvömm var á að gleymst hafði að leita álits Eftirlitsstofnunar Evrópu (ESA) um hvort löggjöfin stæðist reglur ESB um ríkisaðstoð. Með úrskurði ESA síðla árs 2010 var sá hluti laganna sem laut að fjármögnun felldur niður.<sup>29</sup>

**TILLAGA: Endurvekja hlutabréfafrádráttinn og laga hann að reglum ESB um ríkisaðstoð. Í því felast tækifæri fyrir einstaklinga til fjárfestinga og fjármagn fyrir nýsköpunarfyrirtæki.**

## 5.5 Hvatar til að laða að mannauð

Samkeppnishæfni ríkja vísar í flestum tilvikum til forskots í samkeppni á markaði fyrir vörur og þjónustu eða í samkeppni um erlenda fjárfestingu. Önnur hlið á samkeppni er hæfi ríkja til að laða að sér sérhæft vinnuafli að utan og hin hliðin á því er að halda sínu sérhæfða vinnuafli. Erlend fyrirtæki sem íhuga að fjárfesta hér á landi hafa oft viðrað áhyggjur af smæð íslensks vinnumarkaðar sem hefur í för með sér að tiltekin sérhæfing í störfum er ekki fyrir hendi. Í mörgum þekkingargreinum hafa íslensk fyrirtæki stofnað starfsstöðvar erlendis vegna skorts á sérfræðingum. Alþjóðleg samkeppni er um heilbrigðisstéttir (lækna og hjúkrunarfræðinga), verkfræðinga og tölvufræðinga og reynda stjórnendur. Í samkeppni um þennan mannauð hefur Ísland farið halloka.

EES samningurinn breytti sem kunnugt er íslenskum vinnumarkaði og opnaði hann gagnvart erlendri samkeppni. Samningurinn auðveldaði íslenskum fyrirtækjum að ráða erlenda starfsmenn frá aðildarríkjunum, enda kveðið á um frjálsa för vinnuafis í samningnum. Erfiðara hefur hins vegar verið að ráða fólk utan svæðisins. Sækja þarf um dvalar- og atvinnuleyfi fyrir starfsmenn og margvísleg skilyrði þurfa að vera uppfyllt með tilheyrandi pappírsvinnu og tímatöfum.

<sup>29</sup> Fyrir liggur „Greinargerð starfshóps um skattaávilnanir til einstaklinga vegna kaupa á hlutabréfum í litlum fyrirtækjum í vexti.“ Fjármála- og efnahagsráðuneyti, desember 2013.

Mjög mörg lönd, þ.á m. annars staðar á Norðurlöndum, hafa brugðið á það ráð að beita ívilnunum til að laða að sérhæfða erlenda starfsmenn. Skattaívilnunum er þar ekki síst beitt. Ýmist er þar skattahlutfall lækkað verulega eða gefinn er kostur á sérstökum frádrætti frá tekjum til skatts. Í Danmörku geta erlendir sérfræðingar og lykilstarfsmenn sótt um að greiða einfaldan 26% tekjuskatt (auk 8% tryggingagjalds) af heildartekjum í allt að fimm ár að vissum skilyrðum uppfylltum.<sup>30 31</sup>

**TILLAGA: Einfalda umsýslu um atvinnuleyfi erlendra sérfræðinga. Í annan stað er nauðsynlegt að bjóða slíkum sérfræðingum og íslenskum sérfræðingum sem unnið hafa um langt skeið erlendis tímabundna skattaívilnun til að bæta samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja.**

### 5.5.1 Tryggingagjald á Íslandi

Atvinnulíf í borgarsamfélagi er í eðli sínu mannauðsfrétt. Fram kemur í gögnum Capacent<sup>32</sup> að háskólamenntað fólk er hlutfallslega mun fleira á höfuðborgarsvæðinu en annars staðar á landinu. Höfuðborgarsvæðið er því mjög ríkt af mannauði. Það er og sameiginlegt þeim atvinnugreinum sem áhersla er lögð á í vaxtarsamningi (nýsköpun, ferðaþjónusta og skapandi greinum) að mannauður er lang mikilvægasti framleiðsluþátturinn. Miklu skiptir því fyrir vöxt og viðgang þessara greina hvernig skattlagningu mannauðs er háttað. Mestu skiptir tryggingagjaldið og fyrirkomulag þess.

Tryggingagjald skipist í tvennt; atvinnutryggingagjald og almennt tryggingagjald. Stofn gjaldsins eru allar tegundir launa eða þóknar fyrir starfsframlag (þ.m.t. iðgjald launagreiðanda í lífeyrissjóð). Tekjur af atvinnutryggingagjaldi, sem nú er 1,45%, ganga til atvinnuleysistryggingasjóðs, en almenna tryggingagjaldið er 6,04%.

Árið 2012 námu álagðir tekjuskattar lögaðila 42 milljörðum króna, en tryggingagjald 69 milljörðum. Tryggingagjaldið er því sá skattur sem mest íþyngir atvinnurekstri. Í umfjölluninni að ofan kemur fram að tryggingagjald er tiltölulega lágt á Íslandi miðað við það sem gerist í samanburðarlöndum. Tryggingagjald er auðvitað skattur á vinnuafli og hækkun þess takmarkar svigrúm til launahækkana í kjarasamningum.

<sup>30</sup> Fjárfestingarvaktin. Tillögur til ráðherra um úrbætur á samkeppnishæfni Íslands varðandi beina erlenda fjárfestingu og eflingu markaðs- og kynningarstarfs í því skyni.

[http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/media/Acrobat/Fjarfestingarvakt\\_tillogur\\_til\\_radherra.pdf](http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/media/Acrobat/Fjarfestingarvakt_tillogur_til_radherra.pdf)

<sup>31</sup> Ekki liggur fyrir í hvaða mæli sveitarfélög eða önnur svæðisbundin stjórnvöld veita erlendum sérfræðingum skattalegar ívilnanir.

<sup>32</sup> Sjá Bygðastofnun (2012). Sóknaráætlun höfuðborgarsvæðisins. Stöðugreining 2012.

Á þessu er líka annar flötur. Lög um atvinnuþryggingagjald kveða á um að fjárhæð gjaldsins skuli endurskoðuð árlega með hliðsjón af horfum um stöðu atvinnuleysistryggingasjóðs, m.a. er þá litið til horfa um atvinnuleysi næsta árs. Aukið atvinnuleysi hefur þannig í för með sér meiri álögur á vinnuafli, en rannsóknir sýna að tryggingagjald er skattur á vinnuafli og til þess fallið að draga úr eftirspurn eftir vinnuafli. Þetta fyrirkomulag er gallað og nauðsynlegt að hverfa frá því. Fast tryggingagjald sem tekur mið af meðaltals atvinnuleysi, sem vænta má yfir 5-7 ára skeið, er vænlegra, auk þess sem slíkt fyrirkomulag heftir hagsveifluna fyrir þjóðarþúið í heild. Jafnframt þarf að gera Atvinnuleysistryggingasjóð sjálfstæðan á ný og færa undan A-hluta fjárlaga.

**TILLAGA: Álagningarhlutfall tryggingagjalds verði ákveðið með tilliti til atvinnuleysis yfir hagsveifluna, 5-7 ár. Þessi forskrift segir til um að atvinnuþryggingagjald gæti verið um 1,5-2%.**

Ríkissjóður fjármagnar ekki atvinnuleysisbætur, heldur sendir reikninginn til launagreiðenda (þ.á m. sveitarfélaga) sem greiða hann með atvinnuþryggingagjaldi. Lög takmarka samfellda greiðslu atvinnuleysisbóta við þrjú ár. Að þeim tíma liðnum á hinn atvinnulausi ekki í önnur hús að venda en að leita til sveitarfélags um fjárhagsaðstoð. Þann reikning er sveitarfélögum gert að greiða með almennu skattfé. Nauðsynlegt er að jafna þennan leik milli ríkis og sveitarfélaga, þannig að tryggingagjald greiði fjárhagsaðstoð í kjölfar missis bótaréttinda að hluta eða fullu. Einföld leið að þessu marki, sem þó þarf að rýna nánar í, er að sveitarfélögum verði heimilt að draga útgjöld vegna fjárhagsaðstoðar við atvinnuleitendur frá tryggingagjaldi.

**TILLAGA: Sveitarfélögum verði tryggð fjármögnun fjárhagsaðstoðar til atvinnulausra í kjölfar missis bótaréttar að hluta eða öllu leyti.**

