

Svar

fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Óla Birni Kárasyni um breytingar á sköttum og gjöldum.

1. *Hvaða skattar og tryggingagjöld ríkissjóðs hafa verið lækkuð frá árinu 2013? Hvaða skattar hafa hækkað? Óskað er eftir sundurgreiningu eftir árum og skattstofnum.*

Tafla 1 sýnir helstu breytingar á skattalögum sem hafa haft í för með sér aukningu eða minnkun á tekjum ríkissjóðs á árunum 2013 til 2019. Taflan miðast við breytingar á skattalögum sem lögfestar voru á 141.–149. löggjafarþingi og sýnir áætluð áhrif þeirra á tekjur ríkissjóðs á sjö ára tímabilinu 2013 til 2019, sundurgreindar eftir árum og einstökum sköttum.

Hér á eftir er í tíu liðum farið yfir þau skilyrði sem einstakar skattalagabreytingar þurfa að uppfylla til að vera taldar með í töflu 1.

1. Breytingar hafi verið lögfestar á 141.–149. löggjafarþingi.
2. Breytingar sem hafa marktæk, metanleg og veruleg tekjuáhrif á ríkissjóð eru meðtaldar.
3. Breytingar sem hafa mjög lítil tekjuáhrif eru ekki meðtaldar og er miðað við 0,005% af VLF.
4. Bein hliðaráhrif innan sama skatts eða yfir á aðra skatta eru meðtalin, sé þeim fyrir að fara.
5. Breytingar á krónutölugjöldum eru aðeins meðtaldar að því marki sem þær eru meiri eða minni en sem nemur verðbólgu á næstliðnu ári.
6. Hliðaráhrif af sérstökum úttektum séreignarsparnaðar 2013–2016 eru ekki meðtalin. Sama gildir um séreignarsparnaðarleiðina sem hófst 1. júlí 2014 og bein hliðaráhrif af höfuðstóls-leiðréttingunni (sérstakan persónuafslátt til réttihafa án skulda).
7. Breytingar á bankaskatti sem lögfestar voru í árslok 2013 eru meðtaldar.
8. Bein hliðaráhrif af stöðugleikaframlagi samkvæmt lögum um stöðugleikaskatt, nr. 60/2015, til lækkunar á bankaskatti frá 2016 (álagning á fyrirtæki í slitameðferð sem ella hefði orðið), eru meðtalin.
9. Veiðigjöld eru ekki meðtalin þar sem þau hafa ekki verið flokkuð sem skattar í tekju-flokkunarkerfi fjárlaga eða ríkisreiknings undanfarin ár. Einnig skiptir máli hér að endurmat á áhrifum breyttra laga og reglna á tekjur af veiðigjöldum á grundvelli endanlegra upplýsinga um aflu liggur ekki fyrir með samræmdum hætti.
10. Tímabundnar ráðstafanir frá fyrri árum sem runnu út á tímabilinu og voru ekki framlengdar eru ekki meðtaldar í megintöflunni þar sem hún einskorðast við lagabreytingar á tímabilinu. Tímabundnar ráðstafanir frá fyrri árum eru hins vegar meðtaldar ef þær voru framlengdar eða gerðar varanlegar með lagabreytingum á tímabilinu sem til skoðunar er, dæmi: kolefnisgjald, sem var gert varanlegt frá og með árinu 2013. Tekjuáhrif af völdum brottfalls tímabundinna ákvæða eru þó í tveimur tilvikum sýnd sérstaklega fyrir neðan megintöfluna (auðlegðarskattur og orkuskattur á rafmagn).

Tafla 1 Breytingar á sköttum og tryggingagjöldum 2013–2019.

Þing	Mál	Lög/rög.	Skattur	Gildistaka	Varanl.	Tekjuáhrif á rekstrargrunni (millj. kr.)						
						2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
141	468	146/2012	VSK (gistiþjónusta)	1.9.2013	varanlegt	535	1.500	1.660	1.800	1.890	2.030	2.110
141	468	146/2012	VSK (endurg. v/íbúðarhúsn.)	1.1.2013	tímabundið	-1.500						
141	468	146/2012	Tóbaksgjald	1.1.2013	varanlegt	900	920	910	900	950	870	940
141	468	146/2012	Tryggingagjald	1.1.2013	varanlegt	-950	-1.010	-1.120	-1.260	-1.390	-1.520	-1.580
141	468	146/2012	Fjársýsluskattur	1.1.2013	varanlegt	670	680	680	700	760	770	780
141	468	146/2012	Vörugjald á ökutæki (bilaleigur)	1.1.2013	varanlegt	130	190	340	200	290	190	120
141	468	146/2012	Kolefnisgjald	1.1.2013	varanlegt	3.780	3.770	4.060	4.290	4.720	2.890	4.270
141	468	146/2012	Orkuskiptur á rafmagn	1.1.2013	tímabundið	2.030	2.060	2.080				
141	468	146/2012	Orkuskiptur á heitt vatn	1.1.2013	varanlegt	310	330	340	360	350	400	410
141	468	146/2012	Fjármagnstekjuskattur	1.1.2013	varanlegt	-600	-600	-600	-600	-600	-600	-600
141	473	156/2012	Almenn vörugjöld	1.3.2013	varanlegt	400	500	500	500	500	500	500
142	1	79/2013	VSK (gistiþjónusta)	1.9.2013	varanlegt	-535	-1.500	-1.660	-1.800	-1.890	-2.030	-2.110
143	2	139/2013	Tekjuskattur einst.	1.1.2014	varanlegt		-5.000	-5.000	-5.000	-9.053	-9.712	-10.377
143	2	139/2013	Fjármagnstekjuskattur	1.1.2014	varanlegt		-450	-200	-220	-230	-250	-250
143	2	139/2013	Tekjusk. einst. (4 p. lækkun)	1.1.2014	tímabundið		-700					
143	2	139/2013	Tekjusk. einst. (öðgjalld, flyting)	1.7.2014	tímabundið		-660	-660	-670	-730	-740	-750
143	2	139/2013	Fjársýsluskattur	1.1.2014	varanlegt		-200	-220	-240	-250	-270	-280
143	2	139/2013	VSK (bleitur)	1.1.2014	tímabundið		-350					
143	2	139/2013	VSK (höpferðabílar)	1.1.2014	tímabundið		-2.795					
143	2	139/2013	VSK (endurg. v/íbúðarhúsn.)	1.1.2014	tímabundið		-105					
143	2	139/2013	VSK (vistvænr bílar)	1.1.2014	tímabundið		-105					
143	2	139/2013	Tryggingagjald, 1. – 3. áfangi	1.1.2014	varanlegt		-1.010	-2.130	-4.080	-4.300	-4.680	-4.860
143	2	139/2013	Bankaskattur	1.1.2014	varanlegt		34.100	32.800	7.800	7.800	8.400	9.400
143	3	140/2013	Útvarpsgjald, 1. – 2. áfangi	1.1.2015	varanlegt		-180	-300	-600	-600	-600	-600
143	4	138/2013	Stimpilgjald, afsl. v/fyrstu kaup	1.1.2014	varanlegt			-200	-250	-300	-350	-400
143	265	146/2013	Tekjusk. einstakl. (kerfisbr.)	1.1.2014	varanlegt		-110	-210	-130	-220	-120	-70
143	205	141/2013	Vörugjald ökutæki (bilaleigur)	1.1.2014	varanlegt		-280	-450	-480	-510	-540	-570
143	315	46/2014	Krónotölugjöld	1.6.2014	varanlegt			-7.670	-7.800	-8.100	-8.720	-9.040
144	2	124/2014	Almenn vörugjöld	1.1.2015	varanlegt			4.800	5.210	5.470	5.880	6.100
144	2	124/2014	VSK (skattþrepum breytt)	1.1.2015	varanlegt			9.900	9.900	11.000	10.800	10.500
144	2	124/2014	VSK (stofn breikkaður)	1.1.2016	varanlegt			300	300	300	300	300
rg.	1188/2014		VSK (endurg. til ferðamanna)	1.2.2015	varanlegt			-460				
144	3	125/2014	Tekjusk. einst. (4 p. lækkun)	1.1.2015	tímabundið			-410	-440	-460	-500	-520
144	3	125/2014	Krónotölugjöld	1.1.2015	varanlegt			210	130	220	120	70
144	3	125/2014	Vörugjald ökutæki (bilaleigur)	1.1.2015	varanlegt							

2. *Að öðru óbreyttu, hverjar hefðu skatttekjur ríkisins orðið frá 2013 til 2019 ef skattar og tryggingagjöld hefðu verið óbreytt miðað við árið 2012? Óskað er eftir sundurgreiningu eftir árum, jafnt á verðlagi hvers árs sem og á föstu verðlagi.*

Fyrst skal tekið fram að skattar hafa áhrif á hagrænar ákvarðanir heimila og fyrirtækja og þar með á hinar ýmsu hagstærðir, þar með talið skattstofnana sjálfa. Stærð skattstofna á tímabilinu 2013–2019 endurspeglar efnahagslegar aðstæður á þeim tíma og þar með einnig það skattkerfi sem við lýði var á tímabilinu. Hefði skattkerfið (skatthlutföll, afmörkun skattstofna, skattastyrkir, skattframkvæmd o.s.frv.) verið öðruvísi en það var í reynd hefði efnahagsþróunin orðið að einhverju leyti önnur, til dæmis í framleiðslustarfsemi, á vinnumarkaði, fjármálamarkaði o.s.frv., og þar með skattstofnarnir sjálfir. Skilyrðið „að öðru óbreyttu“, sem tilgreint er í spurningunni, er því ómögulegt tilvik í raunveruleikanum.

Sé eigi að síður reynt að meta hverjar tekjur ríkissjóðs hefðu orðið við slíkar ímyndaðar aðstæður fyrir það sjö ára tímabil sem spurt er um þá jafngildir það því að beita skattkerfi ársins 2012 á raunverulega skattstofna tímabilsins (sbr. skilyrðið „að öðru óbreyttu“). Til þess þyrfti að reikna álagningu skatta með öðru skattkerfi en var við hina raunverulegu álagningu þeirra, sem er ekki unnt að gera hér.

Önnur leið væri að beita aðferðum hliðstæðum við þær sem venjan er að nota við áhrifamat í lagafrumvörpum og áætlanagerð í ríkisfjármálum til að meta áhrif skattkerfisbreytinga á upphafsári og næstu árum. Er þá byggt á tiltækum upplýsingum um forsendur álagningar skatts (eða skattastyrks) og oftast notuð tiltölulega einföld kyrrstæð nálgun við útreikninga. Tekið skal fram að þó er jafnan leitast við að taka að einhverju marki tillit til óbeinna áhrifa sem skattstofnar verða fyrir með tímanum vegna viðbragða aðila við kerfisbreytingunum. Það er afar mismunandi eftir einstökum tegundum skatta hversu margar breytur koma inn í útreikning álagningar. Séu mörg skattþrep og skattastyrkir til staðar getur áhrifamat á kerfisbreytingum orðið ónákvæmara en ella. Sem dæmi um einfaldan skatt að þessu leyti má nefna tryggingagjald, þar sem gjaldþrosentan er aðeins ein, stofninn er breiður og lítið um að aðrir þættir hafi áhrif á útreikninginn. Aftur á móti bregst stofn tryggingagjalds almennt við breytingum á gjaldinu og því skal ítrekað að fyrirvara þarf að setja við að reikna út skatttekjur ríkisins án tillits til slíkra viðbragða. Álagningin er flóknari fyrir flesta aðra skatta, til dæmis má þar nefna virðisaukaskatt þar sem álagning myndast í keðju útskatts og innskatts og eiginlegur skattstofn er því ekki til staðar í sama skilningi og fyrir aðra skatta.

Áhrif áformaðra skattkerfisbreytinga á tekjur ríkisins eru almennt alltaf metin fyrirfram. Óvissumörk í slíku mati skapast bæði af óvissu um þá mörgu þætti sem koma til með að ákvarða skattstofninn eftir gildistöku og af þeirri einfölduðu nálgun sem beitt er við útreikningana, auk óvissu um umfang og tímasetningu viðbragða við kerfisbreytingunni. Þegar kerfisbreyting er afstaðin og upplýsingar um skattstofn og aðrar forsendur álagningar liggja fyrir má endurmeta áhrifin, en slíkt hefur ekki verið gert með reglubundnum hætti á undanförunum árum. Fjárhæðir í töflu 1 eru ýmist upprunalegt mat eða endurmat, unnið á sama hátt eða á ólíkan hátt, eftir því hvað reyndist gerlegt við vinnslu svarsins. Sumir liðir í töflunni eru talsvert ónákvæmir en einnig eru dæmi um að unnt hafi verið að reikna af nokkurri nákvæmni. Í mörgum tilvikum eykst ónákvæmni verulega eftir því sem lengra líður frá kerfisbreytingunni. Sú ónákvæmni bætist við þá takmörkun á upplýsingagildi töflunnar sem leiðir af þeirri forsendu spurningarinnar að öðru sé haldið óbreyttu. Sem dæmi um gróft

mat í töflunni má nefna breytingar á VSK með lögum nr. 124/2014, sem höfðu mikil áhrif á tekjur ríkissjóðs en tölfræðileg gögn skortir til að meta áhrifin með nákvæmari hætti.

Áætluð tekjuáhrif skattkerfisbreytinga tímabilsins á verðlagi hvers árs má finna í töflu 1. Áhrifamatið tekur til beinna áhrifa af hverri kerfisbreytingu og beinna hliðaráhrifa innan sama skatts eða á aðra skatta, ef þeim er fyrir að fara. Hliðaráhrif yfir á aðra skatta eru í töflunni talin með þeim skatti sem lagabreytingin er gerð á, dæmi: hliðaráhrif af breytingum á vörugjöldum yfir á VSK; hliðaráhrif af breytingum á tryggingagjaldi yfir á tekjuskatt lög- aðila.

Ítrekað skal að þótt kyrrstæð greining eins og hér er beitt reynist vel við að meta áhrif hagstjórnaraðgerða í skattkerfinu til skamms tíma gildir hið sama almennt ekki til lengri tíma. Eftir því sem lengra líður frá kerfisbreytingu koma afleidd áhrif hennar yfir á aðrar hagstærðir fram í meira mæli og framreiknuð upphafsáhrif án tillits til þeirra verða æ ómarktækari nálgun við raunveruleg heildaráhrif með hverju ári sem líður.

Vegna framangreindra fyrirvara við upplýsingagildi fjárhæða í töflu 1 eru hin áætluðu tekjuáhrif ekki umreiknuð til fasts verðlags í þessu svari. Árleg verðbólga er á bilinu 1,6% til 3,0% á tímabilinu en óvissan vegna framangreinds er líklega stærri en sem henni nemur.

3. *Hvaða áhrif hafa skattkerfisbreytingar frá 2013 haft á ráðstöfunartekjur heimilanna?*

Skattkerfisbreytingar tímabilsins hafa lækkað skatta á heimili og má ætla að hækkun ráðstöfunartekna heimila vegna þeirra nemi nálægt 30 milljarða kr. á árinu 2019. Séu meðtalin áhrif þess að tímabundin ákvæði um auðlegðarskatt og orkuskatt á rafmagn runnu út á tímabilinu hækkar sú fjárhæð í 40 milljarða kr. Þessar tölur byggjast á upplýsingum í töflu 1, en eins og fram kemur í svari við 2. lið er í sumum tilvikum um grófar áætlanir að ræða og framangreindar fjárhæðir eru því ekki nákvæmar.