

# TÍUNÐ

FRÉTTABLAÐ RSK • OKTÓBER 2012

RSK 50<sup>AR</sup>



# Ríkisskattstjóri 50 ára

Fimmtíu ár eru liðin frá því að embætti ríkisskattstjóra var stofnað. Þá var tekið upp nýtt fyrirkomulag í stjórnsýslu skattamála héraendis sem hefur síðan verið við lýði í meginatriðum allt til loka fyrsta áratugar þessarar aldar. Og hvaða þýðingu hefur það fyrir stofnun að eiga afmæli og rifja upp að fyrir hálfri öld hafi 200 þúsund manna þjóð horfið frá því að láta 219 skattanefndir og 50 yfirskaftanefndir auk 10 skattstjóra ákvarða skatta og skyldur? Stofnun embættis ríkisskattstjóra bar með sér að miðlægu stjórnvaldi var komið á fót til samræmingar á störfum sjálfstæðra skattstjóra í níu skattumdæmum. Reyndar voru ekki mörg ár liðin þar til hugmyndir komu fram um að fella störf skattstjóra undir ríkisskattstjóra en því var ekki hrint í framkvæmd fyrir en áratugum síðar. Svarið við spurningunni felur í sér að hér er komið tækifæri til að horfa til þess hvort þær breytingar sem urðu fyrir 50 árum hafi í reynd bætt skattframkvæmd þess tíma og síðar. Skrifræði og pappírúrræði mótuðu skattframkvæmd á upphafsáratugum embættisins. Með rafrænar lausnir samtímans að vopni er full ástæða til að horfa með bjartsýni til framtíðar, og velta fyrir sér nýjum sóknarmöguleikum. Við þær aðstæður skiptir máli að horfa til liðinna ára og spyrja hvort starfsmenn ríkisskattstjóra og aðrir sem starfa að skattframkvæmd, og þar eru endurskoðendur og bókarar meðtaldir, hafi þroskast með verkefnum sínum.

Við stofnun ríkisskattstjóra á árinu 1962 urðu þáttaskil í skipulagningu skattframkvæmdar. Ákveðið var að ríkisskattstjóri skyldi hafa með höndum eftirlit með störfum sjálfstæðra skattstjóra, leiðbeina og kynna niðurstöður dóma og úrskurða. Frumverkefni ríkisskattstjóra, svo sem það var markað í lögum frá árinu 1962, var samræming skattframkvæmdar. Sé litið til baka verður að játa að iðulega mættust stálin stinn þegar skattstjórum þótti ríkisskattstjóri teygja sig út fyrir hið faglega hlutverk sitt og reyna að hafa áhrif á dagleg vinnubrögð og verklag, ýmist við framkvæmd álagningar eða þjónustu við viðskiptamenn. Margsinis kom til skoðanaágreinings um valdmörk og hversu langt ríkisskattstjóri mátti ganga til að mæla fyrir um verklag og jafnvel verkefni. Áherslur og vinnubrögð voru oft mismunandi á milli skattumdæma og það gekk misvel að steypa skattframkvæmdina í sama mót. Reyndin varð sú að ríkisskattstjóri hafði takmarkað um starfshættina að segja, svo framarlega sem verkin voru unnin. Skattstjóraembættin höfðu alla tíð sjálfstæðan fjárhag, og heyrðu

embættislega og fjárhagslega beint undir fjármálaráðherra, þó ríkisskattstjóra væri ætlað að veita faglega leiðsögn og samræma störf þeirra. Þannig voru skattstjórar sjálfráðir um rekstur embættanna, þar með talið um tækjabúnað, þar til að á níunda áratugnum urðu þau umskipti að ríkisskattstjóri tók yfir öflun og rekstur tölvubúnaðar fyrir flest skattstjóraembættin. Í þessu ljósi verður að telja að meginverkefni embættisins, og það sem mestum árangri skilaði framan af, hafi verið aðstoð við samningu lagafrumvarpa og síðan að fylgja lagabreytingum eftir með tækniþróun, eyðublaðagerð og leiðbeiningum. Auk þess hafði ríkisskattstjóri ýmis stjórnsýsluleg hlutverk og stýrði gerð tvísköttunarsamninga. Það var fyrst með sameiningu embætta skattstjóra og ríkisskattstjóra að raunhæfar forsendur voru lagðar til stuðnings því markmiði sem sett var fyrir 50 árum að ná fram samræmi í úrlausnum skattyfirvalda.

Árin 50 hafa vissulega ekki liðið hjá án breytinga, hvort heldur horft er til skattframkvæmdarinnar sjálfar, löggjafarinnar eða skipulags skattyfirvalda. Það er á engan hallað þótt staðhæft verði að skattframkvæmdin sé nú markvissari en á sjötta áratug síðustu aldar. Þar skiptir miklu breytt skipulag, ný tækni og auknar upplýsingar, en ekki síður viðhorf starfsmannanna sjálfra til viðskiptamanna sinna svo og viðhorf viðskiptamanna til skattskyldunnar. Upplýsingaöflun skattyfirvalda er nú allt önnur en var fyrr á tímum. Fyrir hálfri öld snerist baráttu skattyfirvalda um að fá verkfæri til að ákvarða álagningu opinberra gjalda í samræmi við raunverulegar tekjur og eignir, en á þessum árum var vafalaust drjúgur hluti launatekna ekki talinn fram og skattyfirvöld höfðu enga vitneskju þar um. Mikill barningur var að fá tekjur uppgefnar á launamiða með reglubundnum hætti. Skattlagning eftir á, sem þá tíðkaðist um allar tekjur, var þannig ekki traust tekjuöflunarkerfi, hvorki fyrir ríkissjóð né sveitarfélög. Því miður virðist hafa verið alsíða að hafa tvenns konar launagreiðslufyrirkomulag, annars vegar það sem gefið var upp og svo hitt sem haldið var utan skattlagningar. Talsvert eimir enn eftir af slíku í vissum atvinnugreinum en framfarirnar hafa þó orðið miklar, enda er veigamikil verkefni skattyfirvalda að koma upp um skattundanskot.

Á síðustu áratugum fyrri aldar var ráðist í gjörbreytingu á tekjuöflunarkerfum ríkissjóðs. Virðisaukaskattur kom í stað

## TÍUND

BLAÐ NR. 60

Útgefandi: Ríkisskattstjóri.

Ábyrgðarmaður: Skúli Eggert Þórðarson.

Framleiðslustjórn og hönnun: Logi Halldórsson.

Umsjón efnis: Inga Hanna Guðmundsdóttir.

Prófaralestur: Halldór Halldórsson og Helga Valborg Steinarsdóttir.

© Ríkisskattstjóri

Fjölmiðlum er heimil notkun efnis.

Öll önnur notkun á efni er óheimil nema með leyfi útgefanda.

## EFNI BLAÐSINS

Hvers vegna skyldum við greiða skatta? .....	5
Aðdragandi stofnunar embættis ríkisskattstjóra .....	14
Þriggja pakka löggjöf .....	22
Uptaka staðgreiðslu og virðisaukaskatts .....	29
Rafræn framtalsskil mörkuðu tímamót .....	35
Að stilla saman strengi .....	40
Staðreyndaleitin í aflandskjóli sem aldrei var .....	44

sölugjalds, tryggingargjald var tekið upp í stað fimm smáskatta, fjármagnstekjuskattur var tekinn upp og síðast en ekki síst var staðgreiðslu opinberra gjalda komið á fót. Samhliða varð mikil vakning um að koma bókhaldi og tekjuskráningu í betra horf. Tölvutækni hafði breytt miklu og launakerfi og bókhaldskerfi voru með allt öðrum hætti en fáum árum áður. Skattkerfisbreytingar þessar voru gerðar í samstarfi við aðila vinnumarkaðarins og tókust því vel. Mikið álag var á starfsmenn skattýfirvalda sem leggja þurftu dag við nótt svo hefja mætti innheimtu skatta á hinum nýju forsendum. Það gekk eftir og hin nýju skattkerfi reyndust mun skilvirkari en þau eldri. Með staðgreiðslunni urðu einnig tekjur sveitarfélaga miklum mun öruggari en áður var.

Uptaka rafrænna skila á framtölum fyrir hartnær 15 árum markaði tímamót í störfum ríkisskattstjóra. Hin nýja tækni verður að teljast afdrifaríkasta stig samræmingar á skattframkvæmd hérlendis og breytti sennilega meiru í samskiptum framteljenda við skattýfirvöld en nokkuð annað. Áritun fjárhagsupplýsinga inn á framtöl almennings hefur síðan þróast jafnt og þétt og orðið sífellt áreiðanlegri, enda gagnaskil með skilvirkari og víðtækari hætti en áður var. Sá árangur hefur náðst í rafrænum skattskilum að á árinu 2012 voru rafræn framtöl 97,3% af öllum innkomnum framtölum en hátt í 100 þúsund framteljendur þurftu einungis að yfirfara fyrirliggjandi upplýsingar og samþykkja. Framundan er frekari þróun á rafrænum skilum og nú horfa starfsmenn ríkisskattstjóra til landa þar sem notuð eru ný og skjótvirkari form samskipta við framteljendur.

Frumvarp fjármálaráðherra síðla árs 2009 um að fella störf sjálfstæðra skattstjóra undir ríkisskattstjóra var vitaskuld röttæk ráðstöfun. Undirbúningstíminn var skammur, eins og oft hefur áður verið þegar hrinda þarf breytingum á skattalögum í framkvæmd. Allir starfsmenn ríkisskattstjóra voru kallaðir til skrafs og ráðagerða um fyrstu skref sameiningar og endurskipulagningu á allri starfseminni. Eftir að lögin tóku gildi voru haldnir fjölmargir starfsmannafundir þar sem lagðar voru fyrir grundvallarspurningar um hvernig skilvirkni skattframkvæmdar yrði best tryggð og sömuleiðis gæði þjónustu og eftirlits, og síðast en ekki síst hver skyldu verða gildi hinnar nýju sameinuðu stofnunar. Starfsmenn ríkisskattstjóra hafa þannig sett mikinn svip á sameiningarferlið og lagt mikið af mörkum með þeim árangri að starfið hefur sannarlega orðið markvissara við mótnun nýrrar stofnunar.



**Skúli Eggert Þórðarson**  
ríkisskattstjóri



**Ingvar J. Rögnvaldsson**  
vararíkisskattstjóri

Í 50 ára sögu stofnunar gengur eðlilega mikið á en í lok dagsins er spurningin ætíð sú hin sama: Hvernig stendur stofnunin innan stjórnsýslunnar, bæði ein og sér og í samanburði við aðrar stofnanir? Margir mælikvarðar koma til greina en niðurstöður úr könnunum sem SFR hefur látið framkvæma segja sína sögu. Eitt er þó ljóst að það var gæfuspor að setja stefnuna á rafrænar lausnir við framtalsgerð. Það hefur reynst þjóðhagslega hagkvæmt og reyndin orðið sú að ríkisskattstjóri er í fararbroddi rafrænnar stjórnsýslu hér á landi. Allt að einu er mikilvægt að leita stöðugt nýrra leiða til að ná enn betri árangri, viðhalda fyrri getu og tryggja þannig skilvirkni í framkvæmd. Það vita starfsmenn ríkisskattstjóra og gæta stöðugt að nýjum viðfangsefnum með nýjum aðferðum. Öflugur mannauður ríkisskattstjóra og traustur starfsandi með góðu fólki hefur verið lykillinn að góðum árangri. Framundan eru ný verkefni og nýjar áskoranir með nýjum kröfum. Starfsmenn ríkisskattstjóra munu mæta þeim með sama krafti og gert hefur verið síðastliðin 50 ár.

<b>Atvinnurekandi í skattavanda .....</b>	<b>48</b>
<b>Rannsóknarregla í skattstjórnsýslunni .....</b>	<b>50</b>
<b>Endurgreiðslur virðisaukaskatts til íbúðareigenda .....</b>	<b>62</b>
<b>Uppgjör félaga í erlendri mynt .....</b>	<b>64</b>
<b>Nýr upplýsingavefur .....</b>	<b>66</b>
<b>Ríkisskattstjórar Norðurlandanna .....</b>	<b>70</b>
<b>Niðurstöður álagningar 2012 .....</b>	<b>74</b>
<b>Fundur norrænna embættismanna í Bergen .....</b>	<b>89</b>

<b>Raunverulegur eigandi .....</b>	<b>90</b>
<b>Skattframkvæmd fyrr á árum - ábendingaskrá .....</b>	<b>92</b>
<b>Bætt þjónusta vegna slita á einkahlutafélögum .....</b>	<b>99</b>
<b>Dómur .....</b>	<b>100</b>
<b>Aðalfundur IOTA í Osló .....</b>	<b>101</b>
<b>Úrskurðir .....</b>	<b>102</b>
<b>Upplýsingatafla RSK .....</b>	<b>105</b>
<b>Lokaorðið .....</b>	<b>106</b>







# HVERS VEGNA SKYLDUM VIÐ GREIÐA SKATTA?

## Viðtekið viðhorf

Við fyrstu sýn kann svarið við þessari spurningu að þykja augljóst. Við greiðum skatta af því við viljum halda uppi margvíslegri opinberri þjónustu í þágu okkar sjálfra sem þjóðfélagsþegna. Eða eins og þekktur bandarískur hæstaréttardómari, Holmes að nafni, orðaði það: „Skattar eru gjaldið sem við greiðum fyrir að búa í siðuðu samfélagi.“ En hvers vegna skyldum við telja okkur lifa í siðuðu samfélagi í krafti þess að við höldum uppi opinberri þjónustu?

Aftur blasir augljóst svar við: Opinber þjónusta snýst um að tryggja aðgang að þeim gæðum sem öllum eru nauðsynleg í samfélagi okkar. Slíka þjónustu veita meðal annars sjúkrahús, skólar, dómstólar og margar aðrar stofnanir á borð við vegagerð, leikhús og lögreglu. Við teljum það réttlætismál að við öll, almenningur, njótum þjónustu slíkra stofnana. Án þeirra byggjum við ekki í siðuðu samfélagi.

Til viðbótar þeim stofnunum sem þegar hafa verið nefndar má benda á ýmsar stofnanir sem annast öryggis- og gæðaeftirlit með þeirri margbrotnu starfsemi sem fram fer í þjóðfélaginu. Slíkt eftirlit hefur orðið æ mikilvægari þáttur í opinberri þjónustu eftir því sem þjóðfélagið hefur orðið tæknivæddara og flóknara. Svo ég nefni dæmi af eigin reynslu þá hafa opinberir aðilar víða um heim talið það brýnt hagsmunamál allra í samfélaginu á síðari árum að tryggja gæði kennslu og rannsókna í háskólum með opinberu gæðaeftirliti.

Siðað samfélag vill sjá til þess að öll starfsemi þess ein-kennist af réttlæti, henni sé treystandi og að hún leiði til góðs fyrir samfélagið í heild sinni. Og það kostar sannarlega peninga, mikla peninga, að halda uppi hinu opinbera kerfi sem hefur þetta óumdeilda markmið. Skattlagning er leið ríkisins – þeirrar stofnunar sem heldur utan um allt hið opinbera – til að afla sér tekna til að ná þessu lofsverða markmiði eins og það er skilgreint á hverjum tíma af lögmætum stjórnvöldum.

## Efasemdir

Allt þetta virðist augljóst og sjálfsagt. En er það svo? Er hugsanlegt að ríkið – þessi stofnun sem er ætlað að halda utan um samlíf okkar og gera okkur kleift að taka ákvarðanir sem ein heild – sé með skattlagningu sinni að þjóna öðrum tilgangi en þeim sem fram kemur í því sem ég kallaði „óumdeilt“ og „lofsvert markmið“ hinnar opinberu þjónustu? Hver gæti sá tilgangur verið? Hvaða hagsmunum öðrum en hagsmunum þeirrar sundurleitu heildar fólks sem myndar samfélag fjölskyldna og fyrirtækja, einstaklinga og stofnana í tilteknu landi kann hið opinbera að þjóna í reynd?

Tvennt virðist koma til greina. Annars vegar hags-

”

***Hvaða tryggingu höfum við, óbreyttir borgarar, fyrir því að opinber stjórnvöld séu í reynd að vinna í okkar þágu en ekki eigin hagsmuna eða sérhagsmuna tiltekinna þjóðfélagsafla eða hópa?***

munir þeirra sjálfra sem starfa í opinberri þjónustu: Í stað þess að einbeita sér að almannaheill þá séu þeir sem fara með hin opinberu völd, hvort sem þeir hafa verið kjörnir eða ráðnir til þess, fyrst og fremst að hugsa um að maka krókinn fyrir sjálfa sig. Hins vegar hagsmunir tiltekinna hópa í samfélaginu: Almannaheill sitji ekki í fyrirrúmi þegar skattlagning sé ákveðin og skattfénu útteilt heldur sérhagsmunir ákveðinna félagshópa, svo sem tiltekinna samtaka, fjölskyldna, stétta eða byggðarlaga.

Hvaða tryggingu höfum við, óbreyttir borgarar, fyrir því að opinber stjórnvöld séu í reynd að vinna í okkar þágu en ekki eigin hagsmuna eða sérhagsmuna tiltekinna þjóðfélagsafla eða hópa? Augljóst svar við þeirri spurningu er að við, óbreyttir borgarar, höfum kosið fulltrúa okkar til að ákveða á opinberum vettvangi ríkis og sveitarfélags

<sup>1</sup> „Taxes are the prize we pay for civilized society.“ Þessi setning er höfð eftir Oliver Wendell Holmes, Jr. (8.mars 1841-6. mars 1935), en hann var lögfræðingur og meðdómari í hæstarétti Bandaríkjanna frá 1902-1932. Holmes sagði þessa setningu í ræðu árið 1904, en hún er letruð yfir aðalimgang bandarísku skattstofunnar.



hvernig staðið skuli að skattlagningu, hvað gera skuli við skattpeninga okkar og fylgjast með því að það sé gert. En dugar það til?

Hér get ég ekki talað fyrir munn annarra, en sjálfur hef ég aldrei fundið til þess sem einstaklingur að ég ætti fulltrúa á löggjafarsamkundu þjóðarinnar. Og ég fann aldrei til þess sem forstöðumaður opinberrar stofnunar að hún

”

***Ef þetta er rétt, verður ekki komist hjá því að spyrja: Er hugsanlegt að skattpeninga sé aflað og þeim skipt eftir leiðum sem skattgreiðendur sjálfir hafa ekkert með að gera, hafa í reynd engin áhrif á og hugsanlega skilja alls ekki?***

ætti sér sérstaka málsvara á þessari sömu samkundu. Á hinn bóginn hef ég veitt því eftirtekt að stjórnvöld taka iðulega ákvarðanir sem virðast augljóslega vera á kostnað sameiginlegra hagsmuna. Og þetta gera þau án þess að nokkrum umræðum eða andmælum verði viðkomið.

Ef ég alhæfi út frá þessari persónulega reynslu þá myndi ég ætla að þorri landsmanna sé í svipaðri stöðu og ég sjálfur og eigi oft í mesta basli með að skilja rökvisi opinberra athafna og telji sig hafa lítil eða engin áhrif á þær.

Ef þetta er rétt, verður ekki komist hjá því að spyrja: Er hugsanlegt að skattpeninga sé aflað og þeim skipt eftir leiðum sem skattgreiðendur sjálfir hafa ekkert með að gera, hafa í reynd engin áhrif á og hugsanlega skilja alls ekki? Ef svo kann að vera, virðist full ástæða til að spyrja hvort skattlagning í þeirri mynd sem við þekkjum hana sé yfirleitt réttlæt看leg eða hvort henni megi réttilega lýsa sem opinberum þjófnaði þeirra sem ráða ríkisvélinni.

Eitt brúnasta samfélagsverkefni okkar tíma kynni þá að vera að stofna borgarasamtök sem berðust með öllum tiltækum ráðum fyrir því að skattlagning og nýting skattpeninga yrði sannarlega og sannanlega í þágu samfélagsins í heild en ekki skammsýnna og sérhagsmunabundinna sjónarmiða þeirra sem halda um valdataumana á hverjum tíma.

### **Hvaða spurninga þarf að spyrja?**

Áður en því er slegið föstu að skattlagningu í þeirri mynd sem tíðkast megi lýsa sem opinberum þjófnaði sýnist mér nauðsynlegt að huga að sjálfri stöðu hins opinbera í mannlegu samfélagi og fjáröflun þess. Hér vakna mikilvægar spurningar: (1) Hvers vegna höfum við sett á laggirnar kerfi stofnana, ríki, sem hefur að minnsta kosti í orði kveðnu það meginhlutverk að hugsa um almannaeill og tryggja sameiginlega hagsmuni allra? (2) Hver er ríkjandi afstaða til hins opinbera og skattlagningar þess og er sú afstaða skynsamleg? (3) Á hvaða forsendum hefur ríkið mótað og réttlætt fjáröflun sína, skattlagninguna,

gegnum tíðina? (4) Hver á að vera afstaða okkar til skattlagningar og hvernig eigum við að rökstyðja hana?

Í litlu greinarkorni verður þessum spurningum auðvitað ekki svarað á viðunandi hátt. Langar greinargerðir duga ef til vill ekki heldur til að gera þeim fullnægjandi skil. Ef við viljum reyna að skilja sjálf okkur og bæta samfélag okkar verður hins vegar ekki komist hjá því að takast

á við þær og svara þeim, hversu ófullnægjandi sem þau svör kunna að vera. Í því skyni má nýta margskonar fræði, svo sem sagnfræði, hagfræði, félagsfræði, stjórnmálafræði, líka sálfræði, skáldskaparfræði og stærðfræði að ógleymdri lögfræðinni. En öll fræði byggja beint eða óbeint á tilteknum hugmyndum um sjálf okkur og veruleikann. Slíkar hugmyndir skipta ekki aðeins máli fyrir þróun fræðanna, heldur skipta þær sköpum fyrir stefnumótun og

ákvarðanir jafnt í einkalífi sem opinberu lífi. Verkefni þeirrar heimspeki sem ég stunda er einmitt að draga fram í dagsljósið og skýra þær hugmyndir um sjálf okkur og heiminn sem máli skipta í sögu okkar og samfélagi og leitast við að gera veröldina skiljanlega fyrir okkur í heild sinni undir sjónarhorni þeirra.

## I. hluti

# Um ríkið og skattlagningu þess

### **Tvær hugmyndir um sjálf okkur og hið opinbera**

Snúum okkur að fyrstu spurningunni: Hvaða hugmyndir um sjálf okkur og heiminn hjálpa okkur til að skilja hvers vegna við höfum sett á laggirnar stofnun, ríki, sem á að hugsa um almannaeill og tryggja sameiginlega hagsmuni allra? Tilgáta mín er sú að rök og eðli hins opinbera og ólíka afstöðu okkar til skattlagningar megi skilja í ljósi tveggja ólíkra hugmynda um sjálf okkur, samfélag og skynsemi. Fyrri hugmyndina sækir ég til forngríska heimspékingsins Aristótelesar (384-322 f. Kr.), en hina síðari til breska heimspékingsins Tómasar Hobbes (1588-1679).<sup>2</sup>

Hugmynd Aristótelesar er í fæstum orðum sú að okkur sé eðlilegt frá náttúrunnar hendi að búa saman í samfélagi sem myndar skipulega heild á borð við borgríki hinna fornu Grikkja (polis); maðurinn er í eðli sínu félagsvera (eða pólitísk lífvera: zoon politikon) og iðkun stjórnmála, umræður um almannaeill og lagasetning, er forsenda þess að við getum lifað farsælu lífi.

Hugmynd Hobbesar er á hinn bóginn sú að frá náttúrunnar hendi sé hverjum einstaklingi eðlilegt að beita öllum brögðum til að viðhalda lífi sínu en slíkt leiðir til þess að í ríki náttúrunnar ríkir „stríð allra gegn öllum“;

<sup>2</sup> Sjá rit Vilhjálmss Árnasonar, Farsælt líf, réttlátt samfélag, Reykjavík 2008, til að fræðast nánar um kenningar þessara höfundna.



Þessar náttúrulegu aðstæður eru okkur mönnunum óþolandi og þess vegna smíðum við ríki sem hefur vald til þess að tryggja frið og sjá til þess að við séum óhult hvert fyrir öðru.

Hér er um tvær gerólikar hugmyndir að ræða. Annars vegar skoðum við sjálf okkur sem félagsverur sem vinna að farsæld allra með því að mynda stjórnarform þar sem við tökum ákvarðanir sem frjálsar skynsemissverur um það hvernig sameiginlegum málum okkar er best borgið. Hins vegar skoðum við sjálf okkur sem frjálsa og rökvís einstaklinga sem eru af illri nauðsyn knúðir til að setja á laggirnar ríkisvald til að hemja eigingjarnar hvatir okkar og skapa skilyrði fyrir friði og öryggi í samskiptum okkar.

Að mínum dómi hefur heimspekileg stjórnspeki síðustu tvær aldir einkennst af viðleitni til að setta þessi tvö andstæðu sjónarmið. Í reynd virðist mér að viðhorf í anda Hobbes hafi verið ráðandi, en að margir hafi samt leitað leiða til að móta samfélagið með því að taka mið af hinnari aristótélisku hugmynd um sjálf okkur sem samfélagsverur en ekki sjálfhverfa einstaklinga sem stjórnist í einu og öllu af sjálfsbjargarviðleitni.

### Nánar um viðhorf Hobbes og mikilvægi hins aristótélíska viðhorfs

Hugmynd Hobbes er af meiði þeirra vísinda og tækni sem mótuðust á 16. og 17. öld og skipt hafa sköpum um þróun mannlífs á jörðunni með því að margfalda mátt mannsins til að nýta auðlindir náttúrunnar í því skyni að bæta lífsskilyrði sín, tryggja afkomu sína og niðja sinna. Pró-unarkenning Darwins (1809-1882) sem fram kemur á 19. öld er, að margra dómi, í anda þessarar sömu meginhugmyndar. Samkvæmt henni er hver einstök lífvera – og þar með talinn maðurinn – knúin áfram af þeirri orku og viti sem hún býr yfir til að auka kyn sitt og umsvif á jörðunni. Engin lífvera hefur í sjálfu sér annan tilgang en þann að viðhalda sjálfri sér og stuðla að þróun eigin tegundar. Og hver lífvera – hver einstök manneskja – verður að finna það út sjálf hvernig hún vill lifa lífinu. Það eru ekki gefnir fyrirfram neindir mælikvarðar á farsæld eða hamingju líkt og Aristóteles virðist hafa hugsað sér, heldur ræðst slíkt af breytilegu mati á aðstæðum einstaklinganna hverju sinni.

Hugmyndin um sjálf okkur sem hér er teft fram einkennist af ríki sjálfðæmishyggju – þeirri trú að við eigum að hafa sjálfðæmi um hvaðeina sem okkur finnst máli skipta innan þeirra marka sem „samfélagssáttmálinn“ setur. Eina kvöðin sé sú að virða rétt annarra til sjálfðæmis. Með stjórnskipun sinni og grundvallarlögum á ríkið að sjá til þess að sjálfsákvörðunarréttur allra sé virtur. Ein mikilvægasta stjórnspekihugmynd síðari tíma – sjálf hugmyndin um mannréttindi, sameiginleg réttindi allra manna – er órofa tengd þessum rétti til sjálfsákvörðunar. Þess vegna snúast flestar ef ekki allar pólitískar deilur síðari tíma – hvort heldur innan tiltekins ríkis eða milli ríkja – um skilning og túlkun á mannréttindum.

Vandinn er hins vegar sá – og hér komum við aftur að hinnari aristótélisku hugmynd og mikilvægi hennar – að okkur nægir engan veginn að setja lög og reglur sem kveða á um sjálfsákvörðunarrétt okkar (hvort heldur sem

einstaklinga eða sem ríkja), heldur verðum við að deila sameiginlegum skilningi á því hvað gefur lífinu gildi og hvað skiptir máli í samfélaginu, hverjar svo sem langanir okkar sjálfra kunna að vera. Meðal slíkra gilda eru friður og öryggi, en margt fleira þarf að koma til, svo sem réttlæti, þekking, frelsi og vinátt. Þess vegna reynir ekki aðeins í samfélaginu á færni manna til að fullnægja löngunum sínum og fylgja eftir sjálfsbjargarhvatunum, heldur miklu fremur á getu okkar til að greina á milli réttmætra og óréttmætra langana, heilbrigðrar og óheilbrigðrar sjálfsbjargarhvatar.

### Tvenns konar skilningur á skynsemi og ólík afstaða til ríkis og skattlagningar

Hér vísa hinar tvær ólíku hugmyndir um sjálf okkur til tvenns konar skilnings á skynsemi okkar. Samkvæmt skilningi Aristótelesar er skynsemin fólgin í því að skilja í hverju raunverulega farsæld eða hamingja felst og sá skilningur byggist á getunni til að greina á milli réttmætra og óréttmætra langana. Hér er litið á ríkið sem þá stofnun sem gerir okkur kleift að vinna saman að því að skapa skilyrði farsældar allra í samfélaginu. Samkvæmt skilningi Hobbes er skynsemin á hinn bóginn fólgin í færni til að ná markmiðum sínum og fullnægja sjálfsbjargarhvöt sinni eða lífslöngun án þess að efna til óþolandi ófriðar við aðra menn. Hér er litið á ríkið sem verkfæri sem við sem frjálsir einstaklingar höfum smíðað til að tryggja sérhagsmuni okkar hvers fyrir sig og sjá til þess að hvert okkar geti lifað lífinu eftir eigin höfði í samfélaginu (ef við kjósum þá yfirleitt að tala um samfélag).

Ég vek sérstaka eftirtekt á þeirri ólíku afstöðu til hins opinbera sem býr að baki þessum tvenns konar skilningi á hlutverki ríkisins. Annars vegar höfum við jákvæða afstöðu til ríkisins og hins vegar neikvæða afstöðu. Lýsa má hvorri afstöðunni fyrir sig með þremur staðhæfingum.

Í jákvæðu afstöðunni felst: (1) Ríkið er sjálfstæður þáttur í félagslegum veruleika okkar sem liggur samskiptum okkar til grundvallar; (2) ríkið er af hinu góða því það gerir okkur kleift að taka ákvarðanir í sameiginlegum málum; (3) ríkinu þurfum við öll að sinna svo það nái tilgangi sínum.

Í neikvæðu afstöðunni felst: (1) Ríkið er tilbúningur sem rekja má til ákveðinna þátta í fari okkar sjálfrá; (2) ríkið er ill nauðsyn sem hlýst af því að hvert okkar reynir að skara eld að eigin köku; (3) ríkið þarf að takmarka svo það fari ekki að skipta sér af hlutum sem eru því óviðkomandi.

Hvað afstöðu okkar til skatta varðar blasir við að sá sem hefur hina jákvæðu afstöðu til ríkisins leggur með ánægju sitt af mörkum til uppbyggingar þess. Í hans augum er skatturinn framlag hans til sameiginlegrar farsældar samfélagsins. Sá sem hefur hina neikvæðu afstöðu til ríkisins lítur á hinn bóginn svo á að honum sé nauðugur einn kostur að greiða hin opinberu gjöld og hann gerir það ekki með glöðu geði. Í hans augum er skatturinn það sem ríkið heimtar af honum með góðu eða illu; og hann óttast það mest að vera ásaakaður með réttu eða röngu um að hafa reynt að svíkja undan skatti.



## Neikvætt ríkjandi viðhorf

Hér komum við að þriðju spurningu okkar: Hver er ríkjandi afstaða til hins opinbera og skattlagningar þess og er sú afstaða skynsamleg? Höfum við hina jákvæðu eða neikvæðu afstöðu? Vafalaust hafa verið gerðar kannanir sem sýna hvaða afstöðu fólk segist hafa hvort sem svo er eður ei. Mér býður í grun að flest okkar haldi að þorri fólks vilji komast hjá því að greiða skatt ef það gæti, allavega vilji það greiða sem allra minnstan skatt til þess að geta nýtt peninga sína með þeim hætti sem það sjálft kys. Við höldum þetta vegna þess að hinu neikvæða viðhorfi til

”

***Sú hugmynd rússnesku kommúnistanna að hægt væri að ná tökum á ríkisvaldinu í því skyni að afnema það reyndist tálsýn ein. Þeir mótuðu nýja valdastétt sem beitti ríkinu miskunnarlaust til að efla völd sín og sérhagsmuni***

ríkisins hefur verið haldið mjög fast að okkur um langt skeið, jafnvel tvær síðustu aldirnar. Þeir sem hafa haldið fram hinu aristótelíska viðhorfi hafa jafnvel verið sakaðir um að ganga með óraunhæfar grillur um samfélagið í kollinum, vera jafnvel alræðissinnar. Þekktastur þeirra er vafalaust þýski heimspekingurinn Hegel. Margir virðast líta svo á að tilraunir til að þróa hið jákvæða viðhorf hafi hver af annarri beðið skipbrot. Stærsta skipbrotið, nefnilega hrun Sovétríkjanna árið 1989, hafi sýnt og sannað endanlega hversu óraunhæft sé að aðhyllast hið jákvæða viðhorf til ríkisins.

Þessi skoðun byggist á misskilningi. Kommúnismi 20. aldar var grundvallaður á neikvæðu viðhorfi til ríkisins, en alls ekki jákvæðu. Samkvæmt kenningu Karls Marx (1818-1883) er ríkið eða hið opinbera ávallt valdataeki ráðandi stétta til að tryggja forréttindi sín og sérhagsmuni. Sú hugmynd rússnesku kommúnistanna að hægt væri að ná tökum á ríkisvaldinu í því skyni að afnema það reyndist tálsýn ein. Þeir mótuðu nýja valdastétt sem beitti ríkinu miskunnarlaust til að efla völd sín og sérhagsmuni. Sú skoðun að kommúnismi 20. aldar hafi staðfest hve hin jákvæða hugmynd um ríkið er óraunhæf er því úr lausu lofti gripin.

Þótt hið neikvæða viðhorf til ríkisins hafi í reynd verið ráðandi bæði meðal kommúnista og kapítalista á 20. öld hélt hið jákvæða viðhorf þó velli víða um heim, ekki síst á Norðurlöndunum, að Íslandi undanskildu þar sem hið neikvæða viðhorf virðist rótgróið, hugsanlega vegna þess hve lengi við bjuggum við erlent ríkisvald.<sup>3</sup> Hið norræna

velferðarsamfélag er að ýmsu leyti í anda hinnar aristótelísku hugmyndar um ríkið, þótt mikið skorti á að sátt ríki um það í hverju velferðin sé eða eigi að vera fólgin og þar með hver eigi að vera hin sameiginlegu markmið okkar utan þess að tryggja frið og öryggi. Jafnvel um þau afmörkuðu markmið ríkja skiptar skoðanir.

Ein sígild gagnrýni á flest ef ekki öll raunveruleg ríki er sú að þeir sem fara með völdin – hvernig svo sem þeir hafa fengið þau – hafi tilhneigingu til að beita þeim í eigin þágu eða tiltekinna sérhagsmuna sem þeir bera fyrir brjósti. Þess vegna þurfi öll ríki að hafa skilvirkar leiðir til að losa sig við þá sem hafa hreiðrað um sig á valdastóli og vilja halda áfram að baða sig í sviðsljósi hins opinbera leikhúss stjórnmalanna. Lýðræði hefur stundum verið skilgreint sem skásta stjórnarformið vegna þess að það geri þjóðum kleift að losa sig við þjóðhöfðingjana án blóðsúthellinga og byltinga. Að baki þessari kenningu býr sú neikvæða skoðun, sem áður er nefnd, að manneskjurnar hugsu fyrst og fremst um eigin hag og að þegar þær komist til valda þá muni þær

einskis svífast til að tryggja hann, jafnvel og ekki síst á kostnað almannaheillar, til að hygla sér og sínum. Söguleg dæmi skortir vissulega ekki til að renna stoðum undir þessa neikvæðu sýn á manneskjuna og þar með sjálf okkur.

Þegar ég varpaði því fram í upphafi að hugsanlega væri skattlagning ríkisins framkvæmd annaðhvort í þágu þeirra sem skipuleggja hana eða annarra tiltekinna félagshópa fremur en til almannaheillar þá var það einmitt vegna þessara sögulegu dæma. Sannleikurinn er sá að þeir sem hafa verið kjörnir til valda einmitt af því að þeir gagnrýndu ríkið í anda þessarar neikvæðu sýnar, virðast undantekningalaust sjálfir hafa staðfest réttmæti eigin gagnrýni, nefnilega misnotað ríkisvaldið í eigin þágu eða tiltekinna sérhagsmuna.

## Nauðsyn jákvæðrar afstöðu til ríkis og skattlagningar

Eigum við af þessum sökum að fullyrða að hin neikvæða hugmynd um ríki og skatta eigi fullan rétt á sér? Alls ekki. Sú staðreynd að þeir sem hallast að hinni neikvæðu hugmynd haga sér sjálfir í samræmi við hana bendir eindregið til þess að hegðun okkar ráðist í ríkum mæli af þeim hugmyndum sem við gerum okkur um sjálf okkur og hlutina. Ef við höldum að menn séu sjálfhverfir og hugsu fyrst og síðast um eigin hag, þá förum við sjálf að haga okkur eftir þeim boðskap. Ef við lítum svo á að ríkinu sé ævinlega beitt í þágu valdhafa eða tiltekinna þjóðfélagsafla, þá er líklegt að við munum sjálf misnota það, ef og þegar við komumst til valda.

<sup>3</sup> Ég tel að við Íslendingar höfum ekki emþá borið gæfu til þess að leggja nægilega rækt við stjórnmalin og ríkið, sjá greinarnar „Menntun og stjórnmal“, „Hvað eru stjórnmal?“, „Siðferði í íslenskum stjórnmalum“ og „Hvað er fátækt?“, í Pælingum (Reykjavík 1987), s. 325-371, greinarnar „Réttleiti, velferð og lýðræði“, í Pælingum II (Reykjavík 1989), s. 65-74, emfremur greinina „The Rationality of the State“ í Saga and Philosophy, (Reykjavík 1999), s. 121-132. Þá ræði ég einnig þessi efni í eftirfarandi tímaritsgreinum: „Menning og markaðshyggja“ í Skírni vor 2008, „Lífsgildi þjóðar“, í Skírni vor 2009, „Hvers konar samfélag viljum við?“ í Tímariti Máls og menningar, 2. hefti 2009, og „Hvernig á að takast á við kreppuna? Hugmyndin um merntaríkið“ í Skírni haust 2011. Þá bendi ég á glærur af fyrirlæstrinum „Af hverju brást ríkið?“, fluttur 16. október 2009 á vegum Stofnunar um stjórnmal og stjórnsýslufræði og Siðferðisstofnunar, sjá heimasíðu mína [www.hugsun.hi.is](http://www.hugsun.hi.is).



Ef við á hinn bóginn lítum svo á að fólk almennt láti sig hagsmuni annarra varða og vilji að ríkisvaldinu sé beitt til almannaheilla, þá munum við leggja okkur fram í þeim anda, ef og þegar við náum völdum. Það skiptir því höfuðmáli hvernig við sjálf temjum okkur að hugsa um sjálf okkur og samfélagsveruleika okkar. Við eigum, að mínum dómi, þriggja kosta vöð. Fyrsti kosturinn er sá að halda áfram á þeirri braut sem mörkuð hefur verið og líta á ríkið sem illa nauðsyn sem við neyðumst til að setta okkur við af öryggisástæðum, ef svo má segja. Annar kosturinn er sá að láta okkur dreyma um að afnema ríkið og móta einhverjar algjörlega nýjar og óþekktar leiðir til að skipuleggja samlíf okkar og samskipti. Útópískir draumar eiga vissulega rétt á sér og geta orðið til leiðsagnar um róttækar félagslegar breytingar í framtíðinni. En þeir geta líka orðið til þess að við lokum augunum

fyrir aðsteðjandi vandamálum og tókumst ekki á við þau verkefni sem blasa við. Þriðji kosturinn er sá sem ég mæli með, en hann felst í því að endurskapa hið aristótelíska viðhorf til ríkisins í ljósi þeirra tæknilegu og félagslegu aðstæðna sem nú ríkja og endurskoða skattlagningu og nýtingu skattpeninga í samræmi við hugmyndir okkar um hamingju og farsæld fólks í samfélaginu.

Kenning mín er því sú að við eigum að móta samfélag okkar með farsæld heildarinnar, almannaheill, að leiðarljósi og temja okkur jákvæða afstöðu til hins opinbera og til skattlagningar þess. Það felur hins vegar ekki í sér að við eigum að loka augunum fyrir þeirri neikvæðu afstöðu sem ríkir í reynd til ríkisins og skattlagningar þess. Öðru nær, við þurfum ekki aðeins að leita skilnings á ástæðum þess að þessi afstaða hefur náð að grafa um sig, heldur verðum við að leita áhrifaríkra leiða til að vinna gegn því



hún spilli samfélagi okkar eins og hún hefur að mínu viti svo sannarlega gert. Hin jákvæða afstaða sem ég mæli með felur að sjálfsögðu ekki í sér að við hljótum að vera sammála öllum aðferðum ríkisins við skattlagningu. En gagnrýni á ríkjandi kerfi þarf að vera undir jákvæðum formerkjum og hafa þann tilgang að styðja skattakerfi sem er í samræmi við hugmyndir okkar um sjálf okkur og samfélagið.

Hvers vegna varð hið neikvæða viðhorf til ríkisins ráðandi? Hér skipta vafalaust miklu máli þær félagslegu aðstæður sem voru ríkjandi þegar Hobbes mótaði sína athyglisverðu kenningu. Langvarandi ófriður og öryggisleysi þorra fólks í Evrópu á vafalaust sinn þátt í því að öflugt ríkisvald, sem hefði það meginhlutverk að tryggja frið meðal manna, var talið æskilegt. En málið hefur líka aðrar hliðar sem nú er rétt að huga að.

## II. hluti

# Um réttlætingu skattlagningar

### Ólíkar aðferðir við að innheimta skatt og réttlæta skattlagningu

Ef litið er á afstöðu manna til ríkisins undir sjónarhorni opinberrar skattlagningar í aldanna rás þá blasir margt við sem ýtir undir hina neikvæðu afstöðu. Hér komum við að þriðju spurningunni sem ég varpaði fram hér að framan: Á hvaða forsendum hefur ríkið mótað fjáröflun sína, skattlagninguna, gegnum tíðina?

Ég mun lýsa stuttlega þremur leiðum sem mér virðast hafa verið áhrifamestar á Vesturlöndum frá dögum Rómverja við að innheimta skatt og réttlæta aðferðina sem beitt er við skattheimtuna. Hina fyrstu kalla ég ránsleiðina, hina næstu fullveldisleiðina, en hina þriðju endurdreifingarleiðina.

Fyrstu aðferðinni beittu Rómverjar snemma með miklum árangri og henni hafa öll síðari tíma ríki beitt svo fremi þau hafi haft bolmagn til þess. Aðferðin er sú að leggja undir sig erlend lönd og skattleggja þau eða ræna til að fjármagna rekstur ríkisins. Þetta er vafalaust frumstæðasta og umdeilanlegasta leiðin sem stórveldi sögunnar hafa farið til að afla sér tekna og treysta völd sín. Réttlætingin fyrir þessari aðferð eru menningarlegir yfirburðir hins sterka ríkis sem leggur undir sig hið menningarsnauda eða vanþróaða land undir því yfirskini að koma því til nokkurs þroska. Innrásir ríkja í önnur lönd eða ríki hafa langoftast verið réttlættar með þessum hætti: Landinu skal hjálpað til að tileinka sér síð innrásarríkisins.

Þessi fyrsta leið ríkisins til að fjármagna sig virðist mér vera með öllu óverjandi, en henni hefur engu að síður verið óspart beitt gegnum tíðina og er enn beitt á okkar dögum, ekki síst með því að leggja undir sig auðlindir annarra landa.

Næsta aðferð sem nefna skal til sögunnar er sú sem tvímælaust hefur mestu skipt í rás sögunnar og skiptir enn höfuðmáli í flestum ef ekki öllum löndum. Hún byggist á því að líta svo á að fullvaldurinn – sá aðili sem fer með æðstu völd ríkisins – hafi fullan rétt og vald til að ákveða hvernig hann innheimtir skatt af þegnum sínum. Hann á ekki að þurfa að réttlæta skattheimtu sínu nema með vísun til þess að rétturinn til skattheimtu sé órofa hluti þess valds sem hann hefur. Þar með hvílir þessi aðferð á þeirri forsendu að fullvaldurinn verður ekki kallaður til ábyrgðar á ákvörðunum sínum: Geðþótti hans ræður. Hér skiptir í sjálfu sér engu hver fer með hin æðstu völd – konungur, keisari, alþingi, forseti, ríkisstjórn, ráðuneyti eða einhver ríkisstofnun – fullveldið felur í sér réttinn til að leggja skatt á þegnana og valdið til að innheimta skatt af þeim sem ber að lúta umræddu fullveldi. Ábyrgðarleysi er þeim öllum sameiginlegt.

Á miðöldum og fram til lýðræðisbyltinganna á 18. öld á Vesturlöndum var fullveldið sjálfstjórnulega réttlætt með því að fullvaldurinn hlyti vald sitt frá Guði sjálfum. Fyrsta kenningin sem skýrir og réttlætir fullveldið með vísun til lýðsins sjálfs og hagsmuna hans er einmitt kenning Hobbes. Fullvaldurinn er fullvalda vegna þess að lýðurinn – einstaklingarnir sem eru knúnir áfram af sjálfsbjargarhvatönni einni saman – afsalar sér rétti sínum til að gera hvað sem er til að viðhalda lífi sínu til fullvaldsins sem hefur það hlutverk að tryggja frið og öryggi í samskiptum einstaklinganna. Ef fullvaldurinn uppfyllir ekki þetta hlutverk sitt eða misbeitir valdi sínu gagnvart lýðnum þá er eins víst að lýðurinn steypi honum af stóli. En á meðan fullvaldurinn tryggir frið og öryggi þegna sinna þá hefur hann rétt og vald til að gera hvað sem honum sýnist og þá ekki síst til að skattleggja þegna sína eins og hann telur við hæfi til þess að halda uppi lögreglu og her eða öðrum þeim stofnunum sem hann telur nauðsynlegar. Hann þarf ekki að ráðfæra sig við þegnana um skattlagningu sína frekar en honum sjálfum sýnist: Þeim ber að fara eftir tilskipunum hans og geðþótta hvort sem þeim er það ljúft eða leitt og hvort sem þeir telja ákvarðanir hans skynsamlegar eða ekki.

Fullvaldurinn hefur lagasetningarvaldið og öllum ber að fara að lögum hvort sem þeir eru sáttir við þau eða ekki. Og það er hluti af fullveldinu að hafa vald til að framfylgja lögnum, sjá til þess að eftir þeim sé farið. Séu lögin brotin, ekki farið eftir þeim eða ef ágreiningur er um túlkun þeirra eða beitingu þá kemur dómvaldið til sögunnar sem sá þáttur fullveldisins sem leiðir málin til lykta.

Þeir sem eiga að sjá til þess að fullveldið starfi og virki með réttmætum hætti geta að sjálfsögðu einnig orðið brotlegir við lögin og verið sóttir til saka. Fullveldið sem slíkt hefur algjört vald og algjöran rétt andspænis þegnum sínum sem eiga að lúta ákvörðunum þess svo lengi sem þeim er ætlað að stuðla að friði og öryggi í landinu. Ef þetta vald er viðurkennt með þessum hætti þá vaknar sú spurning hvort, hvenær og hvernig lýðurinn hefur möguleika á því að draga í efa athafnir þeirra sem fara með þetta vald og sýna fram á að þær séu ekki í þágu almannaheillar.

## Neikvæð einkenni ránsleiðarinnar og fullveldisleiðarinnar

Áður en ég sný mér að þriðju aðferðinni við að skýra og réttlæta skattheimtakerfið vil ég vekja eftirtekt á neikvæðum þáttum þeirra tveggja aðferða sem ég lýsti. Fyrsta aðferðin hlýtur að mæta ríki andúð þeirra sem ríkið knýr til að greiða skatt með því að leggja undir sig lönd þeirra. Þessi sama aðferð kann hins vegar að falla þeim í geð sem njóta góðs af landvinningum og skattheimtu ríkisins. Vinsældir Napóleons meðal Frakka munu ekki síst hafa stafað af því að hann fjármagnaði rekstur franska hersins eingöngu með herfangi sínu og skattheimtu þeirra landa sem hann lagði undir sig, en lagði litla skatta á heimamenn.

Önnur aðferðin, fullveldisleiðin, hefur vafalítið verið hugsuð til að réttlæta skattheimtu fullvaldsins innan þeirra landa sem hann réð yfir. Hún væri einskonar rán eða eignanáam innanlands eða innan ríkis í mótun. Dæmi um hana er mótun konungsveldis í Noregi á 8. öld. Ýmsir höfðingjar áttu að greiða þeim sem gerði tilkall til konungsdóms skattinn sem hann krafðist að þeir greiddu sér til að staðfesta undirgefni sína við fullveldi hans. Sumir kusu þá að hverfa í skattaskjól þess tíma sem var óbyggð eyja úti á Norður-Atlantshafi. Aðrir brugðu á það ráð að færa konungi eða þeim sem gerði tilkall til konungsdóms gjafir í stað þess að greiða honum skatt. Gjöfina reiða menn fram af fúsum og frjálsum vilja – skattinn greiða menn nauðugir eða nauðugir viljugir. Gjöfin er þá tilraun til að halda frelsi sínu andspænis fullvaldinum.

Sú staðreynd að fullvaldurinn – hver sem hann er – krefur menn um skatt án þess að við höfum nokkrar leiðir til að skjóta okkur undan þeirri kröfu hefur alla tíð farið fyrir brjóstið á mönnum. Hugmyndin sjálf um lýðræði virðist illsamrýmanleg geræðislegri skattheimtu fullvaldsins, jafnvel þótt viðurkennt sé að fullvaldurinn sæki vald sitt til lýðsins. Lýðurinn krefst þess að eiga aðild að ákvarðanatökunni um þau lög sem fullvaldurinn setur og þá ekki síst skattalögin. Þegar íbúar hins breska landsvæðis í Norður-Ameríku stóðu í deilum við bresku ríkisstjórnina á árunum 1750 til 1760 beittu þeir slagorðinu: „Enga skatta án kjörinna fulltrúa“, „No taxation without representation.“ Þeir héldu því fram að þar sem þeir ættu ekki fulltrúa á breska þinginu þá væru öll lög sem það setti um skattlagningu landnemanna ólögleg. Krafan var sú að íbúarnir, lýðurinn, skattgreiðendurnir, fengju fulltrúa á þinginu þar sem fjallað var um skattamál þeirra og skattlagningin ákveðin.

Nú á dögum hljótum við að spyrja okkur, eins og ég gerði í upphafi, hvort það „fulltrúakerfi“ sem sett hefur verið á lagginnar í okkar þjóðfélagi tryggi þá lýðræðiskröfu sem fram kemur í áður nefndu slagorði, „Enga skatta án kjörinna fulltrúa!“ Í anda þeirrar róttæku lýðræðiskröfu sem víða er borin fram á okkar dögum ætti slagorðið ef til vill hljóma: „Engin skattlagning án samþykkis skattgreiðenda!“ Gæti sá boðskapur náð fram að ganga?

## Endurdreifingarleiðin

Snúum okkur nú að þriðju aðferðinni við að innheimta og réttlæta skattlagningu sem hér verður lýst en hana má kenna við endurdreifingu. Skattheimtan, sem er hin eðlilega leið ríkisins til fjáröflunar til að standa undir kostnaði við að halda uppi stjórnkerfinu, lögreglu, heilsugæslu, skólum o.s.frv., er þá réttlætt sem tæki til að jafna aðstöðumun borgaranna. Hún er aðferð ríkisins til að stuðla að félagslegu réttlæti með því að leiðrétta það ranglæti sem ójöfn tekjuskipting í samfélaginu hefur í för með sér.

Kenning Karls Marx um það hvernig sú stétt sem á framleiðslutækin rænir öreigana arðinum af vinnu er vafalaust áhrifamesta tilraunin til að skýra þetta ranglæti. Ránið felst í því að arðurinn af vinnu öreiganna – ávinnurinn af starfi þeirra – fer allur, samkvæmt þessari kenningu, í vasa þeirra sem eiga fyrirtækin sem framleiða og selja þær vörur sem fólk þarfnast eða vill kaupa. Skattakerfi ríkisins er þá hugsað sem leið til að leiðrétta þennan „þjófnað“ sem eignastéttirnar komast upp með í krafti aðstöðu sinnar, það er eignarhalds á framleiðslutækjunum og réttinum til að nýta tilteknar auðlindir í eigin þágu án þess að þurfa að hugsa um hag heildarinnar. Samkvæmt þessu mætti segja að skattlagningin sé „gagn-þjófnaður“, opinber aðferð til að taka til baka það sem eignastéttirnar hafa tekið eða fengið með óréttmætum hætti og endurdreifa því til þeirra sem ranglætið hefur bitnað á.

Jöfnuðurinn sem hér er stefnt að er ekki endilega fólgin í því að allir skuli bera jafnt úr býtum. Aðferðin á að tryggja að ójöfnuður sem er af ýmsu tagi og á sér margar

”

***Sú staðreynd að fullvaldurinn – hver sem hann er – krefur menn um skatt án þess að við höfum nokkrar leiðir til að skjóta okkur undan þeirri kröfu hefur alla tíð farið fyrir brjóstið á mönnum***

ástæður í samfélaginu leiði ekki til stöðugs ófriðar meðal hinna ýmsu stétta og hópa sem hafa mismikla möguleika á að afla sér tekna. Efnahagslegur ójöfnuður leiðir til þess að sumir vita ekki aura sinna tal, en aðrir lenda utangarðs og eiga hvergi höfði sínu að halla. Slíkur ójöfnuður kann að valda þjóðfélaginu miklum skaða. Af þessum ástæðum hefur ríkið talið réttmætt að afla sér tekna með því að skattleggja þá sem betur mega sín og endurúthlutar síðan til þeirra hópa sem borið hafa skarðan hlut frá borði í efnahagskerfinu og til verkefna sem eru fyrst og fremst í þágu þeirra sem minna mega sín í þjóðfélaginu.

Þótt endurdreifingarleiðin hafi þann lofsverða tilgang að stuðla að félagslegu réttlæti þá virðist mér hún eiga það sammerkt með hinum leiðunum tveimur sem áður er lýst að að styrkja frekar en veikja hið neikvæða viðhorf til ríkisins og til skattlagningar almennt. Samkvæmt þessari leið skiptast borgararnir í tvær fylkingar sem takast á: Þá sem afla tekna af eigin rammleik og halda uppi rekstri ríkisins með skattgreiðslum og hina



sem þiggja laun sín og lífsviðurværi af opinberu fé, sem sagt skattgreiðslunum. Annars vegar standa þá skattgreiðendur sem vilja greiða sem minnstan skatt og leyfa sér iðulega að efast um nauðsyn allrar þeirrar skattlagningar sem ríkið ákveður – hins vegar eru þeir sem lifa á skattfénu og reyna að sýna fram á að þeir þurfi meiri opinber framlög til að uppfylla þarfir sínar eða sinna þeim þjónustuverkefnum sem hið opinbera hefur falið þeim. Ríkið verður því sífellt fyrir neikvæðri gagnrýni þessara tveggja hópa – og opinberir starfsmenn kunna jafnvel að vera sakaðir um að taka sjálfir til sín alltof mikið af skattpeningunum.

Niðurstaða mín er sú að þær þrjár leiðir sem ég hef lýst eigi allar sinn þátt í því að viðhalda hinni neikvæðu afstöðu til ríkisins og skattlagningar þess og þess vegna sé brýnt að móta aðferðir við skattlagningu sem geti orðið til þess að hin jákvæða afstaða til ríkisins festi sig smám saman í sessi.

”

***Samkvæmt því viðhorfi sem ég kenni við Hobbes gerir borgarinn sér ljóst að það eru hagsmunir hans sjálfs að samfélagið eða ríkið sé til, því það skapar honum skilyrði til að leita nýrra leiða til að uppfylla langanir sínar og auka umsvif sín***

### **Við sem hugsandi verur, einstaklingar og borgarar**

Er hægt að finna leið til að réttlæta skattlagningu sem beinlínis styður hið jákvæða viðhorf til ríkisins sem ég hef mælt með að við tileinkum okkur í auknum mæli? Slík leið þarf að vera laus við galla þeirra leiða sem lýst hefur verið: (1) Hún má ekki virka sem óvinveitt aðgerð þar sem menn eru sviptir hluta af tekjum sínum eða eignum (ránsleiðin); (2) hún má ekki vera ákveðin einhliða af valdhöfum sem ekki verða kallaðir til raunverulegrar ábyrgðar á ákvörðunum sínum (fullveldisleiðin); og (3) hún má ekki skipta fólki í andstæðar fylkingar annars vegar þeirra sem kosta rekstur hins opinbera með skattgreiðslum sínum og hins vegar hinna sem þiggja laun sín frá hinu opinbera eða lifa í skjóli þess (endurdreifingarleiðin). Hvernig gæti slík leið litið út?

Lítum aftur á staðhæfingu Holmes sem vitnað var til í upphafi: „Skattar eru gjaldið sem við greiðum fyrir að búa í siðuðu samfélagi.“ Hver erum við sem greiðum þetta gjald? Það erum við sem eigum heima eða viljum búa í siðuðu samfélagi. „Við“ merkir hér okkur sem borgara í samfélagi sem er „siðað“. En við erum ekki aðeins borgarar í tilteknu samfélagi hvort sem það er siðað eða ekki. Við erum einstaklingar af tegundinni homo sapiens (sem er ein af ótal dýrategundum jarðar) knúnir áfram af þeirri náttúrulegu hvöt að auka kyn okkar og umsvif, sífellt leitandi nýrra og öflugri leiða til að fullnægja þörfum okkar

og löngunum. En við erum ekki aðeins einstaklingar af þessari dýrategund sem aðrar jarðarverur hafa lært að óttast af því hve ágeng hún er á gæði jarðarinnar. Við erum hugsandi verur gæddar viti og vilja og þráum að skilja veruleikann og stöðu okkar sjálfrá í honum, leitumst við að uppgötva það sem er satt og rétt, gott og fagurt. Sem hugsandi sjálfsverur deilum við hugsunum okkar og hugmyndum, tjáum þær og ræðum, gagnrýnum þær og notum til að sjá fyrir okkur heiminn sem eina heild og leggja á ráðin um þróun lífsins á jarðarkringlunni. Hér tókum við afstöðu til hinna æðstu gilda og ákveðum með sjálfum okkur hvað það er sem að endingu gefur tilverunni gildi og merkingu.

Sem hugsandi sjálfsverur og sem einstaklingar getum við verið og erum í reynd íbúar í ótal ólíkum samfélögum sem hafa þróast á jörðinni í árþúsundir. Samfélög okkar bera þess öll merki að við erum í senn einstaklingar með náttúrulegar hvatir og hugsandi verur sem leitast við að

sjá heiminn og skipuleggja líf sitt í ljósi hugsana og hugmynda sem þær móta sjálfar með sér.

Hinar andstæðu hugmyndir Aristótelesar og Hobbes um sjálf okkur, ríkið og skynsemina endurspeglar þennan ólíka skilning á sjálfum okkur sem hugsandi verur annars vegar, einstaklingar hins vegar. Síðan takast þessar hugmyndir á í sjálfsvitund borgarans sem segist vera tilbúinn að greiða skatt til að fá að lifa í siðuðu samfélagi. Samkvæmt því viðhorfi sem ég kenni

við Aristóteles gerir borgarinn sér ljóst að honum er eðlilegt að lifa með öðrum í samfélagi þar sem menn komast að sameiginlegum niðurstöðum um það sem skiptir máli og hvernig farsælu lífi verður best lifað. Borgarinn er hugsandi vera sem gerir sér grein fyrir því að ríkið þarf á honum og framlagi hans að halda til þess að geta lagt grunninn að góðu samfélagi. Hinir frjálsu borgarar mynda ríkið, þeir eru ríkið af því að þeir hugsa saman um samfélag sitt og axla ábyrgð hver gagnvart öðrum. Kenning Aristótelesar um vináttu og réttlæti segir það sem mestu skiptir: Vinum er eiginlegt að taka fullt tillit til hagsmuna hvers annars og vera réttlátir hver í annars garð. Forsenda góðs samfélags er þess vegna að fólk temji sér að bera vinarhug hvert til annars og treysti því að allir borgarar vilji að réttlæti ríki í samfélaginu.

Samkvæmt því viðhorfi sem ég kenni við Hobbes gerir borgarinn sér ljóst að það eru hagsmunir hans sjálfs að samfélagið eða ríkið sé til, því það skapar honum skilyrði til að leita nýrra leiða til að uppfylla langanir sínar og auka umsvif sín. Hann gerir sér grein fyrir því að það kostar sitt að búa við frið og öryggi í einkalífi sínu og hann er tilbúinn að greiða fyrir það svo fremi að ríkið veiti honum þá þjónustu sem hann telur nauðsynlega. Að öðru leyti vill hann helst ekki þurfa að skipta sér af málefnum ríkisins, nema þá að ríkið vilji kaupa þjónusta hans til

ákveðinna verka. Forsenda þeirrar afstöðu einstaklingsins sem hér er lýst er sú að aðrir einstaklingar hagi sér með sama hætti og hann sjálfur og greiði það sem þeim ber í hinn sameiginlega sjóð.

Ef við setjum okkur nú í spor borgarans og hugsam fyrst í anda hins aristótelíska viðhorfs og tengjum það síðan við ríkjandi viðhorf sem ég hef rakið til Hobbes, þá sprettur fram ákveðin hugmynd sem ég tel að geti orðið okkur leiðarljós til að réttlæta skattlagningu í anda hins jákvæða viðhorfs til ríkisins. Þar með hefðum við svarað síðustu spurningunni sem ég varpaði fram í upphafi: Hver á að vera afstaða okkar til skattlagningar og hvernig eigum við að rökstyðja hana?

## Gagnkvæmnileiðin

Hugmyndina sem ég hef í huga má kenna við gagnkvæmni. Hún á rætur sínar í þeirri hugsun sem ég hef áður lýst að hugmyndir okkar um sjálf okkur og það sem gefur lífinu gildi skipti sköpum fyrir lífsstefnu okkar og þar með hvernig lífið þróast. Ef við gerum okkur þá hugmynd um sjálf okkur að við séum heimtufrekar og sjálfselskar lífverur, þá verða samskipti okkar vafalaust flest undir þeim formerkjum. Ef við gerum okkur þá hugmynd að við séum tillitssöm og tilbúin að fórna okkur fyrir aðra, þá mun það vafalaust einnig hafa áhrif á samskipti okkar. Þessar hugmyndir eru samt ekki það sem mestu skiptir, því reynslan kennir okkur að stundum er fólk heimtufrekt, stundum fórnfúst. Þess vegna segir skynsemin okkur að við eigum ekki að alhæfa um manneðlið. En hún segir okkur líka að við vitum heilmikið um okkur sjálf sem hugsandi verur sem geta uppgötvað sannindi, fellt dóma um allt milli himins og jarðar og tekið skynsamlegar og óskynsamlegar ákvarðanir. Og meðal þessara sanninda er sú vitneskja að við erum einstaklingar af ákveðinni tegund gædd margskonar eiginleikum og gáfum sem eru breytilegir frá einum til annars.

Líf okkar grundvallast á því að við hugsam og gerum okkur hugmyndir um veruleikann, heiminn og sjálf okkur. Þess vegna eigum við að ganga út frá því viðhorfi að við séum hugsandi verur og taka mið af þeirri staðreynd þegar við hugsam um okkur sem borgara. Síðan hljótum við einnig að taka mið af því að við erum einstaklingar af holdi og blóði með ákveðnar þarfir sem verður að sinna og langanir sem við komumst ekki hjá að takast á við. Hið aristótelíska viðhorf til sjálfra okkar, ríkisins og skynseminnar á því að vera ráðandi í hugum okkar um leið og við tökum mið af þörfum okkar og löngunum sem einstaklingar af ákveðinni dýrategund.

Kjarni þessa viðhorfs er viðurkenning okkar hvert á öðru og sjálfum okkur sem hugsandi verum og sem mannlegum einstaklingum. Þessi viðurkenning kallar á gagnkvæma virðingu fyrir sjálfum okkur og hvert fyrir öðru sem borgurum í samfélagi sem við eigum öll þátt í að móta.

Þessi gagnkvæma virðing á að verða grunnurinn að allri skattlagningu: Skatturinn er ekki gjald sem við greiðum fyrir að fá að búa í síðuðu samfélagi – hann er framlag okkar til félags sem hefur farsæld okkar

allra og komandi kynslóða að leiðarljósi. Sú skoðun að skatturinn sé leið okkar til að kaupa frið og öryggi – og hugsanlega margskonar aðra þjónustu – er í anda hinnar hobbésísku einstaklingshyggju þar sem viðleitnin til að fullnægja löngunum okkar er lögð til grundvallar, en ekki sú staðreynd að við hugsam og tökum afstöðu til langana og hagsmuna okkar sjálfra og annarra.

Við berum öll ábyrgð á samfélaginu og þessa ábyrgð öxlum við ekki hvert fyrir sig sem mannlegir einstaklingar, heldur sem hugsandi borgarar sem standa saman að því að skapa þær stofnanir og þau kerfi sem samfélag þarfnast til að halda utan um fjölskyldur og fyrirtæki sem þrífast í skjóli þess. Þess vegna er gagnkvæmni í samskiptum grundvöllurinn að samfélaginu og þar með skattlagningunni.

Þetta félag kann að spillast – hleypidómar, ranghugmyndir, fégræðgi, valdafíkn, oflæti og hroki, þessir alkunnu lestir geta við vissar aðstæður náð að gegnsýra samskipti fólks og valda óbætanlegum skaða. Þess eru því miður mörg dæmi að síðað samfélag umturnist í andstæðu sína þegar valdhafar eða tilteknir valdahópar ná undirtökunum í samfélaginu og vilja móta það alfarið í anda eigin hugmyndafræði, en skeyta ekki um borgaraleg réttindi fólks til að taka ábyrgan þátt í mótun þess.

Þess vegna er baráttan fyrir því að byggja upp „síðað samfélag“ í raun og veru endalaus. Við munum aldrei hanna þau félagskerfi – þar á meðal skattakerfi – sem tryggja í eitt skipti fyrir öll að réttlæti og sanngirni ríki í samfélagi okkar. En ef hugmyndin um gagnkvæmni okkar sem hugsandi vera, sem borgara og sem mannlegra einstaklinga á við rök að styðjast, þá vitum við að minnsta kosti hver er ein helsta forsenda þess að við öll vinnum markvisst að því að bæta samfélag okkar.

## Niðurlagsorð

Af því sem nú hefur verið rakið blasa við þrjár ályktanir um skattakerfið sem kveða á um pólitísk verkefni sem við, borgararnir, þurfum að sinna:

- (1) Gagnkvæmnin kallar á lýðræðislega umræðu um hlutverk ríkisins og öll útgjöld þess sem borgararnir kosta með framlögum sínum.
- (2) Gagnkvæmnin kallar á lýðræðislegar aðferðir til að ræða og gagnrýna skattareglurnar í því skyni að tryggja sem best jafnræði meðal borgaranna.
- (3) Gagnkvæmnin kallar á eftirlit með framkvæmd reglnanna, ekki síst til að eyða grunsemdum um sviksemi eða óheiðarleika.

Tvö fyrri verkefni varpa til okkar þeirri spurningu hvernig við ætlum að rækta þá lýðræðishefð sem er nauðsynleg til að sinna þeim farsælega. Hvað þriðja verkefnið varðar er meginspurningin sú hvernig vinna megi að því að traust ríki á milli skattgreiðenda, embættismanna skattyfirvalda og stjórnvalda. Hér þurfum við að temja okkur að beita gullnu reglunni af fullum heilindum: „Allt sem þér viljið að aðrir menn gjöri yður, það skuluð þér og þeim gjöra.“



# Aðdragandi stofnunar embættis ríkisskattstjóra árið 1962



**Friðrik G. Olgeirsson**

Friðrik er sagnfræðingur og vinnur að ritun sögu skattkerfisbreytinga á Íslandi 1877-2012.

## Breyttar áherslur í skattamálum

Frá stofnun Alþýðuflokksins árið 1916 og fram yfir miðjan sjötta áratuginn talaði hann fyrir stighækkandi tekjuskatti en lágum tollum, einkum á nauðsynjavörum alþýðu manna. Sjálfstæðisflokkurinn var á öndverðum meiði, þeir sem honum fylgdu töluðu nánast ávallt gegn tekju- og eignarskatti en vildu að ríkissjóður fengi tekjur með tollum. Þessi stefna var alltaf skýr, ekki síst áður en flokkurinn fór að láta að sér kveða við stjórn landsins. Smám saman mildaðist stefna hans gagnvart sköttunum en þess gætti þó ávallt í málflutningi sjálfstæðismanna að þeir töldu beina skatta allt of háa í landinu og vildu draga úr því sem þeir kölluðu skattþíningu

fólks og fyrirtækja. Veturinn 1957–1958 tók Alþýðuflokkurinn upp nýja stefnu í skattamálum, sneri baki við áratuga málflutningi sínum og hóf þess í stað að tala gegn tekjuskatti en vildi að ríkissjóður fengi frekar tekjur sínar með tollum. Þetta varð með öðru til þess að Alþýðuflokkur og Sjálfstæðisflokkur náðu betur saman og auðveldaði stjórnarsamvinnu þeirra.

Á flokksstjórnarfundum Alþýðuflokksins 15. og 16. febrúar 1958 var samþykkt ályktun þar sem skorað var á ríkisstjórn Hermanns Jónassonar að láta kanna hvort ekki væri hægt að afnema tekjuskattinn að fullu og innheimta þá beinu skatta sem lagðir væru á fólk sama ár og teknanna væri aflað. Með áskoruninni fylgdi greinargerð þar sem þessi stefnubreyting flokksins var skýrð og rökstudd. Meðal annars var bent á að þjóðfélagið væri orðið gerbreytt frá því í upphafi aldarinnar. Áður hefði tekjuskattur verið auðjöfnunarskattur en nú væri komið til sögunnar umfangsmikið tryggingakerfi og verkalyðshreyfing og margt fleira sem tryggði réttlátari tekjudreifingu en áður. Þýðing tekjuskattsins hefði breyst. Hann væri orðinn lítill hluti ríkisteknanna og fyrst og fremst launaskattur sem lenti á þeim sem fengu föst laun og gætu ekki sviðið undan skatti eins og aðrir hópar gætu gert og gerðu. Á sama tíma væri neysla landsmanna og lifnaðarhættir orðnir þannig að leggja mætti óbeina skatta á vörur og viðskipti þannig að réttlátlega kæmi niður á þegnum eftir efnunum og ástæðum. Þeir sem mest leyfðu sér og lifðu ríkmannlegast hlytu að greiða mest með slíkum sköttum. Innheimta óbeinna skatta væri líka miklu ódýrari en beinna. Greinargerðinni lauk með þessum orðum: „Alþýðuflokkurinn væntir þess að þessi breyting á skattheimtu ríkisins reynist framkvæmanleg og verði fyrsta skrefið til þess, að beinir skattar verði afnumdir með öllu.“<sup>1</sup>

Skömmu seinna báru allir þingmenn Alþýðuflokksins nema ráðherrarnir tveir sem sæti áttu í ríkisstjórninni þessa ályktun fram sem þingsályktunartillögu í Sameinuðu Alþingi og var hún samþykkt 30. maí með 22 atkvæðum gegn 12. Allir þingmenn Sjálfstæðisflokksins sem voru viðstaddir studdu tillöguna en hinir flokkarnir, Framsóknarflokkur og Alþýðubandalag, voru á móti. Fram kom við umræðurnar að Hagstofan hefði komist að því að 20–25% vantaði upp á að tekjurnar sem landsmenn teldu fram til skatts næðu þjóðartekjum eins og þær væru reiknaðar eftir landsframleiðslunni. Það svaraði til 700–800 milljóna króna skattsvika.<sup>2</sup> Sú upphæð jafngildir um 20 milljörðum miðað við verðlag ársins 2012.

Í kosningabaráttunni haustið 1959 boðaði Alþýðuflokkurinn þessa nýju stefnu í skattamálum og lagði á það áherslu að hann vildi afnema tekjuskattinn. Sjálfstæðisflokkurinn var varkárari, hét ekki afnámi skattsins en boðaði að hann myndi endurskoða allt skattkerfið, útsvör og tolla ef hann kæmist til valda „með það m.a. fyrir augum að tryggja jafnrétti skattþegna og að skattar á eyðslu komi í stað tekjuskatts og útsvara, eftir því sem fært er.“<sup>3</sup> Meðal þeirra sem voru í framboði fyrir Sjálfstæðisflokkinn var Gunnar Thoroddsen borgarstjóri. Daginn fyrir fyrri kosningadaginn sagði hann í viðtali við Morgunblaðið að á nýju Alþingi yrði grundvallarbreyting á skatta- og útsvarslögunum ef Sjálfstæðisflokkurinn kæmist til valda.<sup>4</sup>

## Viðreisnarstjórnin

Eftir alþingiskosningar í október 1959 byrjuðu viðræður Alþýðuflokks og Sjálfstæðisflokks um stjórnarmyndun fyrstu dagana í nóvember. Sjálfstæðisflokkurinn hafði verið minnihlutastjórn Alþýðu-



flokksins vantrausti frá því í desember 1958 á meðan verið var að koma á nýrri kjördæmaskipun og ljóst var að flokkarnir áttu samleið í ýmsum veigamiklum málum. Viðræðurnar stóðu fram

eftir mánuðinum og 18. nóvember náðist samkomulag um ríkisstjórn flokkanna

stöðuflokkanna var óspart fundið að þessu orðalagi, þetta væri loðið fyrirheit sem skilja mætti á ýmsan hátt.<sup>6</sup>

Sama dag og stjórnin tók við kom Alþingi saman og í stefnuræðu sinni áréttaði Ólafur Thors að stefnt væri að því að afnema tekjuskatt á almennum launatekjum. Hinn 3. febrúar 1960 lagði stjórnin fram frumvarp um efnahagsmál sem boðaði gagngera og varanlega stefnubreytingu í efnahagsmálum þjóðarinnar í stað sífelldra bráðabirgðaaðgerða síðustu ára, algera kerfisbreytingu til viðreisnar atvinnulífins samhliða víðtækum ráðstöfunum í félagsmálum, skattamálum og viðskipta- málum. Fram kom við um-

ræðurnar að um væri að ræða eina heild sem borin yrði fram í nokkrum frumvörpum. Meginatriði tillagnanna voru þau að gengið yrði fellt um 30%, bótakerfi útflutningsframleiðslunnar yrði afnumið, tryggingabætur hækkaðar og tekjuskattur felldur niður af almennum launatekjum. Einnig átti að afnema 9% söluskatt af iðnaðarframleiðslu og þjónustu og endurskoða allt söluskattskerfið, reka ríkissjóð hallalausan, gefa innflutning um 60% vörutegunda frjálstan, tryggja jafnvægi í peningamálum



Sigurbjörn Þorbjörnsson, ríkisskattstjóri (t. h.) ásamt Þórólf Ólafssyni, skrifstofustjóra.

# Ríkisskattstjóri seztur að störfum

## Nýskipan á framkvæmd skattamála tók gildi um mánaðamótin

leiri kostir eru taldir fylgja breytingunni. Hin nýja skrifstofa ríkisskattstjóra er til húsa við Klappargötu 26, og þangað brá töldaginn maður Mbl. sér á mánuðaginn. Sigurbjörn Þorbjörnsson var þar þegar önnur kafinn við marg- visleg störf, sem hinu nýja embætti fylgja. Milli símhring- inga og styttri heimsókna leysti hann greiðlega úr spurningum frettamanns og greindi frá me- inatriðum breytingarinnar:

### Miklar breytingar.

Fram til dagsins í dag hafa verið starfandi skattstjórnir í 10 kaupstöðum og 219 skattanefndir um landið allt — eða alls 229 aðilar. Í hverri skattanefnd hafa verið þrjú menn, svo að samtals hafa þarna unnið að framkvæmd skattamála hátt á 7. hundruð menn. Þar fyrir utan hafa svo verið yfirskattanefndirnar 23 tals íns. Þetta eru þeir aðilar, sem haft hafa stjórn skattamála í sinum höndum.

Nú eru allar þessar nefndir og embætti lögð niður. Og í staðinn koma 9 skattstjórnir, sem starfa hver í sínu umdæmi. Munu þeir hafa sérstaka umboðsmenn í hreppum og bæjum utan aðseta- aðsetursstaðar síns. Við umdæma skiptinguna hefur verið fylgt kjördæmunum nýju að því ein- undanskildu, að Vestmannaeyja-

kaupstaður verður sérstakt skatt- umdæmi. Einn fremur er svo ríks- isskattanefnd, sem nú er orðin hreinn úrskurðaraðili, og loks ríkisskattstjóri, sem lögum sam- kvæmt er formaður nefndarinn- ar.

### Aukið samræmi í álagningu.

Hver eru höfuðverkefni ríkisskattstjóra? Ríkisskattstjóri er framkvæmdaðili í skattamálum má segja. Honum er sett að fylgjast með störfum skattstjór- anna víðsvegar um landið, sjá um að samræmis gæti í störfum þeirra, gefa þeim leiðbeiningar um að samræmis gæti í störfum þeirra, geta þeir jafnvel verið rann- söknaaðili, ef ástæður verða þó engu tillífi breytir heyrir slikt undir ríkisskattanefndina. Nefndin er einnig úrskurðaraðili um kvæmdavald á því sviði. Einn er þó sá skattur, sem gengur til bæjar- og sveitarfélaganna, en sem skattstjórnir annast algjör-lega álagningu á, og það er að- stöðugjaldið.

Þeir skattar og gjöld, sem til okkar kasta kemur að sjá um álagningu á, eru annars tekju- eignaskattar, söluskattur, aðstöðu- gjald og tryggingagjöld. Aftur á móti munu útsvör verða lögð á af sérstökum framtalsnefndum

og aðeins úrskurðir í sambandi við þau heyrja undir ríkisskatta- nefnd, eins og áður var nefnt. Er gert ráð fyrir að skattstjór- arnir eða umboðsmenn þeirra sítji fundi framtalsnefnda. Einn af kostum þessa fyrir- komulags er tvímælalaust það, að meira samræmis en áður hef- land allt í álagningu opinberra gjalda.

### Fyrsta verkefni Skattstjóranna.

Þetta nýja kerfi tekur gildi í dag, að öllu leyti? Umbóð allra skattanefnda, sem fyrir voru, féll niður í dag. Einnig yfirskattanefnda, sem setið er ríkisskattanefnda, sem setið er heimild ar ríkisskattanefnda og skattstjóra eða skattstjóra til að segja, að frádráttarheimildir eða skattstjóra einstaklinga eða persónulegra aðila breytist ekki á síðasta þingi, þegar sú fyrir- komulagsbreyting, sem nú kemur til framkvæmda, var ákveðin. En upp í hin nýju lög var tekin sú mikilvæga breyting, sem gerð var á skattlagningu einstaklinga á síðasta þingi. Enn hefur ekki verið ráðið í embætti skattstjóra í Vestmannaeyjum.

### Framteljendur yfir 80 þúsund.

Á síðasta ári, 1961, voru framteljendur 81.535. Þess ber reyndar strax að geta, að mjög margir þeirra reyndust ekki þurfa að greiða skatt, vegna hins mikla persónufrádráttar, sem nú er heimilaður. Rvík er að sjálf- sögðu langstærsta skattumdæmi- ið. Þar voru árið 1961 rúmlega 34 þúsund framteljendur. Næst kom Reykjanes með tæp 11 þús- und og Norðurlandeystra (þ. á m. Akureyri) með rúmlega 9 þúsund. Hin umdæmin eru svo 5.500 framteljendur, þar sem Vestmannaeyjakaupstaður, þar sem voru rúmlega tvei þúsund fram- teljendur á síðasta ári. Einhverri aukningu má búast við á öllum þessum stöðum á árinu 1962.

### Fækkan skattgreiðenda — vegna breytinganna 1960.

Um álagninguna sjálfa er það að segja, að frádráttarheimildir eða skattstjóra einstaklinga eða persónulegra aðila breytist ekki á síðasta þingi, þegar sú fyrir- komulagsbreyting, sem nú kemur til framkvæmda, var ákveðin. En upp í hin nýju lög var tekin sú mikilvæga breyting, sem gerð var á skattlagningu einstaklinga á síðasta þingi. Enn hefur ekki verið ráðið í embætti skattstjóra í Vestmannaeyjum.

Þetta svo árið 1961, að bótí framteljendur væru rúmlega 81 þúsund — voru skattgreiðendur ekki nema rúm 19.600. En við gildistöku þessara breytinga um fækkaði skattgreiðendum um þ. b. 74%. Á síðasta þingi var svo aftur á móti unnið að breyt- ingum á skattlagningu félaga, — skattstígum, varasjóðshlunnind- um og arðsfrádrætti, og ný ákveði þar að lútandi lögleidd.

### Að mörgu þarf að hyggja.

— Það er í mörg horn að líta, trúi ég, þegar slíkar breytingar eiga sér stað sem nú. — Eg held að óhætt sé að segja það. Auk þess, sem ég hef áður minnt á, verður á næstunni unnið að samantekt leiðbeininga fyr- ir skattstjóranna, viðbótarskýring- um og uppfyllingum reglugerðar ákveðna; þar munu fylgja með ýmsir úrskurðir ríkisskattanefnd ar, sem leiðbeiningargildi hafa varðandi álagningu. Er þetta einn hátturinn í því starfi, sem ríkiss- skattstjóra er fallið, samkvæmt lögunum. Jafnframt er á athug- lögum. Jafnframt þessara leið- beininga verði gefnir út í að- un, að vissir þættir fyrir almenning, gengilegu formi fyrir skattbor- gningu til þess að skattborgunum megi vera hin ýmsu aðrið eins skýr og kostur er. Einnig hef ég að undanförunni unnið við undir- buning á nýrri reglugerð um tekju- og eignaskatt, sem áform- að er að setja.

### Heiðarleiki — og góð samvinna.

Hver mundi nú frekast vera boðskapur yðar til skattbor- ganna á morgni fyrsta dags í þessu nýja og þýðingarmikla starfi? — Eg vona, að þeir verði sem heiðarlegastir í framtölum sínum og að samvinna milli okkar verði ætíð sem best. — Ól. Eg.



Daginn eftir baðst ráðu- tveggja.

neyti Emils Jónssonar lausnar og 20. nóvember tók nýja stjórnin við völdum undir forsæti Ólafs Thors en um var að ræða fimmta ráðuneyti hans. Gunnar Thoroddsen varð fjármálaráðherra.<sup>5</sup> Í málefnasamningi flokkanna var ekki talað um að afnema tekjuskattskerfið heldur að afnema ætti tekjuskatt á „almennum launatekjum“. Í málögnum stjórnarand-



og afnema vísitölubætur kaupgjalds. Aðallöggjöfin sem tók á þessum málum var samþykkt á Alþingi 19. febrúar og gefin út sem lög 20. sama mánaðar.<sup>7</sup> Í kjölfarið fylgdu fleiri lög, þar á meðal um skattamál. Með aðallögunum fylgdu ítarlegar athugasemdir og skýringar og voru þær gefnar út í bæklingi sem kallaður var Viðreisn. Eftir honum hlaut ríkisstjórnin nafnið Viðreisnarstjórn og hefur allur sjöundi áratugurinn yfirleitt verið kenndur við hana þótt ráðuneytin hafi í raun verið þrjú. Sömu flokkar áttu aðild að þeim öllum.

Ráðuneyti Ólafs Thors sat frá 1959 til 14. nóvember 1963. Ríkisstjórn hans gerði meiri breytingar á skattalöggjöfinni, bæði hvað varðar beina og óbeina skatta og sjálft kerfið við álagningu gjaldanna og eftirlit, en nokkur önnur stjórn hafði áður gert frá árinu 1921 og komu þær aðallega til framkvæmda á árunum 1960 og 1962.

## ”

### *Skömmu eftir staðfestingu tekjuskattslaganna var embætti ríkisskattstjóra auglýst laust til umsóknar og 22. maí var Sigurbjörn Þorbjörnsson viðskiptafræðingur, þá aðalbókari Flugfélags Íslands og fyrrum starfsmaður á Skattstofu Reykjavíkur, ráðinn*

#### **Gamalt og úrelt skattkerfi**

Til þess að skilja betur þörfina fyrir breytingar á skattkerfinu verður að hafa í huga að kerfið sem Íslendingar notuðu við álagningu opinberra gjalda og eftirlit var gamalt og hafði mótast við allt aðrar þjóðfélagslegar aðstæður en voru um og eftir miðja öldina. Frá því að tekjuskattslög voru fyrst sett árið 1877 sáu þriggja manna skattanefndir í hverjum hrepp og kaupstað um að leggja á skatta til ríkisins og niðurföfnunarnefndir jöfnuðu niður útsvörum til sveitarsjóðanna. Í hverri sýslu og kaupstað voru svo yfirsattanefndir. Skattanefndirnar voru árið 1961 219 með 657 nefndarmönnum og yfirsattanefndirnar 24 með 72 nefndarmönnum. Í fæstum tilvikum höfðu nefndarmenn menntun sem tengdist viðfangsefni þeirra. Snemma fóru að heyrast raddir þess efnis að mikið ósamræmi væri í álagningu á landsmenn eftir því hvar þeir ættu heima. Liður í því að bæta kerfið var stofnun skattstjóraembættis í Reykjavík 1. janúar 1922 og árið

1932 var sett á fót ríkisskattanefnd með því yfirlýsta markmiði að stuðla að auknu samræmi í álagningu skattanna. Á árunum 1944–1956 var skattstjórum fjölgað í tíu og voru skattstofurnar í stærstu bæjum landsins: Hafnarfirði, Ísafirði, Akureyri, Vestmannaeyjum, Neskaupstað, Akranesi, Siglufirði, Keflavík og Kópavogi. Engin krafa var gerð um menntun skattstjóranna og umdæmi þeirra miðuðust við bæina. Skattanefndirnar voru því áfram við lýði og umræðan um ósamræmi í álagningu þagnaði ekki.

#### **Nefndir skipaðar til að undirbúa breytingarnar**

Hinn 7. desember 1959 skipaði Gunnar Thoroddsen fjármálaráðherra fimm menn í nefnd til þess að endurskoða gildandi ákvæði um tekjustofna sveitarfélaga og semja frumvarp til laga um þau efni. Hjálmar Vilhjálmsson ráðuneytisstjóri var

formaður nefndarinnar en aðrir nefndarmenn voru Birgir Finnsson alþingismaður, Guðlaugur Gíslason alþingismaður, Jónas Guðmundsson formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga og Tómas Jónsson borgarlögmaður og varaformaður sömu samtaka. Ljóst er að hún var ekki bara skipuð vegna áralangrar umræðu um takmarkaða möguleika sveitarfélaga til tekjuöflunar heldur fremur vegna fyrirhugaðra breytinga á lögum um tekjuskatt. Talið var óhjákvæmilegt að búa svo um hnútana að sveitarfélögin gætu ekki tekið til sín í útsvörum þær lækkanir sem yrðu á skattinum. Strax í upphafi var tekin sú ákvörðun að nefndin semdi bráðabirgðafrumvarp um útsvörin en skilaði endanlegum tillögum seinna.<sup>8</sup>

Fjármálaráðherra skipaði svo fimm manna nefnd til að endurskoða löginn um tekju- og eignarskatt 8. janúar 1960. Björn Ólafsson fyrrverandi ráðherra var formaður hennar. Meðnefndarmenn hans voru Svavar Pálsson endurskoðandi og

alþingismennirnir Gísli Jónsson, Jón Þorsteinsson, Ólafur Björnsson og Sigurður Ingimundarson. Vegna þess hvað verkefnið var víðtækt var ljóst að ekki yrði unnt að leggja fyrir sitjandi Alþingi nema nokkrar breytingar á skattalögunum, þær sem væru mest aðkallandi. Því var ákveðið að nefndin einbeitti sér að því að semja strax frumvarp um það fyrirheit ríkisstjórnarinnar að afnema tekjuskatt á almennar launatekjur. Að öðru leyti myndi nefndin halda áfram heildarendurskoðun sinni á lögunum með það fyrir augum að geta afhent tillögur sínar tímanlega fyrir næsta Alþingi. Í þeim pakka áttu að vera breytingar á kerfinu sjálfu, starfsmannakerfi ríkisins, við að leggja skatta á einstaklinga, félag og fyrirtæki.<sup>9</sup>

Þegar Viðreisnarstjórnin gekk frá endurskoðuðu fjárlagafrumvarpi í janúar 1960 var ljóst að ekki yrði hjá því komist að afla ríkissjóði viðbótartekna til þess að komast hjá greiðsluhalla. Ástæðan var fyrst og fremst það loforð stjórnarinnar að afnema tekjuskatt af almennum launatekjum, tryggja sveitarfélögum nýja tekjustofna, afnema hinn óvinsæla 9% söluskatt af innlendra framleiðslu og þjónustu og útflutningsjóðsgjald af innlendra iðnaðarframleiðslu og þjónustu. Í fjárlagafrumvarpinu var gert ráð fyrir 280 milljóna króna skatttekjum af vörusölu og þjónustu innanlands og var boðað að lagafrumvarp um nýtt fyrirkomulag söluskatts yrði lagt fram fljótlega. Nokkrum dögum seinna skipaði Gunnar Thoroddsen fjármálaráðherra fjögurra manna nefnd til þess að semja frumvarpið og endurskoða tollskrána. Í hana völdust Jónas Haralz ráðuneytisstjóri, Klemens Tryggvason hagstofustjóri, Sigtryggur Klemenzson ráðuneytisstjóri og Torfi Hjartarson tollstjóri. Tíminn var mjög naumur og nefndin hafði bara einn mánuð til að semja frumvarpið. Að vísu var talað um að tillögurnar væru til bráðabirgða og að nefndin héldi vinnu sinni áfram.<sup>10</sup>

Í fjárlagaræðu sinni mánudaginn 8. febrúar 1960 áréttaði Gunnar Thoroddsen áform ríkisstjórnarinnar um endurskoðun skattkerfisins, afnám tekjuskatts af almennum launum, upptöku nýs söluskatts og tollabreytingar. Hann upplýsti að tekjuskattnefndin væri þá þegar búin að skila tillögum um bráðabirgðabreytingar sem gætu komið til framkvæmda á yfirstandandi ári og ríkisstjórnin væri búin að samþykkja þær. En þar sem störf skattanefndanna og útsvaranefndarinnar væru svo umfangsmikil yrði að skipta skattabreytingunum í tvennt og kæmi



Indriði H. Þorláksson var starfsmaður fjármálaráðuneytisins fram til 1999 og síðar ríkisskattstjóri.

fyrri liðurinn á dagskrá á komandi vikum en seinni liðurinn á næsta Alþingi. Af boðuðum frumvörpum kom söluskattsfrumvarpið fyrst fram eða í annarri viku mars. Hin voru svo lögð fram 31. mars.<sup>11</sup>

### Fyrri áfangi endurskipulagningar skattkerfisins

Söluskattsfrumvarpið var samþykkt 22. mars 1960 og staðfest strax daginn eftir. Með lögunum var tekinn upp almennur 3% söluskattur á vörusölu, vinnu og þjónustu á síðasta stigi viðskipta. Tekjuskattsfrumvarpið var samþykkt 8. apríl og bráðabirgðalög um útsvör 3. júní. Breytingarnar á tekjuskattslögunum náðu eingöngu til einstaklinga og þær höfðu það í för með sér að gjaldendum fækkaði milli árana 1959 og 1960 úr 63.496 í 16.643 og skattarnir lækkuðu úr 165 milljónum króna í 97 milljónir. Breytingar á eignarskatti og skattlagning fyrirtækja biðu betri tíma. Aðalbreytingin á lögum um útsvör var fólgin í því að í fyrsta sinn voru sett lög um álagningarstigana sem niðurfjöfnunarnefndirnar um land allt notuðu.<sup>12</sup>

### Áframhaldandi undirbúningur breytinga

Allt árið 1960 sátu skattanefndirnar þrjár að störfum og þegar leið að áramótum fóru málin að skýrast og viðamikil frumvörp að taka á sig endanlega mynd. Frá upphafi var að því stefnt að þau yrðu flest lögð fram á þinginu 1960–1961. Í fjárlagaræðu sinni 24. október 1960 boðaði Gunnar Thoroddsen enn meiri umskipti í ríkisrekstrinum til að hagræða og spara. Meðal þess sem hann nefndi var skattkerfið. Hann reifaði breytingarnar sem voru í mótun og bendir málflutningur hans til þess að vinnan við frumvörpin hafi verið komin vel áleiðis. Gunnar sagði að kerfið sem mótast hefði á fyrri hluta aldarinnar yrði að mestu lagt niður. Það ætti við um skattstjórana í stærstu kaupstöðunum, að Reykjavík undanskilinni, skattanefndirnar 219 og yfirsattanefndirnar 24. Í staðinn yrði landinu skipt í skattumdæmi, líklegast átta með jafnmörgum skattstjórum. Með breytingunum yrði sparnaður upp á um tvær milljónir króna, meira samræmi yrði í álagningu og betra eftirlit.<sup>13</sup> Svo fór að frumvörpin komu ekki fram á

þinginu 1960–1961 og er ekki alveg ljóst hvað olli því. Gera má ráð fyrir að eins og svo oft áður hafi hugmyndavinnan einfaldlega tekið lengri tíma en menn gerðu sér ljóst í upphafi eða vonuðust til, en einnig kom upp nokkur ágreiningur í tekjuskattsnefndinni og innan annars stjórnarflokkanna sem ætla má að hafi tafið framgang mála. Hinn 5. september 1961 birtist um það frétt í Alþýðublaðinu að töluverður ágreiningur hefði verið innan skattanefndar ríkisstjórnarflokkanna, meðal annars um það hvort skattleggja ætti bæjar- og ríkisfyrirtæki og fleiri ótilgreind atriði. Einnig kom fram í fréttinni að á fulltrúaráðsfundi Alþýðuflokksins tveimur dögum áður hefðu nokkrir fulltrúar, þar á meðal einn eða fleiri þingmenn flokksins, lagst gegn fyrirhuguðum skattalækunum á fyrirtæki.<sup>14</sup> Ágreiningsmálin leystust þó og frumvörpin voru öll nema eitt lögð fram á þinginu 1961–1962. Tekjuskattsfrumvarpið var lagt fram 7. febrúar 1962, frumvarp um innheimtu gjalda 1. mars og frumvarp um tekjustofna sveitarfélaga, sem meðal annars fól í sér upptöku aðstöðugjalds, var lagt fram 13. mars.



# STÓRBREYTING Á SKATTAKERFINU

**STJÓRNARFRUMVARP** um spari kostnað, geri niðurjöfn-<sup>1</sup> virkja, og mun það vera ein tekjuskatt og eignaskatt var un jafnari og réttlátari. Verða mikilsverðasta breytingin fyrir lagt fram á alþingi í gær, og er gerðar miklar kröfur til hinna fyrirtæki. Loks er ákvæði um það mikill hálfur. Í frumvarpi nýju skattstjóra, menntunar skattfrelsi jöfnunarhlutabréfa, innu eru ný ákvæði, sem verða lögræðings, hagfræðings eða sér- gamalla bréfa að nafnverði er skatta félaga, svo og endur- viðskiptafræðings eða skattfrelsi jöfnunarhlutabréfa, skipulagning á skattstjórn rik menntun í skattamálum. Nú- til leiddbeiningar á breyttu verði inn í frumvarpið þær breyting verandi skattstjórar fá þó að ar, sem núverandi stjórn hefur starfa áfram, þótt þeir fylli ekki þessi skilyrði. Loks verður ríkisskattstjóri í Reykjavík.

Þau ákvæði laganna, sem snúa að sköttum atvinnufyrir- um er tekjuskattur ákveðinn af tækja, stefna að lækkuð skatt skattaneftum í hreppum en byrði þeirra og er ætluð að nefndum eða skattstjóra í kaup gera þeim betur kleift að stöðum. Er þetta 213 nefndir byggja upp fjárhag sinn á eðli með 657 nefndarmönnum. Nú legan hátt en hingað til. Verð ur tekjuskattur lækkaður úr á að gerbreyta kerfinu og af- 25% í 20% skattskyldra tekna. nema allar þessar nefndir. Verð Þá verður leyft að færa tap á ur landinu skipt í 8 skattaum milli allt að 5 ára í stað tveggja dæmi sem verða eins og kjör- áður. Mikilsverðar breytingar ur í hverju sveitarfélagi. Er verða gerðar á firningarregl- ur í hverju sveitarfélagi. Er um, þannig að firma má miðað gert ráð fyrir, að hið nýja kerfi við endurnýjunarverð mann-

Frumvarp um nýja tollskrá beið aftur á móti til ársins 1963. Hér verður einvörðungu fjallað um fyrst nefnda frumvarpið.

## Ný grunnlög um tekju- og eignarskatt samþykkt árið 1962

Í stað þess að koma með breytingartil- lögur við greinar eldri laga hafði tekjuskattsnefndin samið nýtt skattalagafrumvarp frá grunni. Í því var niðurröðun efnispátta og greina mikið breytt frá eldri lögum til að skapa eðlilegra samhengi. Frumvarpið gerði ráð fyrir að ákvæðin um skatta einstaklinga, sem voru samþykkt árið 1960, stæðu áfram óbreytt en þó var gert ráð fyrir nokkrum viðbótarákvæðum, einkum hvað varðaði auknar frádráttarheimildir. Fyrst og fremst fól frumvarpið í sér skattalækkun fyrirtækja og algera uppstokkun á framkvæmd laganna, þ.e. skipulagi kerfisins við álagningu skatta og eftirlit. Frumvarpið mætti töluverðri mótspyrnu af hálfu stjórnarandstöðunnar en það var fyrst og fremst lækkuð skatta fyrirtækja sem þingmenn Framsóknarflokks og Alþýðubandalags voru á móti. Kerfisbreytingin var þeim síður á móti skapi en margir lýstu þó efasemdum um að hún myndi leiða til sparnaðar eins og ríkisstjórnin hélt fram. Frumvarpið var samþykkt sem lög 17. apríl með 10 atkvæðum gegn 5 í efri deild, 18 gegn 8 í neðri deild og svo aftur eftir eina umræðu í efri deild með 9 atkvæðum gegn 7.<sup>15</sup>

Með umræddum breytingum á skattalögum, sem kalla má kerfis-

breytingu, var stofnað embætti ríkisskattstjóra og embætti níu skattstjóra. Ákvæði laganna um breytingar á skattstigum og frádráttarreglum tóku strax gildi en sjálf kerfisbreytingin ekki fyrr en 1. október. Álagning skatta og útsvara árið 1962 var því í höndum sömu aðila og áður.

## Embætti ríkisskattstjóra stofnað

Frá því að lög um tekjuskatt voru fyrst sett árið 1877 hafði aldrei neinn einn embættismaður í landinu haft yfirumsjón með framkvæmd laganna, að því frátöldu að fjármálaráðherra hafði haft þau á sinni könnu frá því að slíkt embætti var sett á fótt árið 1917. Nokkrir einstaklingar og félagasamtök höfðu á liðnum árum og áratugum kallað eftir slíkum embættis- manni í blaða- eða tímaritsgreinum og jafnvel á Alþingi. Nefna má þrjú dæmi. Árið 1889 ritaði Páll Briem, sýslumaður og seinna amtmaður, grein í tímaritið Andvara þar sem hann lét í ljós þá skoðun sína að nauðsynlegt væri að hafa „eitt vald yfir öllu landinu, sem [hefði] umsjón með tekjutali manna og [reiknaði] skattinn.“ Löngu seinna, árið 1930, lagði Haraldur Guðmundsson, þingmaður Alþýðuflokks og fyrrverandi ráðherra, fram frumvarp um tekju- og eignarskatt þar sem meðal

annars var gert ráð fyrir að sett yrði á fótt ríkisskattaneftnd og embætti ríkisskattstjóra til að „samræma framkvæmd álagningar“ eins og komist var að orði í frumvarpinu sem náði ekki fram að ganga. Eftir því sem næst verður

komist er þetta

elsta dæmið um notkun orðsins *ríkisskattstjóri*. Þriðja dæmið er frá aðalfundi Verslunarráðs Íslands árið 1961 en þá var samþykkt ályktun þar sem þess var meðal annars krafist að framkvæmd álagningar yrði samræmd og gerð öruggari.<sup>16</sup>

Með nýju tekjuskattslögum voru gömlu skattstjóraembættin í stærstu kaupstöðunum lögð niður, nema í Reykjavík, einnig skattaneftndirnar 219, sem annast höfðu álagninguna í hreppum og minnstu bæjunum, og yfirskattaneftndirnar 24. Þess í stað voru stofnuð níu skattumdæmi og var einn skattstjóri í hverju þeirra. Miðuðust þau við kjördæmin átta sem urðu til við kjördæmabreytinguna árið 1959 en Alþingi gerði þá breytingu á skattalagafrumvarpinu að í stað þess að Vestmannaeyjar tilheyrðu Suðurlandsumdæmi, eins og ráðgert hafði verið, voru þær gerðar að sérstöku skattumdæmi. Var það rökstutt með tilliti til stærðar kaupstaðarins og erfiðra samgangna. Jafnframt þessu voru sett á stofn embætti ríkisskattstjóra og vararíkisskattstjóra. Ríkisskattaneftnd starfaði áfram, þó með þeirri breytingu að hún varð hreinn úrskurðaraðili kærumála en önnur störf sem hún hafði haft með höndum voru færð til hins nýja embættis ríkisskattstjóra. Af umræðunum á Alþingi um frumvarpið að dæma var nokkuð almenn sátt um þessa kerfisbreytingu.<sup>17</sup>



## *Það sem aðallega bjó að baki því að leggja niður gamla skipulagið með skattanefndum, yfirskaðanefndum, 729 nefndarmönnum og tíu skattstjórum með starfslíði og búa til níu stór skattumdæmi voru stórbættar samgöngur, krafan um sérhæfða starfsmenn, samræmda álagningu og von um ódýrara kerfi*

Af því sem fram hefur komið má ljóst vera að ástæðan fyrir stofnun sérstaks embættis ríkisskattstjóra var fyrst og fremst áratuga krafa þjóðarinnar um bættu framkvæmd skattlagningar og meira samræmi; krafa um embættismann með víðtækt eftirlits-, leiðbeiningar- og rannsóknarvald í skattamálum. Samkvæmt lögnum skipaði fjármálaráðherra ríkisskattstjóra með aðsetur í Reykjavík og vararíkisskattstjóra. Til þeirra voru gerðar sömu kröfur um menntun og skattstjórana. Allir urðu þeir að hafa lokið prófi í lögfræði, hagfræði eða viðskiptafræði, vera löggiltir endurskoðendur eða hafa aflað sér sérmenntunar í skattalöggjöf og framkvæmd hennar. Jafnframt skipaði fjármálaráðherra tvo menn í ríkisskattanefnd og átti ríkisskattstjóri sæti í henni sem þriðji maður og formaður. Vararíkisskattstjóri tók sæti í nefndinni í forföllum ríkisskattstjóra. Þessum aðilum var ætlað allvíðtækt hlutverk samkvæmt lögnum og reglugerð sem þeim fylgdi en einnig mátti ætla að ríkisskattstjóri mótaði embættið smám saman. Hann hafði yfirumsjón með tekju- og eignarskatti, sölu-skatti, aðstöðugjaldi og tryggingagjöldum. Hann skar úr ef vafi lék á hvar gjaldandi skyldi skattlagður. Hann og ríkisskattanefnd tóku á móti kærnum á úrskurðum skattstjóra og nefndinni bar að afgreiða þær fyrir lok október með rökstuðningi. Einnig var það hlutverk nefndarinnar að úrskurða kærur vegna úrskurða á útsvörum samkvæmt fyrir-mælum laga um tekjustofna sveitarfélaga. Nefndin var þannig æðsta kærustig í skatta- og útsvarsmálum.

Eitt af hlutverkum ríkisskattstjóra var að hafa eftirlit með störfum skattstjórana og sjá til þess að sem best samræmi væri í verklagsreglum þeirra. Honum bar að leiðbeina þeim um allt það sem að skatt-ákvörðun og skattframtali laut, meðal annars með því að senda þeim jafnharðan afrit af þeim úrskurðum ríkisskattanefndar sem telja mátti að hefðu almennt gildi. Þá mátti ríkisskattstjóri að eigin frumkvæði rannsaka hvert það atriði sem framkvæmd laganna varðaði og gat í því skyni krafist allra upplýsinga frá skattstjórum, umboðs-

mönnum þeirra, bönkum, sparisjóðum og öðrum peningastofnunum við rannsókn mála. Ef hann taldi ástæðu til að breyta ákvörðun skattstjóra um skattgreiðslu gat hann, þótt málið hefði ekki verið kært, lagt það fyrir ríkisskattanefnd sem hafði vald til að breyta ákvörðuninni og kveða á um nýja skattupphæð. Í frumvarpinu hafði verið gert ráð fyrir því að skattstjórnir sendu ríkisskattstjóra öll framtöl að álagningu lokinni til skoðunar en þingið felldi það ákvæði út með þeim rökum að slíkt tvöfalt kerfi yrði of viðamikið og dýrt.<sup>18</sup>

Skömmu eftir staðfestingu tekjuskattlaganna var embætti ríkisskattstjóra auglýst laust til umsóknar og 22. maí var Sigurbjörn Þorbjörnsson viðskiptafræðingur, þá aðalbókari Flugfélags Íslands og fyrrum starfsmaður á Skattstofu Reykjavíkur, ráðinn. Hann hafði lært í Bandaríkjunum og var með sérnám á sviði bókhalds, endurskoðunar og skattamála og hafði unnið á skrifstofu ríkisskattstjóra Bandaríkjanna í St. Paul í Minnesota. Í lögnum var það bráðabirgðaákvæði að sá sem ráðinn yrði ríkisskattstjóri skyldi hafa það hlutverk að vera ríkisstjórninni til aðstoðar í skattamálum þar til lögin hefðu tekið gildi að fullu. Sigurbjörn kom því strax til starfa á vegum fjármálaráðuneytisins til að undirbúa opnun skrifstofu ríkisskattstjóra um haustið. Hann vann meðal annars við að semja reglugerð við tekju- og eignarskattslögin og við að undirbúa leiðbeiningarbækling fyrir skattstjórana. Þá vann hann líka um sumarið í samvinnu við borgaryfirvöld og gjaldheimtustjóra við að kanna möguleikana á að taka upp staðgreiðslu skatta. Hið nýja skattgreiðslu-kerfi tók gildi mánudaginn 1. október 1962 og þá var skrifstofa ríkisskattstjóra opnuð almenningi í fyrsta sinn en hún var til húsa á Klapparstíg 26 þar sem ríkisskattanefnd hafði aðsetur. Frá sama degi féll niður umboð eldri yfirvalda: skattstjórana gömlu, skattanefnda, yfirskaðanefnda og fráfarandi ríkisskattanefndar.<sup>19</sup>

Þórólfur Ólafsson, lögfræðingur og skrifstofustjóri gömlu ríkisskattanefndarinnar, var ráðinn skrifstofustjóri ríkisskattstjóra. Aðrir starfsmenn voru þrír: séra Erlendur Þórðarson fulltrúi, Friðfinnur Árnason fulltrúi og Hrefna Hjálmarsdóttir ritari. Ári seinna var Þórólfur skipaður fyrsti vara-ríkisskattstjóri en í raun fór ekki að reyna á það embætti fyrr en seinna eftir að verk-efni ríkisskattstjóra urðu umfangsmeiri. Ríkisskattanefnd var í fyrstu skipuð þeim Sigurbirni Þorbjörnssyni, Baldvini Jónssyni hrl. og Gunnari Viðar hagfræðingi Reykjavíkurborgar.<sup>20</sup>

### **Skattumdæmin níu**

Það sem aðallega bjó að baki því að leggja niður gamla skipulagið með skattanefndum, yfirskaðanefndum, 729 nefndarmönnum og tíu skattstjórum með starfslíði og búa til níu stór skattumdæmi voru stórbættar samgöngur, krafan um sérhæfða starfsmenn, samræmda álagningu og von um ódýrara kerfi. Af sömu ástæðum var ákveðið að í hverju umdæmi skyldi aðeins vera einn skattstjóri enda var reiknað með mun færri framtölum en áður vegna afnáms tekjuskatts á almennum launatekjum. Skattumdæmin níu voru Reykjavík, Vesturlandsumdæmi, Vestfjarðaumdæmi, Norðurlandsumdæmi vestra, Norðurlandsumdæmi eystra, Austurlandsumdæmi, Suðurlandsumdæmi, Vestmannaeyjar og Reykjanesumdæmi. Reykjavík var stærsta umdæmið með rúmlega 34 þúsund framteljendur, þá Reykjanes með tæp 11 þúsund og Norðurland eystra í þriðja sæti með rúmlega níu þúsund framteljendur. Hin umdæmin voru mjög svipuð með 4700 til 5500 framteljendur nema Vestmannaeyjakaupstaður þar sem voru rúmlega tvö þúsund framteljendur. Fjármálaráðherra ákvað aðsetur skattstjórana í hverju umdæmi og fyrir valinu urðu þeir kaupstaðir þar sem skattstjórar höfðu áður starfað, með þeim undantekningum að skattstjóra-embættin í Kópavogi og Keflavík voru lögð niður og skattstjórinn á Austurlandi



fluttist til Egilsstaða. Skattstjórinn í Suðurlandsumdæmi fékk aðsetur á Hellu. Þannig voru greinilega valdir stærstu bæirnir í hverju umdæmi eða þeir staðir sem þóttu mest miðsvæðis en þó er vitað að reynt var að hafa áhrif á staðarval fjármálaráðherra í vissum tilvikum. Í frumvarpinu hafði verið gert ráð fyrir embættum varaskattstjóra en þau voru felld út í meðförum þess á þingi vegna ótta þingmanna við of dýra yfirbyggingu. Í fyrsta sinn voru sett ákvæði í lög um hvaða menntun skattstjorar yrðu að hafa. Fjármálaráðherra mátti víkja frá kröfunum ef umsækjandi hafði áður gegnt skattstjórastarfi.

Þar sem umdæmin voru stór höfðu skattstjórnir umboðsmenn í bæjar- og sveitarfélögum þar sem þeir bjuggu ekki sjálfir. Í hreppum voru hreppstjórnir umboðsmenn en á öðrum stöðum skipaði fjármálaráðherra þá til sex ára. Umboðsmennirnir voru 215 og hlutverk þeirra var að taka við skattframtölum, aðstoða fólk við að telja fram ef óskað var, afla upplýsinga fyrir skattstjóra og láta athugasemdir fylgja framtölum. Einstaklingum bar að skila framtölum sínum fyrir lok janúar á landinu öllu en áður hafði fólk í dreifbýli haft lengri frest. Atvinnurekendur höfðu frest til 28. febrúar og gátu fengið framlangingu til 31. mars. Vátryggingafélag þurftu ekki að skila framtölum fyrir en 31.

maí. Að framtalsfresti loknum lögðu skattstjórnir skatta á samkvæmt framtölum en máttu leiðrétta augljósar villur og það sem stríddi gegn lögum. Nánari fyrirsmali voru með líkum hætti og áður. Fyrir lok maí áttu skattstjórnir að hafa lokið álagningu og samið skattskrá fyrir hvert bæjar- og sveitarfélag með tekjuskatti og eignarskatti hvers gjaldanda. Hún skyldi lögð fram ekki seinna en 1. júní og átti að vera til sýnis í tvær vikur á hentugum stað. Kærur bar að senda skattstjóra skriflega, í Reykjavík innan 15 daga frá því að skráin var lögð fram en 30 daga í öðrum skattumdæmum. Innan mánaðar frá lokum kærufrests átti skattstjóri að hafa úrskurð að kærur og leiðrétt skattskrá samkvæmt úrskurðum sínum. Þeim máttu gjaldendur skjóta til ríkisskattaneftar. Eftir að skattstjóri hafði úrskurðað kærur átti hann að senda skattskrána til ríkisskattstjóra og viðeigandi gögn til innheimtumanna. Innheimta var í höndum lögreglustjóra og sýslumanna nema í höfuðborginni þar sem Gjaldheimtan í Reykjavík sá um hana frá hausti 1962. Dráttarvexti mátti innheimta, 0,5–1%, og fjármálaráðherra gat með reglugerð ákveðið fyrirframgreiðslur og fjölda gjalddaga.<sup>21</sup>

Umsóknarfrestur um auglýstar stöður skattstjóra rann út 7. ágúst og var búið að ráða í þær allar fyrir gildistöku laganna

1. október nema í stöðuna í Vestmannaeyjum. Meirihluti fráfarandi skattstjóra var endurráðinn en nokkrir þeirra misstu störf sín. Skattstjórnir komu til starfa mánudaginn 1. október og var fyrsta verk þeirra að leggja á söluskatt fyrir þriðja ársfjórðung 1962 og undirbúa álagningu tekju- og eignarskatta á árinu 1963.

Í Reykjavík var Halldór Sigfússon áfram skattstjóri og skattstofan var sem fyrr til húsa á tveimur hæðum í Alþýðuhúsinu á Hverfisgötu til ársins 1971. Undir lokin var farið að þrengja mjög að starfsemi og fékk skattstofan þá leigða hæð í húsi Garðars Gíslasonar sem var við hliðina á húsnæði skattstofunnar. Það stóð ekki á gólfum og var þá byggður stigi utan á húsið portmegin frá efri hæðinni niður á þá næstu þannig að þegar fara þurftu á milli var farið út, niður stigann og inn. Eðlilega var strax farið að kalla mannvirkið skattstigann!

Skattstjóri Vesturlandsumdæmis hafði aðsetur á Akranesi. Jón Eiríksson lögfræðingur, sem verið hafði skattstjóri í Vestmannaeyjum, var skipaður í stöðuna frá 1. október 1962. Frá sama tíma var Kristján Jónsson, fyrirverandi skattstjóri á Akranesi, ráðinn sem fulltrúi til hins nýja embættis. Skattstofan var í fyrstu í litlu herbergi á Vesturgötu 48 en var fljótlega flutt á Akurbraut 13 þar sem hún var til ársins 1982.



Höskuldur Jónsson ráðuneytisstjóri í fjármálaráðuneytinu fram til 1986, Bogi Sigurbjörnsson skattstjóri Norðurlandsumdæmis vestra 1980–2007, Hreinn Sveinsson skattstjóri Vestfjarðumdæmis og síðar á Suðurlandi 1973–2007, og Hálfdan Guðmundsson skattstjóri Suðurlandsumdæmis 1968–1984.



Ævar Ísberg vararíkisskattstjóri 1967-1990.

Jón Á. Jóhannsson, sem verið hafði skattstjóri á Ísafirði, var settur skattstjóri Vestfjarðasumdæmis og sat áfram á Ísafirði. Hann sinnti starfinu til ársloka 1972. Skattstofan var í Fjarðarstræti 15 til ársins 1975.

Ragnar Ó. Jóhannesson, sem verið hafði skattstjóri á Siglufirði, var settur skattstjóri í Norðurlandsumdæmi vestra. Skrifstofan var áfram á sama stað, Aðalgötu 32B á Siglufirði, og Ragnar starfaði þar til dauðadags árið 1980. Eins og víðast hvar á minni skattstofunum voru starfsmenn yfirleitt tveir til þrír en aðstoðarfólki bætt við á álagstímum.

Skattstofa Norðurlandsumdæmis eystra var á Akureyri og þar var Hallur Sigurbjörnsson skattstjóri 1962–1986. Skattstofan var á Strandgötu 1 fyrst í stað.<sup>22</sup>

Skattstofa Austurlandsumdæmis var færð frá Neskaupstað til Egilsstaða. Raunar fékkst ekkert húsnæði þar strax og því var hún í fyrstu í tveimur litlum herbergjum í húsi Jónasar Péturssonar alþingismanns í Fellabæ. Páll Halldórsson viðskiptafræðingur var ráðinn skattstjóri og hafði hann starfið með höndum til ársins 1979.

Skattstofa Suðurlandsumdæmis fékk aðsetur á Hellu. Filippus Björgvinsson viðskiptafræðingur var skipaður skattstjóri og hann sat í embætti til ársins 1968. Skattstofan var í einu herbergi í gamla hótelinu.

Skattstofa Reykjanesumdæmis var á Strandgötu 4 í Hafnarfirði. Ævar Ísberg viðskiptafræðingur var ráðinn skattstjóri og létu þá um leið af störfum þeir þrír skattstjórar sem fyrir voru í Hafnarfirði, Kópavogi og Keflavík. Fyrsta árið hafði skattstofan líka aðsetur í Kópavogi en haustið 1963 var öll starfsemi hennar flutt í hið nýbyggða hús Sparisjóðs Hafnarfjarðar við Strandgötu 8–10.

Friðþjófur G. Johnsen héraðsdómslögmaður var ráðinn skattstjóri í Vestmannaeyjum nokkru eftir að lögin tóku gildi en hann varð bráðkvaddur 20. apríl 1963. Einar H. Eiríksson var þá ráðinn í hans stað og hafði hann skattstjórastarfið með höndum til ársins 1977. Skattstofan var á Heimagötu 25.<sup>23</sup>

#### Heimildir

- <sup>1</sup> *Alþýðublaðið* 19.9. 1959, 12.
- <sup>2</sup> *Alþingistíðindi* 1957 A, 626-627; D,123 - *Alþýðublaðið* 31.5. 1958, 1; 18.9. 1959, 1; 19.9. 1959, 12; 22.9. 1959, 12.
- <sup>3</sup> *Alþingistíðindi* 1959 B, 1905.
- <sup>4</sup> *Morgunblaðið* 24.10. 1959, 2.
- <sup>5</sup> Agnar Kl. Jónsson: *Stjórnarráð Íslands 1904-1964* 1, 310-311.
- <sup>6</sup> *Austri* 15.12. 1959, 1-2.
- <sup>7</sup> Lög nr. 4 20.2. *Stjórnartíðindi* 1960, 2-10. - *Alþingistíðindi* 1959 A, 82; B, 378-1097. - Agnar Kl. Jónsson: *Stjórnarráð Íslands 1904-1964* 2, 873-878.
- <sup>8</sup> *Alþingistíðindi* 1959 A, 932.
- <sup>9</sup> *Alþingistíðindi* 1959 A, 926.
- <sup>10</sup> *Alþingistíðindi* 1959 A, 524-525; 1961 B, 2232.
- <sup>11</sup> *Alþingistíðindi* 1959 B, 1477-1481. - *Vísir* 11.2. 1960,

3-4 og 9. - *Morgunblaðið* 1.4. 1960, 1.

<sup>12</sup> Lög nr. 10 22.3. *Stjórnartíðindi* 1960, 14-22. - Lög nr. 18 12.4. *Stjórnartíðindi* 1960, 140-141. - Lög nr. 43 9.6. *Stjórnartíðindi* 1960, 168-172. - *Alþingistíðindi* 1961 A, 851.

<sup>13</sup> *Alþingistíðindi* 1960 B, 83 - *Vísir* 25.10. 1960, 3-4.

<sup>14</sup> *Alþýðublaðið* 5.10. 1961, 16. - *Morgunblaðið* 5.9. 1961, 12.

<sup>15</sup> Lög nr. 70 28.4. *Stjórnartíðindi* 1962, 121-139. - *Alþingistíðindi* 1961 B, 2218-2367. - *Morgunblaðið* 8.2. 1962, 1 og 8. - *Vísir* 21.10. 1961, 9; 8.2. 1962, 1 og 5. - *Tíminn* 17.3. 1962, 6.

<sup>16</sup> Páll Briem: „Nokkur landsmál einkum fátækramálið og skattamálið“, 40. *Andvari* 1889. - *Alþingistíðindi* 1930 A, 283-294.

<sup>17</sup> *Alþingistíðindi* 1961 B, 2218-2367, einkum 2327-2328 og 2336. - *Vísir* 22.5. 1962, 16.

<sup>18</sup> Lög nr. 70 28.4. *Stjórnartíðindi* 1962, 121-139. - *Alþingistíðindi* 1961 A, 835-840; B, 2218-2367.

<sup>19</sup> *Morgunblaðið* 23.5. 1962, 2; 3.10. 1962, 13; 16.11. 1962, 2. - *Alþýðublaðið* 9.5. 1962, 3; 23.5. 1962,

5. - *Vísir* 22.5. 1962, 16. - Vilhjálmur Hjálmarsson: „Ruddalegar stjórnarathafnir“, 7. *Tíminn* 27.10. 1962.

- Hrefna Einarisdóttir: „Var aldrei laus við skattamálin“, 16. *Tíund. Fréttablað* RSK nóvember 1993.

<sup>20</sup> Skúli Eggert Þórðarson, viðtal 31.5. 2011. - *Tímarit lögfræðinga* 4. tbl. 1981 (1.12.), 174-175.

<sup>21</sup> Lög nr. 70 28.4. *Stjórnartíðindi* 1962, 121-139. - *Morgunblaðið* 3.10. 1962, 13.

<sup>22</sup> Gunnar Thoroddsen: „Skipun nýrra skattstjóra“, 9. *Vísir* 31.10. 1962. - Skúli Eggert Þórðarson, viðtal 31.5. 2011. - *Tíund. Fréttabréf* RSK nóvember 1995, 12. - Dan. Ágústínusson: „Kristján Jónsson fyrrverandi skattstjóri“, 9. *Tíminn* 9.8. 1966. - *Skutull* 5.11. 1975, 3.

<sup>23</sup> Gunnar Thoroddsen: „Skipun nýrra skattstjóra“, 9. - Skúli Eggert Þórðarson, viðtal 31.5. 2011. - Ásgeir Guðmundsson: *Saga Hafnarfjarðar* 3, 359-366. - *Tíund. Fréttabréf* RSK maí 1999, 23. - SMJ: „Þurftum að sleikja hvert einasta umslag og frimerki“, 30-33. *Tíund. Fréttabréf* RSK október 2010. - Tölvubréf frá Inga Tómasi Björnssyni, Vestmannaeyjum, til höfundar 25.7. 2012.



# Sigurbjörn Þorbjörnsson

ríkisskattstjóri frá 1962 til 1986

## Þriggja pakka löggjöf

**Sigurbjörn Þorbjörnsson var fyrstur manna til að gegna embætti ríkisskattstjóra hér á landi. Hann var skipaður í embættið 22. maí 1962 og hóf störf daginn eftir. Embættinu var ætlað að taka formlega til starfa 1. október 1962 og gekk það eftir. Tíminn frá maí og fram til þess dags var ætlaður til undirbúnings að stofnun þess.**

Sigurbjörn var fæddur 18. nóvember 1921 í Reykjavík. Hann gekk í Verslunar-skóla Íslands en hélt síðan til náms vestur um haf og lagði stund á viðskiptafræði við University of Minnesota þaðan sem hann lauk námi árið 1946. Á námsárum sínum las hann mikið um skattamál og

og íslensku nafni sínu. Í samskiptum við útlandinga sagði hann gjarnan að þeir skyldu kalla sig Slim og ritaði hann ófá jólakort um ævina með þeirri undirritun einni. Það eru meira að segja til samningar sem Sigurbjörn gekk frá með þessari undirritun. Við samstarfsmenn hans notuðum

þar í áratug og síðan viðloðandi samningu skattalaga og reglna næstu árin þar á eftir, meira eða minna, eða þar til hann var skipaður ríkisskattstjóri.

Það var því ekki að ástæðulausu sem Sigurbjörn Þorbjörnsson var valinn til að gegna embætti ríkisskattstjóra þegar því embætti var komið á fót. Hann var nánast sjálfkjörinn til að leiða þær miklu breytingar sem stóðu fyrir dyrum á árinu 1962. Á embættistíma sínum mótaði hann nýja skattframkvæmd í víðtækasta skilningi þeirra orða. Í upphafi voru 219 skattaneindir og fjöldi yfirsattanefnda leystar frá störfum en síðan tók við samræming skattframkvæmdar og mótun nýrra skattareglna um meðferð tekna og heimildir til að færa gjöld á móti.

Skattlagning og skattar urðu ævistarfar Sigurbjörns og með árunum varð hann fremsti sérfræðingur Íslands á sviði skattlagningar. Hann kom snemma með tillögur um að taka upp staðgreiðslu opinberra gjalda og aðrar kerfisbreytingar, m.a. að leggja niður það kerfi sem notað hafði verið áratugum saman, þ.e. að leggja á framteljendur eftir eignum og aðstæðum. Áætlanir um upptöku á staðgreiðslunni urðu fyrirferðarmiklar í störfum hans og hann samdi fjölda tillagna um ýmsar aðrar breytingar. Þar naut hans ómetanlegs liðsinnis Jóns Zophoníassonar, síns gamla vinnufélaga af skattstofunni í Reykjavík.

Á starfstíma sínum samdi Sigurbjörn mikinn fjölda lagafrumvarpa og gerði tillögur um breytingar á lögum. Frum-

”

***Hann kom snemma með tillögur um að taka upp staðgreiðslu opinberra gjalda og aðrar kerfisbreytingar, m.a. að leggja niður það kerfi sem notað hafði verið áratugum saman, þ.e. að leggja á framteljendur eftir eignum og aðstæðum***

starfaði hjá skattyfirvöldum um skeið. Síðar starfaði hann hjá skattyfirvöldum í Bandaríkjunum, bæði á fylkisskattstofum og hjá IRS. Við dvöl sína vestra hlaut hann margvíslegar viðurkenningar, bæði vegna bókhaldskunnáttu sinnar og félagsstarfa. Hann var ekki búinn að vera lengi vestra þegar prófessor nokkur spurði hann að nafni. Eftir svar Sigurbjörns setti prófessorinn hljóðan og tjáði honum svo að hann treysti sér ekki til að nota slíkt nafn dags daglega. „Má ég ekki kalla þig Slim?“ spurði prófessorinn. Sigurbjörn samþykkti það og festist nafnið við Sigurbjörn og var hann jöfnum höndum kallaður því

þetta þó sjaldan og í okkar huga var hann alltaf Sigurbjörn.

Skattar og skattlagningaráðferðir urðu snemma hugðarefni Sigurbjörns. Aðeins tvítugur að aldri varð hann annar af tveimur einstaklingum sem ríkisskattaneind hin fyrsta réði til starfa við skattrannsóknir á árinu 1942. Var það í fyrsta skipti sem sérstakir skattrannsóknarmenn voru ráðnir með formlegum hætti. Og auðvitað dreif Sigurbjörn sig til Vestmannaeyja sem fyrsta viðkomustaðar og sótti þar gull í greipar Ægis. Nokkru áður hafði Sigurbjörn hafið störf á skattstofunni í Reykjavík eftir verslunarpróf. Hann var fastur starfsmaður







Á fyrsta starfsdegi ríkisskattstjóra: Sigurbjörn Þorbjörnsson ásamt Þórólfi Ólafssyni skrifstofustjóra, síðar vararíkisskattstjóra.

vörp Sigurbjörns voru kannski ekki þau auðveldustu aflestrar, en nákvæm svo af bar og þannig úr garði gerð að kerfið gekk allt upp. Miklar krossvísanir voru á milli lagagreina og jafnvel til annarra laga ef þess gerðist þörf. Við frumvarpasamningu naut Sigurbjörn iðulega góðrar ráðgjafar Benedikts Sigurjónssonar lögfræðings sem gjarnan kom á embættisskrifstofuna þegar klukkuna var farið að halla í fimm á dag-

lágu sem ljúf leið fyrir honum. Komu samskiptahæfileikar hans og hæfileiki til að kveða upp úr um álitæfni þar vel í ljós.

Embættisár Sigurbjörns voru mótunarár þess skattkerfis sem Íslendingar þjuggu við áratugum saman. Hann var afskaplega eftirminnilegur samstarfsmaður, gríðarlega skemmtilegur og með spaugsyrdi á vör á hverjum degi, en um leið var hann hinn strangi embættismaður. Öll skráning upp-

saman en ekki nota bréfa klemmur. Sem yfirmaður á vinnustað var Sigurbjörn ekki maður stjórnunarkenninga. Einhvern veginn var honum þó einstaklega lagið að koma fólki til starfa og halda því að störfum án þess að beitt væri boxhönskum, skjalli eða blíðmælgí. Þegar til stóð að bæta og fegra skattaumhverfið með nýjum og betri lögum, reglugerðum og endurútreikningum, orðaði hann það stundum svo þegar hafist var handa, að nú væri verk að vinna sem myndi kosta að minnsta kosti þrjá þakka. Þarna átti hann að sjálfsögðu við þann skammt Camel sigarettna, án filters, sem ríkisskattstjóri þyrfti að svæla í sig undir gangi málsins, að sjálfsögðu samdægurs og án hefðbundinna hvíldar-, kaffi- eða matartíma. Já, sigarettupakkarnir með myndinni af hálfbróður kameldýrsins utan á lágu margir krumpaðir í ruslafötu að dagsverki loknu innan um minnispunkta og drög að alls konar skrifum. Reyndar kunní Sigurbjörn þá kúnst að grisja pappírsskóginn, enda lá mikið við að réttur texti væri sá eini sem væri í gangi á hverjum tíma. Við það verk að koma hinum rétta texta á blað, flokka og greina, stóð Erla Björgvinsdóttir eins og klettur í brimöldunni, sennilega besti og færasti einkaritari landsins, sem með sinni ljúfu lund, hljóðlátu gamansemi og fallegu

”

## Löngu áður en hugtakið útrásarvíkingur varð til sem blik í augum blaðamanna var Sigurbjörn farinn í útrás með sína djúpu skattaþekkingu

inn. Þá lá fyrir að fara yfir lagatexta en ef Benedikt kom ekki var tekið í ólsen ólsen við okkur samstarfsmennina, og ef mikið lá við voru nýliðar drifnir í bridge. Var þá eins gott að ekki væri sagt nóló þegar opnað var á einu lafi.

Löngu áður en hugtakið útrásarvíkingur varð til sem blik í augum blaðamanna var Sigurbjörn farinn í útrás með sína djúpu skattaþekkingu. Tvísköttunar-samningar og alþjóðlegt skattaumhverfi

lýsinga var afar nákvæm og Sigurbjörn tamdi bæði sér og okkur samstarfsmönnum ymsar viðmiðanir í daglegum störfum. Stimpilklukka var strax sett upp og allir notuðu hana. Stimpla skyldi sig inn og út þegar farið væri í einkaerindi. Ætíð skyldi skrá dagsetningu móttöku á innkomið skjal og stundum var klukkustundin einnig skráð ef bréf barst boðsent. Varðveita skyldi umslag bréfs og væru útsend bréf fleiri en ein síða skyldi alltaf hefta blöð

og fágugu framkomu skilaði mörgum dagsverkum dag hvern á fullkominn hátt. Mörk dags og nætur voru á tíðum horfin þegar hún sló lokapunktinn á lykklaborðinu.

Vinnudagurinn hjá Sigurbirni var vissulega langur og vinnuvikan að sjálf-sögðu sjö dagar. Eitt var þó athyglisvert en það var upphaf hvers dags. Yfirleitt var klukkan þó nokkuð gengin á tíunda tímenn þegar skrölti í lykklum sjeffans og skattadagurinn hans hófst en Sigurbjörn byrjaði gjarnan daginn á því að skrá í dagbókina heilsufarsástand sitt. Þar stóð stundum: „kom veikur“.

Snemma á ferli sínum gaf ríkisskattstjóri öðrum starfsmönnum fullt frjálrsræði um mætingar og var þar frumkvöðull í að taka upp sveigjanlegan vinnutíma. Varð skrifstofa ríkisskattstjóra þá sennilega fyrsti vinnustaðurinn sem var fjölskylduvænn að þessu leyti, en slíkar reglur um svigrúm starfsmanna um komu og brottför af vinnustað voru á umræðustigi annars staðar. Sveigjanlegur vinnutími var jafnvel meðal krafna í kvennabaráttunni á þessum tíma. Sigurbjörn sá hag fyrir sína stofnun af þessu fyrirkomulagi, enda samsetning mannaflans og verkefnin þannig að þetta var mögulegt.

Sigurbjörn var ætíð mjög trúfastur sínum yfirboðurum um að vinna verkefnin sem nákvæmast og fljótast. Vissar stjórnarráðs-skrifstofur höfðu fyrir sið að hringja þegar langt var liðið á dag og biðja um úrlausn flókinna verkefna, og gjarnan var bætt við að gott væri að fá niðurstöður fyrir byrjun

ekki í aukavinnu annars staðar. Þannig innprentaðist mönnum að ekki færi saman að vera starfsmaður ríkisskattstjóra og vinna jafnframt úti í bæ, til dæmis við bókhald eða rekstur á öðrum stassjónum. Nú á tímum líkamsræktaræðis og allsherjar trimmvakningar má minnst þess að á

”

***Snemma á ferli sínum gaf ríkisskattstjóri öðrum starfsmönnum fullt frjálrsræði um mætingar og var þar frumkvöðull í að taka upp sveigjanlegan vinnutíma. Varð skrifstofa ríkisskattstjóra þá sennilega fyrsti vinnustaðurinn sem var fjölskylduvænn að þessu leyti***

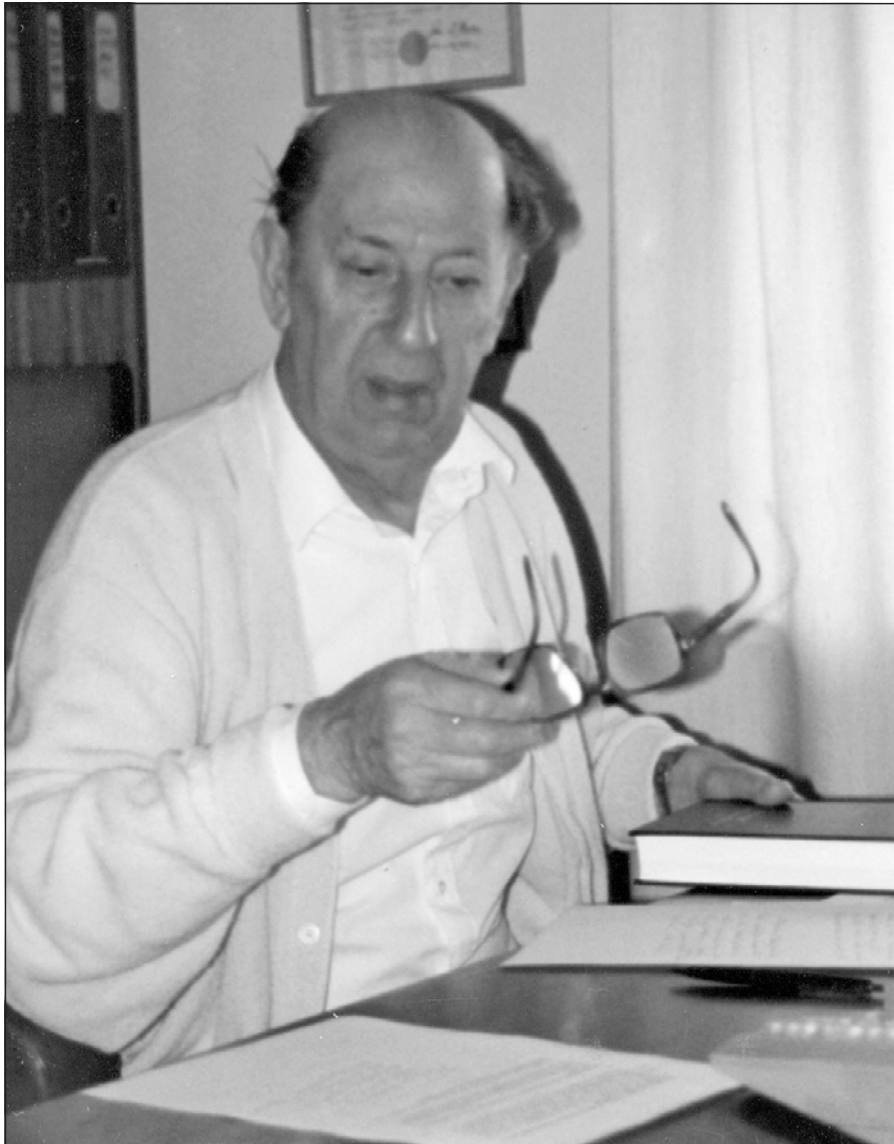
næsta vinnudags. Við slíku varð Sigurbjörn oftast á snaggaralegan hátt og skilaði sínu á umbeðnum tíma. Yfirlegustundir ríkisskattstjóra og hans fólks voru því ófáar á venjulegum háttatíma landans. Reyndar var lögð á það áhersla að menn nýttu krafta sína að loknum almennum vinnudegi fyrir stofnunina en sólunduðu þeim

skrifstofu ríkisskattstjóra var allt frá 1968 ástunduð sú háttsemi að ýmsir starfsmenn brugðu sér frá um hádegisbil í sund, badminton eða annað spíkl. Lengdist þannig í matartímum en viðveran samsvarandi, enda kirfilega mæld með stimpíklukkuinni góðu, þar sem menn stimpluðu sig út þegar farið var í matartíma og inn



Sigurbjörn starfaði um 10 ára skeið hjá Flugfélagi Íslands.





*Sigurbjörn lét af störfum sem ríkisskattstjóri árið 1986 en sinnti ráðgjafaverkefnum fyrir fjármálaráðuneytið til ársins 1991.*

Þannig upp „sundmaga“ í gegnum árin. Embættismennskan var á tímum Sigurbjörns með nokkuð öðrum hætti en síðar varð. Þá tíðkaðist að menn gengju á fund æðsta embættismanns í hverri stofnun til að fá úrlausn sinna mála, rétt eins og menn biðu eftir fundi bankastjóra til að fá samþykktan víxil fyrir fjárhæð sem var jafnvel á við vikulaun. Sigurbjörn tók þetta hátíðlega eins og allt annað. Þriðjudagar milli kl. 11 og 12 voru þannig heilög stund því viðtalstíminn stóð þá yfir. Þá streymdu á fund ríkisskattstjóra þeir þegnar þessa lands sem töldu hann einan geta liðsinnt þeim á lífsins göngu í skattafrumskóginum. Jafnvel komu sumir beint af Hlemmi, klyfjaðir nesti úr apótekinu. Heilu sendisveitir sveitarfélaga, ríkisstofnana og hagsmunasamtaka mættu þrúðbúnar eins og þær væru á leið til messu. Flestir fóru sáttir af fundi, jafnvel þótt erindi þeirra hefði verið synjað með svo miklum neikvæðum höfuðhreyfingum að þrjú sýndust arnarnefin á lofti í senn, eins og einn ritfær latínugráni orðaði það opinberlega. Eitt sinn kom talsmaður sovéskra á fund ríkisskattstjóra, ugglaust með einhver inn- eða útflutningsvöruskiptavandamál. Að þeim fundi loknum lét ríkisskattstjórinn, með blik í auga, svo um mælt við samstarfsfólkið að núna ætti hann góða

þegar á skrifstofuna var komið að nýju. Leið það sem eftir var af vinnudeginum þá með endurnýjuðum krafti. Þarna fór Sigurbjörn á undan með góðu fordæmi. Á seinni árum stundaði hann Sundhöll Reykjavíkur við Barónsstíg daglega og mátti þar sjá okkar mann sýnda tígulegt baksund í ólympískum anda bakka á milli. Mikið hefur verið rætt, meira ritað en minnst gert í því að setja vinnu og líkamsrækt í þetta samhengi sem þarna spratt fullskapað á skrifstofum ríkisskattstjóra án fyrirhafnar. Hádegisíþróttir Sigurbjörns voru þannig ekki megrunaraðgerðir, enda gjarnan komið við í pylsuvagni að sundi loknu. Sundfélagar Sigurbjörns komu sér



*Þegar ríkisskattstjóraembættið varð 30 ára var haldið hóf og þar voru meðal gesta Sigurbjörn og þáverandi ráðuneytisstjóri Magnús Pétursson. Jón Guðmundsson forstöðumaður VSK-deildar ríkisskattstjóra er með þeim á myndinni.*



# Skattframtal 1980



Frá blaðamannafundi ríkisskattstjóra þar sem hin nýju framtalseyðublöð voru kynnt. f.v. Jón Guðmundsson, námskeiðsstjóri ríkisskattstjóra. Sigurbjörn Þorbjörnsson, ríkisskattstjóri. Jón Sófíaniasson deildarstjóri hjá Skýrsluvelum ríkisins og Reykjavíkurborg. Sværrir Júlíusson deildarstjóri í fjármálaráðuneytinu. Ljósmynd Mbl. Ól. K.

## Ný framtalseyðublöð í samræmi við ný skattalög:

# Mönnum er nú heimilt að velja 10% fastan frádrátt í stað þess að draga frá eins og áður gerði

Eins og flestum framteljendum er kunnugt hafa ný lög um tekju- og eignarskatt verið í gildi um eins árs skeið og koma til framkvæmda fyrir framtalsárið 1980, þ.e. tekjuárið 1979. Vegna þessa boðaði ríkisskattstjóri Sigurbjörn Þorbjörnsson til fundar með fréttamönnum þar sem hann kynnti m.a. nýtt framtalseyðublöð og skýringar um hvernig útfylla ber það.

### Skattframtal hjóna og einhleypings

Þau ákveði í lögnum sem helst þurfti að taka tillit til við gerð eyðublaðsins eru eftirfarandi: 1. Tekju- og frádráttarlíður eru nú flokkaðir niður (t.d. A-nú tekjur, frádráttur A, o.s.frv.) tekjur, frádráttarlíður eru þá vissir frádráttarlíður og þá dregin frá ákveðnum tekjulíðum og samtala fengin sem áframhaldandi útfylling eyðublaðsins byggt á. 2. Heimilt er að velja fastan frádrátt, 10% af framlaunatekjum (sbr. T4 á framtalseyðublaði), í stað þess að draga frá íögjald af lífeyrisdrágu frá íögjald af lífeyrisdrágu, tryggingu, stéttarfélagsgjald, íögjald og gjafir til menningar- og gjafir til menningarmála. Hjón skulu velja sömu frádráttarreglu. 3. Hjón eru sjálfstæðir skattadilar ar hvort um sig og skal þeim ákveðinn tekjuskattur og eignarskattur hvoru í sínu lagi.

4. Hjón skulu telja saman allar eignir sínar og skuldir og skipt-eignir sínar og skuldir um séreign sé ir ekki máli þótt um séreign sé að ræða. Eignarskattstofni skal skipta að jöfnu milli hjónanna og reikna eignarskatt af hvorum helmingi fyrir sig. 5. Hvoru hjóna um sig ber að telja sérstaklega fram allar tekjur sínar aðrar en eignatekjur. 6. Eignatekjur hjóna, þ.m.t. solu-hagnað eigna, ber að telja fram hjá því hjónanna sem hefur sínar hreinar tekjur, aðrar en hreinar tekjur af atvinnu-rekstri. 7. Tekjur barns, aðrar en launa-tekjur þess, ber að telja fram tekjur hjá því hjónanna sem telur fram eignatekjurnar. Eignir barns skattleggjast með eignum foreldra.

### Skattframtal barns

Lögin um tekju- og eignarskatt gera ráð fyrir því að launatekjur barns innan 16 ára aldurs skattleggjast sérstaklega.

Aðrar skattskyldar tekjur barnsins skulu teljast með tekjum þess foreldris sem hærri hefur tekjur skv. lið T9 á skattframtali foreldris ef foreldrar þess eru skattlagðir ef hjón en ella með tekjum þess foreldris eða manns-tem nýtur barnabóta vegna barns-ins. Geri er ráð fyrir að tekjur þær sem hér um ræðir komi fram á skattframtali barns en yfirfer-ist í einni samtölu í lið T16 á skattframtali forráðanda. Aðrar skattframtal forráðanda skal þó barns af hlutabréfum skal þó alltaf færast í lið E4 á skattframtali forráðanda.

Á skattframtali barns skal einnig gera grein fyrir fjárhæð og vaxtatekjum af innlendum inn-staðum, svo og verðbréfum sem hlutabæjar reglur gilda um skv. sérilögum. Enn fremur skal gera grein fyrir skuldum barnsins og vaxtagjöldum. Þessar upplýsingar

er nauðsynlegt að gefa á skattframtali barnsins vegna útreiknings vaxtatekna til frádráttar sem gera þarf óháð skattframtali forráðanda. Aritun skattframtala einstakl.

	1979	1980
Einstaklingar:	45.441	46.007
Reykjavík:	22.538	23.331
Reykjanesumdæmi	45.289	46.252
Önnur skattumdæmi	113.268	115.590
Heild:		

inga 1980 er nú lokið. Fjöldi þeirra í ár er 115.590 en var á sl. ári 113.268. Aukning milli ára á land-inu í heild er því 2,06% (í Reykjavík 1,25%, en í öðrum skattumdæmum 2,13%). Aritun skattframtala barna 1980 er að ljúka. Arituð verða skattframtöl fyrir öll börn sem náð höfðu 13, 14 og 15 ára aldri á árinu 1979, en fjöldi þeirra verður um 13.600. Dreifing á skattframtalseyðublaðum ein-

staklinga og barna m. hefst síðar í þessari þegar framtalseyðublað þarf að hafa forsendur sem rakt og ráðið hafa um getalanna. Við fyrst framtalseyðublaðin er vænt að að við þeirra og yfirleitt teljendum að raun ekki. Þá kom fram stjóra, að árið 2022 fleiri í ár er 2,05% aukning.

Börn á árinu Varðandi félög stjóri: Aritun ekk. Á árinu 1979 felagsframtöl til ákveðna la- sem telja skuldu skattstjóra. félaga, sjóð aukast veru erftit að m

# Hjón eru sjálfstæðir skattaðilar hvort um sig og skv. ákveðinn tekjuskattur og eignarskattur hvoru í sínu lagi.

möguleika á að fá Lenínorðuna á sinn barm. Og sömuleiðis eftir fund með aðsópsmikilli skattanefnd sóknarpresta taldi hann sig að sjálfsgöðu eiga vísa eilífa sælurvist hið efra. Er ekki að efa að hvort tveggja átti hann fullkomlega skilið „fyrir embættisstörf“ eins og jafnan segir í opinberum gögnum þegar hengja þarf orður á menn fyrir að vinna vinnuna sína.

Sigurbjörn er löngu farinn til feðra sinna. Hann kvaddi skyndilega einn fagran sumardag fyrir hálfum öðrum áratug. Við sem þekktum hann minnumst hans sem strangs embættismanns, einstaks kunnáttumanns í skattamálum en síðast en ekki síst fyrir að vera skemmtilegur vinnufélagi. Sigurbjörn var reyndar ekki mikið fyrir að halda fundi með starfsmönnum, enda kunni hann best við sig sem maður á mann. Hans háttur var að skrifa bréf til skattstjóra um álitamálin sem sköpuðust og þar með var komin lausn á viðfangsefninu. Enn stendur enginn kennari eða prófessor Sigurbirni á sporði í að útskýra í örstuttu skiljanlegu máli hina flóknustu frasa alþjóðasköttunarinnar. Fer sögum af tilvist minnisþunkta í fjórum stuttum línnum um hvar skattlagningaráttur liggja þegar aðili aflar tekna í tveimur eða fleiri ríkjum, sundurliðað á tekjutegundir.

Þegar við skattamennirnir sem eftir sitjum liggjum yfir verkefnum dagsins og hugmyndaflugnið til lausnar er þorrið er ætíð spurt; „Hvað sagði Sigurbjörn um þetta?“ Og þá er gengið í að fletta upp í gömlum bréfum og býsna oft er svarið fengið í rökhugsun fremsta skattamanns okkar Íslendinga, Sigurbjörns Þorbjörns-sonar.







# Upptaka staðgreiðslu og virðisaukaskatts

*Garðar Valdimarsson hæstaréttarlögmaður og endurskoðandi var ríkisskattstjóri frá 1. júlí 1986 til ársloka 1998. Um tveggja ára skeið, á árunum 1995-1997, gegndi hann formennsku í Samninganefnd ríkisins um tvísköttunarmál og var þá í leyfi frá störfum ríkisskattstjóra. Garðar hafði áður gegnt embætti skattrannsóknarstjóra frá 1976-1986. Í embættistíð Garðars urðu meiri breytingar á tekjuöflun ríkisins en lengi höfðu átt sér stað og ný og mikilvæg skref voru stigin í að þróa starfsaðferðir til þess horfs sem nú tíðkast. Tíund tók hús á Garðari og lagði fyrir hann nokkrar spurningar.*

## Hvað kom til að þú réðir þig til starfa í skattkerfinu sem skattrannsóknarstjóri?

Að loknu endurskoðunarprófi var ég við framhaldsnám í skattarétti við Kaupmannahafnarháskóla frá 1974 til 1976. Vorið 1976 fékk ég bréf frá Árna Kolbeinsyni, nú hæstaréttardómara, sem þá var fulltrúi í fjármálaráðuneytinu, þar sem mér var boðið til Íslands í starfsviðtal. Þar hitti ég hann og Höskuld Jónsson ráðuneytisstjóra og varð það síðan úr að ég sótti um stöðu skattrannsóknarstjóra og tók við starfinu 1. október 1976, þá rúmlega þrítugur að aldri, en Matthías Á. Mathiesen fjármálaráðherra skipaði mig í þá stöðu. Þá stýrði skattrannsóknarstjóri rannsóknardeild ríkisskattstjóra eins og kveðið var á um í lögum þar til deildin var lögð niður árið 1992. Ég hafði alltaf stefnt á framhaldsnám erlendis eftir að ég lauk lögfræðiprófi 1972 og hafði fyrst ætlað að kynna mér efnahagsbrot við Oslóarháskóla en hafnaði síðan í skattarétti í Danmörku. Mér fannst því spennandi að taka við embætti skattrannsóknarstjóra og fyrstu málin mín snertu reyndar bæði Noreg og Danmörku.

Fljótlega eftir að ég tók við embætti skattrannsóknarstjóra hófum við rannsókn á skipakaupum frá Noregi, en snemma á áttunda áratugnum höfðu Íslendingar keypt mikinn fjölda skipa þaðan og hafði

vaknað grunur um brot á skatta- og gjald-eyrslögum í sambandi við þau kaup. Í desember 1977 fór ég til Noregs ásamt Atla Gíslasyni, nú alþingismaðni, sem þá var deildarstjóri hjá rannsóknardeildinni, til þess að rannsaka bókhald norskra skipasala, en það var í fyrsta skipti sem slík rannsókn var gerð erlendis af hálfu íslenskra skattfyrvalda.

Nú kom það til við skoðun danskra skattfyrvalda á þarlandum bönkum að upp komst um bankareikninga 70 Íslendinga í Finansbanken, en því máli fylgdu við eftir í samvinnu við gjalddeyriseftirlit Seðlabankans sem Sigurður Jóhannsson veitti þá forstöðu. Framangreind mál vöktu bæði óhemju eftirtekt á Íslandi og var ég sem skattrannsóknarstjóri fyrstur á beinni línu hjá dagblaðinu Vísi, sem Þorsteinn Pálsson ritstýrði þá. Reyndar var það Þorsteinn sem skipaði mig síðar í stöðu ríkisskattstjóra. Mörg önnur mál eru minnisstæð en aðeins er unnt að geta þeirra sem fóru í dómstólameðferð. Af þeim má t.d. nefna hið svokallaða Kaffibaunamál sem kom upp í byrjun árs 1982 og mál Þýsk-íslenska sem hófst í nóvember 1985. Um bæði þessi mál má lesa í dómasafni Hæstaréttar Íslands. Þá voru rannsóknir á söluskattssvikum algengar á þessum árum og á árinu 1984 kom upp fyrsta málið sem snerist um skattsvik með aðstoð tölvuforrits, svokallað Landvélamál.

## Í júlí 1986 tókstu við embætti ríkisskattstjóra. Segðu okkur frá þeim tímamótum.

Þetta var auðvitað eins og að vera kastað beint út í djúpu laugina. Það var komið að því að undirbúa og framkvæma stærstu umbreytingar á tekjuöflunarkerfi íslenska ríkisins frá upphafi, þ.e. að taka upp staðgreiðslu opinberra gjalda og virðisaukaskatt sem kom í staðinn fyrir söluskattinn. Vinna við virðisaukaskattinn hófst strax um sumarið 1986, og síðar það ár var farið í kynnisferðir til Danmerkur og Noregs undir stjórn Geirs H. Haarde sem þá var aðstoðarmaður fjármálaráðherra. Í nóvember 1986 skipaði Þorsteinn Pálsson fjármálaráðherra starfshóp til þess að undirbúa upptöku á staðgreiðslu opinberra gjalda. Mikið verk var þá framundan og miklu skipti að upptakan gengi vel fyrir sig. Skattlausu árið hófst 1987 en í mars það ár voru staðgreiðslulögin samþykkt frá Alþingi. Fyrsta álagning eftir staðgreiðslu fór fram í júlí 1988.

## Þetta var nokkuð snörp lota, var ekki svo?

Ég man að undirbúningur staðgreiðslunnar var sérstaklega ræddur á skattstjórafundum á Akureyri sumarið 1987 og voru þá 167 dagar til stefnu. Stofnuð var sérstök staðgreiðsludeild við embættið í maí 1987 undir stjórn núverandi ríkisskattstjóra,



Skúla Eggerts Þórðarsonar, og hafin var útgáfa á fréttablaðinu Tíund fljótlega í kjölfarið, ekki síst til þess að koma upplýsingum varðandi staðgreiðslu milli manna. Farið var í auglýsingaherferð og haldin þjónustunámskeið. Við hefðum aldrei komið þessum nýju kerfum á ef við hefðum ekki lagt verkefnið upp sem þjónustu við skattgreiðendur. Þá komu upp ýmis mál sem varð að taka á til þess að launagreiðendur gætu gegnt hlutverki sínu. Ég man sérstaklega eftir staðgreiðslu á laun blaðburðarbarna og skattlagningu á hlunnindi ráðherra af bílanotum sínum.

Tæknivinnan í þessu öllu varð þó tímafrekust. Miklu skipti að nákvæmni væri í fyrirrúmi þar sem þetta var viðkvæmasti þátturinn. Það varð úr að við réðum Jón Zophoníasson til okkar en hann var þá starfsmaður Skýrr. Jón

var öllum hnútum kunnugur og engum treysti ég betur til þessa verkefnis. Hans orða-tiltæki var að það væri allt hægt, einungis spurning um tíma og peninga. Jón stóðst auðvitað þessa prófraun eins og allar aðrar og við gátum hafið innheimtu staðgreiðslu á réttum tíma. Og lotan varð vissulega snörp.

**Þú nefndir útgáfu á Tíund, segðu okkur frá aðdraganda þess að ríkisskattstjóri hóf útgáfu fréttablaðs.**

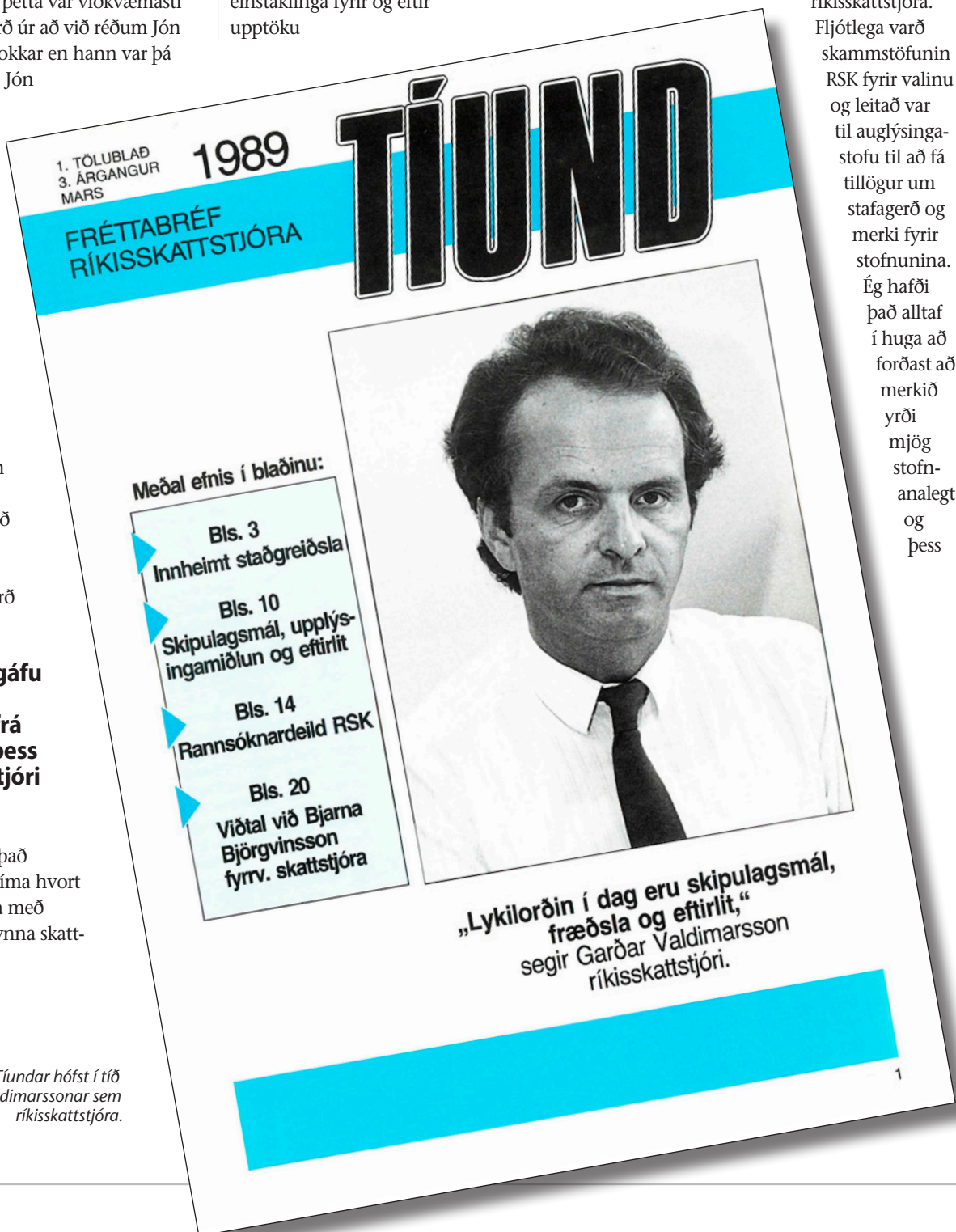
Við höfðum rætt það nokkuð á sínum tíma hvort við ættum að vera með fréttablað til að kynna skatt-

kerfið betur. Þegar farið var að undirbúa staðgreiðsluna voru fræðsla og upplýsingamiðlun meðal lykilorða, hugmyndin um fréttablað varð áleitnari og svo fór að við hrintum þessu í framkvæmd. Fyrsta tölublað Tíundar kom út í ágúst 1987. Sjálfum hafði mér dottið það í hug að kenna blaðið við fyrsta skatt Íslendinga og varð það úr. Útgáfan var stopul til að byrja með en blaðið kom að jafnaði út tvisvar á ári á þessum tíma. Tíund var notuð til að koma á framfæri ýmsum upplýsingum um hvað væri á döfinni í skattamálum og til að gera grein fyrir ýmsum fróðleik. Framan af skrifaði ég sjálfur talsvert í blaðið, bar t.a.m. saman breytingar á skattlagningu einstaklinga fyrir og eftir upptöku

staðgreiðslu. Sömuleiðis var talsvert mikið skrifað um skipulagsmál og það sem var á döfinni á hverjum tíma. Ég vildi á hinn bóginn ekki að blaðið yrði eins konar útgáfa á bréfum til skattstjóra heldur að í því væri jöfnum höndum fjallað um léttara efni og frásagnir af faghluta. Það gekk eftir og Tíund hefur orðið áhugavert blað með árunum.

**Á þinni tíð var auðkennið RSK tekið upp. Hvernig gekk það fyrir sig?**

Það hafði komið til tals nokkrum sinnum hvort ekki væri rétt að taka upp merki eða auðkenni fyrir ríkisskattstjóra. Fljótlega varð skammstöfunin RSK fyrir valinu og leitað var til auglýsingastofu til að fá tillögur um stafagerð og merki fyrir stofnunina. Ég hafði það alltaf í huga að forðast að merkið yrði mjög stofnanalegt og þess



Útgáfa Tíundar hófst í tíð Garðars Valdmarssonar sem ríkisskattstjóra.



Garðar starfar sem hæstaréttarlögmaður og rekur lögmannsstofu í Lágmúla 7.

vegna fannst mér skjaldarmerkið ekki koma til greina sem merki embættisins. Það var of alvarlegt að mínu viti og einnig of mikil skírskotun til auðkenningar ráðuneyta. Við fengum Gunnar Stein Pálsson til að liðsinna okkur í þessu og hann kom með fjölda hugmynda að merkinu, gott ef það voru ekki nálægt 40 tillögur. Framhaldið var síðan að tiltekið merki var valið þar sem stafirnir RSK röðuðust saman inn í tölvuskjá. Með þetta merki fórum við á skattstjórafund sem haldinn var í júlí 1987 og kynntum það. Í ljósi fundarins og viðbrögða fundarmanna var gerð merkisins tekin til endurskoðunar og í þess stað var valin einföld stafagerð sem síðan hefur verið notuð sem merki stofnunarinnar að mestu leyti. Fyrir fáum árum sat ég fund þar sem farið var yfir notkun merkisins og það er ljóst að þetta merki ríkisskattstjóra hefur fest sig býsna vel í sessi. Stafagerðin er enn góð þótt 25 ár séu liðin.

### **Ef við snúum okkur að upptöku virðisaukaskatts, hvernig fannst þér það verkefni ganga?**

Eins og ég nefndi hófst vinna við virðisaukaskattinn strax á árinu 1986, en síðan var staðgreiðslan tekin fram fyrir. Enda

þótt lögin um virðisaukaskatt hafi verið samþykkt á árinu 1988 komu þau ekki til framkvæmda fyrr en 1990. Gjaldadeild hafði verið sett á fót við embættið á árinu 1988 undir stjórn Jóns Guðmundssonar,

”

*Tíund var notuð til að koma á framfæri ýmsum upplýsingum um hvað væri á döfnni í skattamálum og til að gera grein fyrir ýmsum fróðleik*

sem síðar fór til starfa í fjármálaráðuneytinu um árabíl þar til hann sneri aftur til ríkisskattstjóra. Í nóvember 1989 var kynning virðisaukaskatts komin á fullt skrið. Meginreglurnar í lögnum voru teknar upp að danski fyrirmynd þannig að hægt var að styðjast vel við danskan praksis, sem auðveldaði svör við spurningum fyrirtækja sem voru auðvitað fjölmargar. Þessi upplýsingastarfsemi varð grundvöllurinn að virðisaukaskattskerfinu og lykkillinn að því að upptaka þess heppnaðist vel og varð strax markviss.

### **Hvaða nýju vinnubrögð og starfsaðferðir voru helstar á þessum tíma?**

Á tíunda áratugnum var mikið unnið að skipulags- og tæknimálum og settir voru

á fót starfshópar til þess að þróa verkefnið áfram. T.d. var unnið að stöðluðum ársreikningi á árinu 1992 og í febrúar 1993 skipaði ég hóp til þess að gera heildartilögur að stöðluðu framtali rekstraraðila. Á árinu 1998 var í fyrsta skipti hér á landi tekið upp staðlað skattframtal fyrir rekstraraðila á tölvutæku formi sem skila mátti á disklingi eða yfir netið. Þá var einföldun og rafvæðing skattframtala einstaklinga alltaf á dagskrá. Þar horfðum við til nágranna okkar í Danmörku. Starfshópur hafði skilað af sér tillögum á árinu 1992 um





hvernig unnt væri að einfalda framtalsskil einstaklinga. Þar var lagt til að árita allar fyrirbyggjandi upplýsingar af launamiðum, úr fasteignaskrá, og tiltekna skuldir. Takmarkið var auðvitað að búa til framtal. Ýmis ljón voru þó á þeirri leið og þar hafði mikið að segja hversu erfiðlega gekk að fá sjálfvirkar upplýsingar frá fjármálastofnunum. Einföldun framtalsskila einstaklinga dróst því nokkuð, m.a. vegna vöntunar á upplýsingum um inneignir og skuldir. Ég var alltaf þeirrar skoðunar að slíkt væri sjálfsagt og þótti sjálfsögð sú breyting sem leidd var í lög í árslok 2008 um að slík skil yrðu gerð að skyldu. Rétt áður en ég lét af störfum í árslok 1998 var upplýsingavefur ríkisskattstjóra opnaður. Sömu leiðis var kominn í gang undirbúningur að því að gefa einstaklingum kost á að skila framtölum rafrænt yfir netið. Var það Ómar Ingólfsson sem þá stýrði tæknideild RSK sem leiddi þá vinnu og lagði grunn að því að þetta væri unnt. Fáum vikum eftir að ég lét af störfum var unnt að skila skattfram-



*Garðar með Snorra Olsen sem gegndi störfum ríkisskattstjóra í leyfi Garðars á árunum 1995-1997.*



tali með rafrænum hætti í gegnum vefsíðu RSK í fyrsta skipti.

Þessi ár sem stóru umbyltingarnar stóðu yfir frá 1986 til 1990 tóku viðkomandi breytingar meira en allan minn tíma. Hin almenna venjulega framkvæmd þurfti þó auðvitað að hafa sinn gang og þar naut ég góðs af því einvala liði sem starfaði hjá embættinu, margir hverjir um áratuga skeið. Þar vil ég að öðrum ólöstuðum minnast sérstaklega Ævars heitins Ísberg, sem gegndi starfi vararíkisskattstjóra fram í nóvember 1990, en hann reyndist mér sérstaklega vel bæði faglega og persónulega. Áður nefndi ég Jón heitinn Zophoníasson yfirkerfisfræðing sem einnig reyndist mér ómetanlega. Jón hafði löngu áður unnið á skattstofunni í Reykjavík og var gríðarlega fróður um skattamál og hvernig væri unnt að leysa hin flóknustu tæknimál þar að lútandi. Jón var einstakur persónuleiki.

### **Þegar þú laukst störfum sem ríkisskattstjóri hófst þú fljótlega handa við að setja á stofn lögmannsstofu. Hvernig hefur þér líkað við þau störf og hvernig horfir þú til fortíðar af þínum sjónarhól nú?**

Ég stofnaði lögmannsstofu strax í janúar 1999 undir nafninu Skattar og ráðgjöf (S&R) sem var til húsa í Lágmúla 7 hjá vini mínum Sigurmari Albertssyni hæsta-



réttarlögmanni. Síðar átti ég samstarf um rekstur lögmannsstofu með öðrum lögmönnum undir nafninu Taxis, þ.á.m. Völu Valtýsdóttur hdl., en við erum nú sameigendur hjá Deloitte og höfum unnið saman í 20 ár. Lögmannstofunni S&R hef ég alltaf haldið sjálfur og hef enn skrifstofu í Lágmúlanum. Framan af var mesta lífið í kringum erlend viðskipti, bæði erlend fyrirtæki sem voru að fjárfesta á Íslandi og íslensk fyrirtæki sem voru að fjárfesta erlendis. Þá kom sér vel að hafa verið í forsvari fyrir samninganefnd Íslands í tvísköttunarmálum og fengið þannig góða innsýn í tvísköttunarsamninga. Þá hef ég verið meðdómari í nokkrum stórum málum. Síðustu árin hefur vinna mín meira tengst ýmsum málum varðandi hrúnið

auk þess sem ég hef reglulega verið með skattamál gegn ríkinu fyrir dómstólum. Lögmannsstörfin hafa bara átt nokkuð vel við mig og það var svo sem ekki nýtt fyrir mig að þurfa að gagnrýna störf skattstjóra, enda hafði ég haft eftirlit með þeim sem ríkisskattstjóri.

Starfsævi mín hefur að mestu farið í að sýsla með skatta og skattlagningu og árin sem ég gegndi störfum skattrannsóknarstjóra og ríkisskattstjóra eru drjúgur hluti starfsævinnar. Tímans sem ég gegndi þessum mikilvægu störfum minnst ég með ánægju, ekki síst samskiptanna við það góða fólk sem var mér samtímis hjá RSK.

SEP / IHG

# RSK

## RÍKISSKATTSTJÓRI

*Á árinu 1987 tók ríkisskattstjóri upp skammstöfunina RSK til að auðkenna stofnunina á eyðublöðum og í auglýsingum. Fljótlega festist þessi skammstöfun í sessi og var notuð sem nafn stofnunarinnar jöfnum höndum. Merkið hefur verið notað lítið breytt í 25 ár.*







# Rafræn framtalsskil mörkuðu tímamót

Indriði Haukur Þorláksson gegndi embætti ríkisskattstjóra frá 1. janúar 1999 til 30. september 2006. Hann er hagfræðingur og hafði starfað hjá Stjórnarráði Íslands frá því hann kom til Íslands 1970 að loknu námi í Þýskalandi, fyrst hjá menntamálaráðuneytinu og síðar fyrir fjármálaráðuneytið. Störf Indriða voru einkum á sviði áætlana- og samningagerðar hjá menntamálaráðuneytinu, en hjá fjármálaráðuneytinu var hann fyrst í forystu í samningum um kaup og kjör ríkisstarfsmanna en stýrði síðar tekju- og lagaskrifstofu ráðuneytisins. Í embættistíð Indriða sem ríkisskattstjóri urðu meiri breytingar á rafrænni þjónustu en áður hafði þekkt og mótaði hann í reynd nýja skattframkvæmd í samskiptum við framteljendur. Eftir að hann lét af störfum sem ríkisskattstjóri hefur Indriði gegnt starfi ráðuneytisstjóra í fjármálaráðuneytinu, verið aðstoðarmaður fjármálaráðherra og loks sérstakur ráðgjafi efnahags- og sjávarútvegsráðherra síðustu misseri. Tíund tók Indriða tali nú nýverið.

## Þú hófst fljótlega að rafræða skattskil með því að gera viðskiptamönnum skattyfirvalda kleift að skila framtali og öðrum gögnum með rafrænum hætti, og hvarfst þá frá því sem kallað var skönnun framtala. Segðu okkur frá aðdraganda þessarar ákvörðunar og forsendum hennar.

Það má segja að þessar breytingar hafi átt sér tvennar rætur. Þegar ég kom til starfa í ársbyrjun 1999 hafði umræða um bættu opinbera stjórnsýslu staðið í nokkur ár og ýmsar breytingar verið gerðar í þeim efnum, stjórnsýslulög sett og fleira af þeim toga. Þótt efni þessarar löggjafar sem slíkt væri ekki nýtt var þessi löggjöf sprottin úr breyttu umhverfi og breyttum viðhorfum til starfsemi opinberra stofnana. Farið var að líta á þær sem stofnanir sem áttu að veita þjónustu en ekki eingöngu að knýja á um framkvæmd lagafyrirmæla. Fyrir skattkerfið þýddi þetta að skattborgararnir áttu ekki bara að standa refjalaust skil á upplýsingum heldur áttu líka rétt á þjónustu, upplýsingum og nauðsynlegum leiðbeiningum sem gerðu þeim kleift að leggja mat á eigin stöðu og niðurstöðu skattyfirvalda.

Þetta var gífurleg breyting fyrir skattkerfið. Ekki vegna þess að þar hafi verið ríkjandi valdahröki eða stirðbusaháttur og ekkert verið gert í þessum efnum eins og ítarlegar leiðbeiningar til framteljenda o.m.fl. ber vott um. Það sem staðið hafði í vegi fyrir bættu og persónulegri þjónustu var hinn mikli fjöldi viðskiptavina og fámennar stofnanir skattkerfisins. Verulega aukin þjónusta með þáverandi samskiptatækni hafði ekki verið möguleg án gífurlegs kostnaðar.

Hin rötin að þessum breytingum var bylting í samskiptum með tilkomu rafrænnar miðlunar upplýsinga og gervigreindar tölvukerfa. Ör þróun á þessum sviðum gerði það mögulegt að miðla upplýsingum og hafa samskipti við viðskiptavinina á skjótari og skilvirkari hátt en áður þekktist, og jafnframt að vinna úr aðfengnum upplýsingum með skilvirkari hætti.

Skattyfirvöld hér á landi höfðu árum saman lagt framteljendum til eyðublöð fyrir framtöl og annað tilheyrandi en vildu nú notfæra sér betri tækni. Skömmu áður en ég kom til starfa hafði verið ákveðið að reyna þá leið að láta framteljendur fylla út pappírframtöl sem starfsmenn skattyfirvalda skönnuðu síðan inn í framtalskerfið.

Með því vannst ýmislegt, skráningarvinna minnkaði og ítarlegri upplýsingar urðu til staðar í framtalskerfinu en áður hafði verið. Val þessarar leiðar kann að hafa verið skiljanlegt miðað við stöðu tæknimála á þeim tíma sem ákvörðunin var tekin. Þegar var komin nokkur, og ekki að öllu leyti góð, reynsla á þessa framkvæmd. Að mínu mati var stærsti gallinn við hana ekki tæknilegs eðlis heldur það að hin nýja framkvæmd bætti ekki þjónustu við framteljendur. Þeir urðu eftir sem áður að sitja við og fylla út framtalseyðublaðið og senda upplýsingar sínar inn á pappír. Tækni hafði þá verið þróuð sem gerði það mögulegt að senda upplýsingar úr einkatölvu inn í miðlæga gagnagrunna og virtist einboðið að kanna hvort slíkt væri ekki gerlegt hvað framtöl varðaði. Í upphafi míns fyrsta starfsárs sem ríkisskattstjóri stóð ég þannig á vegamótum. Skönnunarbrautin hafði verið nokkuð grýtt og fól ekki í sér mikla möguleika á bættu þjónustu við framteljendur. Rafræn skilaleið var tæknilega möguleg, reynsla af henni hér eða erlendis var ekki mikil en miklir möguleikar til ávinningis í þjónustu og skattframkvæmd augljósir. Ég valdi síðari kostinn og sé ekki eftir því.



## Á árinu 1999 var einnig hafist handa við að árita fjárhagsupplýsingar inn á framtöl og auðvelda þannig framteljendum framtalsgerðina. Var ekki mikið átak að hrinda slíku í framkvæmd?

Það var nokkuð átak. Þess ber þó að geta að skattyfirvöld höfðu árum saman safnað stórum hluta þessara upplýsinga, um launagreiðslur o.fl., og notað þær til samanburðar við framtöl og til eftirlits. Fyrsta skrefið var að skrá þessar upplýsingar í rafrænu framtölin þannig að framteljandinn þyrfti ekki annað en að staðfesta þær og bæta því við sem vantaði. Smám saman var svo bætt við öðrum upplýsingum sem krafist var vegna framtala. Þar steytti hins vegar á bankaleyndinni. Bankarnir og samtök fjármálaframtækja börðust hatramlega gegn því að láta upplýsingar af hendi. Stjórnvöld á þessum tíma voru mjög höll undir sjón-

## Staðlað skattframtal rekstraraðila var einnig fyrirferðarmikið á þessum tíma. Hvaða tækifæri sástu í því með tilliti til úrvinnslu upplýsinga og eftirlitsmöguleika?

Staðlaða rekstrarframtalið lá fyrir þegar ég kom til starfa. Það var stórt framfaraskref sem lagði grunn að því að gera öll rekstrarframtöl rafræn með svipuðum hætti og einstaklingsframtölin. Rafræn skil á stöðluðum framtölum gerðu kleift að útbúa rafræn eftirlitskerfi sem stuðluðu mjög að skilvirkni. Þau komu ekki í stað annars skatteftirlits en auðvelduðu skipulagningu þess og gerðu að verkum að hægt var að komast hjá því að eyða tíma í verkefni sem tölvur vinna betur og skjótar en mannshöndin. Rafrænn gagnagrunnur með samræmdum upplýsingum allra rekstraraðila í landinu opnaði nýja möguleika fyrir skatteftirlit. Með honum

”

*Ég býst við að leitun sé að þeim framteljanda sem gæti hugsað sér að hverfa aftur til fyrri tíma í þessum efnun. Þessi árangur vakti mikla athygli skattyfirvalda í öðrum löndum og Ísland var í efstu sætum í alþjóðlegum samanburði um framfarir í rafrænni skattastjórnsýslu*

armið og hagsmuni bankanna, og talað var fyrir daufum eyrum þegar óskað var eftir að löggjöf yrði breytt þannig að skattyfirvöld hér á landi fengju sambærilegar upplýsingar og skattyfirvöldum á Norðurlöndunum, og í fleiri löndum, höfðu verið tiltækar árum saman. Engu virtist skipta að allar þær þrjár úttektir sem höfðu farið fram á skattsvikum hér á landi hefðu bent á nauðsyn þess að bæta þar úr. RSK þurfti meira að segja að höfða dómsmál til þess að fá bankana til að skila þeim upplýsingum sem lög stóðu þá til en þessi mál komust ekki í eðlilegt horf fyrr en með lagabreytingum sem gerðar voru eftir hrun.

Heildstæð miðlun framtalsupplýsinga frá þriðja aðila var forsenda þess að gera framtalskerfið svo notendavænt sem það er nú orðið, auk þess sem rafræn söfnun og varsla þessara upplýsinga var grundvöllur fyrir því að beita mætti gervigreind við leiðbeiningar og eftirlit og stuðla þannig að auknu samræmi í skattlagningu og skilvirkari skattframtalsgerð.

er áhættugreining og gerð eftirlitsáætlana auðveldari og hefur skilað sér í góðum árangri af skatteftirliti RSK.

## Hvaða þýðingu telur þú að rafræn framtalsgerð og rafræn úrvinnsla framtala hafi haft fyrir skattframtalsgerð, framteljendum sem og skattyfirvöld?

Þær breytingar sem gerðar hafa verið á undanförunum árum, og enn er verið að fullkomna, hafa tvímælalaust haft jákvæða þýðingu fyrir skattframtalsgerð á mörgum sviðum. Tökum fyrst framteljendur, þ.e. einstaklinga sem sinna sjálfir framtalsgerð. Á upphafsárum rafræns framtals mótuðu starfsmenn RSK þá stefnu að álagning á flesta einstaklinga yrði órofinn rafrænn ferill frá upphafi til enda, þ.e. frá því framteljandinn sest við að telja fram og þar til að honum er birt niðurstaða álagningarinnar. Þetta hefur gengið eftir. Auk þess varðveitir ríkisskattstjóri framtöl og önnur skattagögn og

hefur þau aðgengileg fyrir framteljendur, þurfi þeir á þeim að halda. Ég býst við að leitun sé að þeim framteljanda sem gæti hugsað sér að hverfa aftur til fyrri tíma í þessum efnun. Þessi árangur vakti mikla athygli skattyfirvalda í öðrum löndum og Ísland var í efstu sætum í alþjóðlegum samanburði um framfarir í rafrænni skattastjórnsýslu.

Það sem meira var um vert voru viðbrögð framteljenda og breytingar á viðhorfum til skattkerfisins. Í stað síns fyrri stimpils sem afturhaldssöm skrifinnskustofnun fengu skattyfirvöld með réttu yfirbragð stofnunar sem lagði kapp á að aðstoða og leiðbeina í stað þess að gera einhliða kröfur og beita viðurlögum og refsingum. Ég minnst fjölmargra skeyta sem bærust RSK þar sem þessum breytingum var fagnað og við hvattir til áframhalds. Ég er sannfærður um að þessi viðhorfsbreyting hjá borgurunum hafi skilað sér í betri framtölum og að framteljendur séu sáttari við framtalskvöðina og það að greiða skatta en áður.

Ég held að áhrif af breyttum starfsháttum og þessum breyttu viðhorfum til starfsfólks skattsins hafi verið mikil. Starfsmenn upplifðu að störf þeirra voru metin á öðrum forsendum en áður. Jákvæðari viðskiptavinir og viðurkenning þeirra skilaði sér í breyttri sjálfmynd stofnana skattkerfisins og starfsmanna þeirra. Það var ekki lengur hálfgerð feimnismál að segjast vinna hjá skattinum, heldur eitt-hvað sem sagt var með fullri reisn. Góður árangur og breytt viðhorf voru aukinn hvati, og hinn skjóti og góði árangur sem náðist hefði aldrei orðið að veruleika nema fyrir tilstilli einstaks áhuga og atbeina starfsmanna skattsins.

Þá vil ég nefna að skattframtalsgerðin sem slík er tvímælalaust orðin betri. Með rafrænum og samræmdum upplýsingum hefur verið unnt að byggja upp sjálfvirk eftirlitskerfi sem í senn leiðbeina framteljendum með ábendingum um hugsanlegar villur, og hafa eftirlit með að skattskil séu í samræmi við reglur skattalaga og þær upplýsingar frá þriðja aðila sem skatturinn hefur undir höndum. Samræmi í meðhöndlun skattaðila er eitt af meginverkefnum ríkisskattstjóra og með rafrænum skilum og rafrænu eftirliti er óhætt að fullyrða að því verkefni sé betur sinnt en ella hefði verið hægt. Sama má segja um aðra þætti skattframtalsgerðar svo sem skatteftirlitið.



Indriði H. Þorláksson, Gunnar Tryggvason aðstoðarmaður fjármálaráðherra og Oddný G. Harðardóttir fjármálaráðherra á fundi með starfsmönnum ríkisskattstjóra í febrúar sl.

## Vefur ríkisskattstjóra varð fljótt umsvifamikill á þessum árum. Hefur þróunin orðið eins og þú bjóst við m.t.t. aðgengis og upplýsingamiðlunar, svo sem varðandi staðtölur skatta?

Heimasíður stofnana hafa orðið æ mikilvægari í miðlun upplýsinga frá þeim til viðskiptavina og annarra sem eftir slíku leita. RSK er að flestu leyti til fyrirmyndar með aðgengilega og markvissa upplýsingagjöf um hvað eina sem varðar skattframkvæmd. Ég játa kunnáttuleysi og takmörkuð afskipti af þessari hlið starfseminnar sem starfsmenn RSK byggðu upp af áhuga og færni. Ég efa að notadrýgri vef sé að finna hér á landi þar sem aðgengi að upplýsingum er jafn mikið og boðið er upp á rafræna afgreiðslu og margvíslega þjónustu eins og vörslu gagna og aðgang að þeim.

Það helsta sem ég gerði í þeim efnunum var að stuðla að birtingu almennra tölfraeðiupplýsinga um skattlagningu á Íslandi, en slíkar upplýsingar höfðu lítt verið unnar og þótti jafnvel viðkvæmt að birta staðreyndir í þessum efnunum, a.m.k. ef þær sýndu ekki þá mynd sem æskileg þótti á hverjum tíma. Ég hafði fyrir augum ítarlegar skýrslur systurstofnana RSK á Norðurlöndunum og víðar þar sem árlega var gerð grein fyrir skattheimtu frá ýmsum sjónarhornum. Ég sá að það yrði stofnuninni fjárhagslega ofviða

að leggja út í slíka skýrslugerð en eygði þann möguleika að birta samt talnaefni á netinu, og hefur sú regla haldist til þessa og afrakstur farið batnandi. Auk þess hefur þessum efnisflokki verið gerð ítarleg skil í Tíund, fréttablaði RSK, sem vakið hefur verðskuldaða athygli fyrir greiningu á skattaupplýsingum og faglega umfjöllun um skattamál. Þessi upplýsingamiðlun er afar mikilvæg. Með henni, sem og sérstökum vinnslum sem gerðar hafa verið fyrir ýmsa aðila, hefur vísindamönnum verið útvegað rannsóknarefni og stjórnmalámönnum rök í umræðu þannig að erfiðara er en áður að slá fram örökstuddum fullyrðingum um skattlagningu. Þessar upplýsingar og miðlun þeirra er nauðsynleg fyrir þá sem vinna að mótun eða fjalla um skattastefnu þótt þess sjáist ekki alltaf merki í umræðunni.

## Þú vaktir fljótt athygli í þínu embætti sem áhugamaður um skattheimtu og að meiri festa væri í skattskilum. Skattamálin hafa löngum verið eitt af stóru hugðarefnum þínum. Segðu okkur frá því hvers vegna og frá þinni sýn á málin.

Áhugi minn á þessum málaflokki var tilkominn löngu áður en ég kom til RSK. Ég hafði áður verið með skattamál á minni könnu í fjármálaráðuneytinu. Á þeim tíma kom ég að ýmsum hliðum þeirra,

bæði stefnumótun og skipulagi skattframkvæmdar. Ég átti m.a. þátt í undirbúningi virðisaukaskattsins og upptöku staðgreiðslu skatta og þeim breytingum sem þá voru gerðar á skattlagningu. Í þessum störfum kynntist ég skattamálum í öðrum löndum, bæði í alþjóðlegu samstarfi og með öðrum hætti. Ég fann til þess hve stjórnvöld á Íslandi voru vanbúin til að móta og vinna að framgangi heildstæðrar skattastefnu. Breytingar á skattkerfinu voru yfirleitt tilviljanakenndar og þær fremur mótaðar af hugmyndabólum en heildarsýn.

Þannig hafði ég áður en ég kom til starfa hjá RSK, fengist við ríkisfjármál og sem hagfræðingur fylgst með umræðum um skattamál, og m.a. séð það lýðskrum sem einkennir pólitíska umfjöllun um skattamál í mörgum löndum, þar á meðal á Íslandi. Slíkt er m.a. fólgið í því að viðurkenna ekki órjúfanlegt samhengi skattheimtu og opinberrar þjónustu og láta eins og að hægt sé að fjalla um þetta óháð hvort öðru, lækka skatta án þess að draga úr þjónustu, ívilna einum án þess að íþyngja öðrum o.s.frv. Gleggstu dæmin um þetta birtast hér á landi hjá þeim sem bjóðast til að lækka skatta án þess að minnast á afleiðingarnar, eða bera á borð hentifraeði eins og að skattalækkanir skili sér með auknum umsvifum og tekjuaukningu. Trú á slíkar kenningar var meðal þess sem leiddi til efnahagshrunsins, en eftirleikur þess hefur leitt í ljós fánýti þeirra.





Jón Guðmundsson, Garðar Valdimarsson, Skúli Eggert Þórðarson og Indriði H. Þorláksson á skattstjórafundi á Egilsstöðum 1992.

## Umfjöllun þín um skattamál, m.a. í Tíund, vakti ekki hrifningu allra og umsagnir um þingmál voru sjálfstæðar og ekki alltaf í samræmi við stefnu stjórnvalda á hverjum tíma. Telur þú þig hafa gert rétt í þessum efnum?

Pólítísk stefnumótun í skattamálum er að sjálfsögðu ekki í verkahring ríkisskattstjóra en ég taldi að embættið hefði engu að síður skyldum að gegna á þessum vettvangi, svo sem þeim að stuðla að upplýstri umræðu um skattamál. Birting skattaupplýsinga á vefnum var liður í þeirri viðleitni sem og vinnsla upplýsinga fyrir aðila sem eftir slíku leituðu. Annar þáttur var að embættið léti til sín heyra um skattamál innan eðlilegra marka. Meðal þess var að veita faglegar umsagnir um skattamál, t.d. um lagafrumvörp, án tillits til afstöðu annarra aðila. Þetta var stundum túlkað sem andstaða embættisins við stjórnvöld en frá mínu sjónarmiði eru það eðlilegir starfshættir í lýðræðislegu ferli að embættið leggi faglegt og sjálfstætt mat á hvert mál og geri grein fyrir því mati. Skattalög og önnur lög um skattframkvæmd kveða á um ýmis grundvallaratriði og byggja á forsendum svo sem jafnræði og samræmi í framkvæmd. Þessi atriði eru hin sömu hvernig sem pólítískir vindar blása hverju sinni. Faglegar umsagnir sem byggja á þeim eru ekki unnar af andstöðu eða stuðningi við einn eða neinn en geta leitt

til betri ákvarðana. Mér var ljóst að þetta var í andstöðu við þá ríkjandi kenningar um valdapírámíða í stjórnsýslunni og ráðherraræði, þar sem litíð er á forstöðumenn sem framlengingu á valdi ráðherra og að hlutverk þeirra sé að vera málþípa sömu sjónarmiða. Ég er fullkomlega ósammála slíkum kenningum. Ég lít svo á að forstöðumenn ríkisstofnana hafi sjálfstæðu hlutverki að gegna á grundvelli þeirra laga sem um starfsemi stofnana þeirra gilda og almennra stjórnsýslureglna, og rödd forstöðumanna eigi að heyrast um mál á verksviði þeirra, hvort sem hún fellur öllum í geð eða ekki. Þetta á ekki síst við um stofnanir skattkerfisins sem í lögum er tryggt visst sjálfstæði og óhæði frá hinu pólítíska framkvæmdavaldi. Ég tel að stjórnvöld, á hvaða stigi sem er, eigi að taka á mismunandi skoðunum og faglegum rökum með upplýstri umræðu en ekki valdboði eða þöggun.

## Nýlega voru gerðar miklar breytingar á stjórnsýslu skattamála með sameiningu sjálfstæðra skattstjóra og ríkisskattstjóra, en löngum var vitað að þín skoðun væri að svo skyldi verða. Hvers vegna vildir þú gera þá breytingu og hvernig finnst þér hafa tekist til?

Heppilegt fyrirkomulag stjórnsýslu ræðst af ýmsu, svo sem verkefnum sem verið

er að sinna og ekki síður þeirri tækni sem til boða stendur til að leysa þau. Frá því að embætti ríkisskattstjóra var stofnað og því að skattumdæmin og skattstofurnar voru myndaðar er liðinn langur tími og flestar aðstæður, m.a. við miðlun og vinnslu upplýsinga, eru gjörbreyttar. Þróunin hafði reyndar verið sú á undangengnum áratugum að hlutverk RSK í almennri skattframkvæmd varð æ meira. Rekstur og stjórn sameiginlegra tölvukerfa, öflun framtalsupplýsinga, miðlæg álagningarvinna o.fl. hafði gert það að verkum að hin tæknilega skattframkvæmd var að öllu leyti komin í hendur RSK. Auk þess átti sérþekking á sífellt flóknari skattalögum erfitt uppdráttar á litlum skattstofum en hafði verið byggð upp innan RSK, og sú þróun var einnig komin nokkuð á veg í skatteftirliti.

Þessar breyttu aðstæður kölluðu á endurskoðun á stofnanakerfi skattyfirvalda. Á hinum Norðurlöndunum hafði hið sama gerst og þar hafði skattstjórnsýslan verið endurskipulögð og skattastofnanir sameinaðar að mestu leyti. Tillögur um endurmat á skipulagi skattkerfisins hér á landi áttu erfitt uppdráttar. Allt sem snertir það sem kallað er landsbyggð er viðkvæmt og á því mátti ekki snerta. Í fjárlagaglíðum og sparnaðaráttökum fyrir á árum höfðu oft komið fram tillögur um að fækka skattstofum. Þær tillögur voru nær eingöngu byggðar á því að eitthvað mætti spara en ekki átti að hreyfa við skattframkvæmdinni sjálfri. Þessar tillögur höfðu ætíð verið skotnar í kaf þegar til kastanna kom. Það er því á vissan hátt skiljanlegt að ekki væri mikill vilji hjá pólítískum aðilum til að gera breytingar.

Þær tillögur um skipulagsbreytingar sem farið var að móta á fyrsta áratug aldarinnar voru af öðrum toga. Þær gengu ekki út frá því að afmarka þjónustusvæði fyrir einstakar skattstofur eins og verið hafði, en litu á verkefni skattkerfisins og reyndu að svara því hvernig skipulag hentaði þessum verkefnum og þeirri tækni sem viðhöfð er til að leysa þau. Niðurstaðan var að best yrði að hafa allt landið sem eitt skattalegt stjórnsýsluumdæmi og að ein stofnun stæði ábyrg fyrir allri skattframkvæmd. Það

væri svo stofnunarinnar sjálfrar að skipuleggja starfsemi sína og lausn verkefnanna, m.a. með því að ákveða í hvaða einingum hún starfaði og hvar á landinu einstök verk væru unnin. Með þeirri tækni sem skattkerfið notar er landfræðileg afmörkun verkefna nánast merkingarlaus.

Þrátt fyrir þetta breytta umhverfi reyndist erfitt að koma umræðum um breytingar í gang nema undir mottóinu að allt mætti skoða en engu mætti breyta. Það var ekki fyrr en eftir hrunið og kollsteypu í ríkisfjármálum að öðruvísi var tekið á málum. Við endurreisn ríkisfjármála var endurskoðun á stofnanakerfi ríkisins mikilvægur þáttur. Hvað skattkerfið varðar má því segja að rík þörf á breyttu skipulagi og krafa um hagræðingu hafi rutt brautina. Niðurstaðan varð eins og við mátti búast að skattkerfið var endurskipulagt á sama grundvelli og gert hafði verið á hinum Norðurlöndunum. Landið var gert að einu umdæmi fyrir skattalega stjórnsýslu og einni stofnun, RSK, falin framkvæmd hennar. Það kom mér ánægjulega á óvart hversu vel gekk að leysa þetta mikla verkefni. Það má vafalaust þakka þeim sem að verkefninu komu og stýrðu því, og eins hinu að starfsmenn, hvaða skoðun svo sem þeir kunna að hafa haft á ágæti breytinganna, unnu heilshugar að því að skapa nýja stofnun á breyttum forsendum. Ég fæ ekki betur séð en skattkerfið sé eftir þessar breytingar sterkara en áður, og held að þessi breytingaferill eigi eftir að verða skólabókindæmi um vel heppnaða skipulagsbreytingu og sameiningu stofnana.

## **Núverandi ríkisstjórn hefur staðið fyrir miklum breytingum á tekjuöflun ríkissjóðs og löngum verið vitað að þú væri viðloðandi ráðgjafastörf þar að lútandi. Hvernig sérð þú skattamálin þróast hérlendis á næstu árum? Mun skattbyrði breytast eða tekjuöflun ríkis og sveitarfélaga verða óbreytt?**

Þegar rætt er um skattbyrði falla menn oft í þá gryfju að ræða um hana sem eitthvað sem stjórnvöld geti hagað að geðþótta. Svo er þó ekki. Ég hef stundum notað orð bandaríks hæstaréttardómara sem skilgreindi skatta á þann veg að þeir væru það sem menn borga fyrir að lifa í siðuðu samfélagi. Skattbyrðin, sem kölluð er, ræðst af því hvernig við viljum hafa þetta siðaða samfélag, hvaða þjónustu við viljum veita sjúklingum, hvernig við sjáum fyrir öldruðum, hvernig við byggjum æskuna upp og búum hana undir framtíðina og svo

mætti lengi telja. Skattbyrðin er því háð pólitískri afstöðu í þessum efnunum svo og breytingum á þessum verkefnum í tímans rás, m.a. vegna ytri aðstæðna.

Á landi eins og Íslandi er nokkuð breið samstaða um velferð sem markmið og það að hið opinbera skuli sjá um meginstöðir velferðarríkisins, heilbrigðiskerfið, framfærslu aldraðra og menntun. Með því eru meginlinur um svokallaða skattbyrði lagðar. Skattbyrðin er ekkert annað en sá hluti þjóðarframleiðslunnar á hverjum tíma sem við ákveðum að nota í þessi sameiginlegu verkefni og önnur sem löggjafinn ákveður. Það er ekki tilviljun að þau ríki sem sinna þessum verkefnum best og með svipuðum hætti og við, t.d. Norðurlöndin, eru einnig með sambærilega háa skattbyrði.

Að því gefnu að ekki verði horfið frá velferðarmarkmiðum eða dregið verulega úr vægi þeirra má telja fullvíst að svokölluð skattbyrði muni ekki fara lækandi og að fremur séu líkur á að hún hækki nokkuð. Þar kemur tvennt til. Annars vegar er þróun mannfjölda og aldursdreifing með þeim hætti að fjöldi þeirra sem þurfa á aldurstengdri þjónustu að halda vex að tiltölu, og hins vegar hefur það sýnt sig að með vaxandi hagsæld er meira svigrúm til að sinna velferðarmálum.

Skattbyrðin er afleiðing af pólitískri stefnu og ákvörðunum í velferðarmálum og öðrum útgjöldum ríkisins, en ekki viðfangsefni skattapólitíkur eins og þeir vilja vera láta sem boða breytingar á skattbyrði án þess að huga að orsökum og afleiðingum. Eðlileg skattapólitík snýst hins vegar um það að móta hvernig teknanna er aflað, hverjir greiði skattana og hvernig. Hún snýst því ekki síst um hugtök eins og jafnrétti og sanngirni, hugtök sem lítt bar á í skattaumræðu bóluáranna en hafa á ný fengið aukið vægi eins og fram kemur í mikilli umræðu um dreifingu tekna og skatta í mörgum löndum nú um mundir.

Ég held að þeim breytingum á íslenska skattkerfinu sem hófust eftir hrunið sé hvergi nærri lokið. Áherslunnar á jöfnuð og sanngirni sem einkennir þær mun gæta lengur eins og víða erlendis og þar er enn verk að vinna. Þar að auki mun tvennt tvímælaust hafa áhrif á skattlagningu á næstu árum. Annars vegar þarf að tryggja þjóðinni meiri arð af auðlindum hennar, hvort sem þær eru í iðrum jarðar eða í hafinu. Ákveðin skref hafa verið tekin á þeim vettvangi en önnur bíða, einkum það hvernig við náum að tryggja okkur arð af orkulindum okkar sem af fyrirhyggjuleysi hefur verið afsalað til erlendra aðila. Hins vegar eru umhverfisskattar framtíðar-

verkefni, en mótun og notkun þeirra er á byrjunarstigi. Hvort tveggja þessara atriða getur haft veruleg áhrif á þá skatta sem hinn almenni borgari greiðir.

## **Hrunið og eftirleikur þess hefur haft margvísleg áhrif og m.a. leitt til þess að traust manna á opinberum stofnunum, ekki síst eftirlitsstofnunum, hefur stórminkað. Hvað með skattyfirvöld? Telur þú að traust til þeirra hafi beðið hnekki?**

Skattyfirvöld munu þurfa að halda vöku sinni og sýna að þau séu verð þess trausts sem þau njóta og ég held að hafi ekki beðið hnekki. Vantraust almennings á stofnunum og stjórnvöldum er e.t.v. ekki alltaf sanngjarnt, en því verður ekki neitað að traustið rýrnaði því að fólk taldi vissa aðila ekki hafa staðið sig í að gæta hagsmuna almennings eða jafnvel stigið með dansinn um gullkálfinn. Því verður ekki neitað að vantraustið var ekki tilefnislaust gagnvart vissum stofnunum. Slakað var á reglum sem tryggja áttu eðlilega starfhætti og það sem e.t.v. skipti meira máli var að þeim var slaklega framfylgt í því andrúmslofti sem þá ríkti.

Ég minnst þess ekki að hafa séð að ríkisskattstjóra eða öðrum skattyfirvöldum væri brigslað um meðvirkni eða linkind í þessum efnunum. Þvert á móti lá það orð á að skattyfirvöld væru þrándur í götu athafnamanna og yfir því kvartað leynt og ljóst að skattyfirvöld styddu ekki atvinnulífið og útrásina sem skyldi. Á þessum tíma stóðu bæði ríkisskattstjóri og skattrannsóknarstjóri í því að bæta skattframkvæmd og auka eftirfylgni með því að ýmis nýbreytni í viðskiptaháttum, m.a. erlendum samskiptum og fjármálagjörningum, kaupaukasamningum o.fl., yrði ekki skattalega misnotuð. Höfðu þær stofnanir oft kallað eftir hertri löggjöf á þessu sviði. Þrátt fyrir lítinn árangur í þeim efnunum héldu skattyfirvöld ótrauð áfram og náðu oft góðum árangri með þeim ráðum sem tiltæk voru. Eftir hrunið brugðust skattyfirvöld einnig hratt við til að sinna þeim málum sem þá komu undan teppinu. Ég held að almenn-ingur hafi verið meðvitaður um þessa stöðu og afstöðu skattyfirvalda og þau hafi því aldrei verið sett í flokk með þeim sem brugðust þeirri skyldu að láta almannaheill ráða för. Það er eitt af því sem ég hef verið ánægður með og jafnframt að hafa átt minn þátt í að svo er.

IHG







# Að stilla saman strengi



Skipulagning og tilhögun skattframkvæmdar er viðvarandi verkefni sem ætíð þarf að tryggja að sé sem best fyrir komið. Að loknu sumarorlofi er mikilvægt að stilla saman strengi fyrir komandi vetur og þau verkefni sem þá bíða úrlausnar. Í þeim tilgangi komu stjórnendur hjá ríkisskattstjóra saman á árlegum haustfundi sem haldinn var á Akureyri dagana 28.-30. ágúst 2012.



Meginþema fundarins var þrífætt; úrlausn daglegra álitamála með samhæfingu skattframkvæmdar, undirbúningur að langtíma stefnumótun ríkisskattstjóra, og hvernig stjórnun embættisins væri háttað. Stefnumótunarpáttur fundarins var fyrirferðarmestur og fundarmenn veltu fyrir sér hvert stefna skyldi á næstu fjórum árum. Þar var horft til verklags, tækni, mannauðs, skipulags og húsnæðis auk fleiri þátta. Hugmyndum varðandi framangreint var varpað fram í smærri hópum.

Drjúgum tíma var varið í sviðsfundi þar sem stjórnendur hvers sviðs funduðu og fóru yfir stöðu þeirra verkefna sem þeir bera ábyrgð á en jafnframt leituðu þeir leiða til að bæta vinnubrögð, þjónustu og auka hagkvæmni í úrvinnslu mála og aðra hagræðingu. Auk hópvinnu og sviðsfunda var farið yfir niðurstöður síðasta starfsmannafundar og ábendingar sem fram höfðu komið um breytingar. Þá fjallaði Gunnar Karlsson sviðsstjóri einstaklingssviðs um þjónustu í nýjum skilningi. Að kvöldi fyrsta fundardags voru lagðar



línur um stjórnunarlega þætti. Skúli Eggert Þórðarson ræddi þá um breytingastjórnun og samskipti stjórnenda við aðra starfsmenn og Kristinn Ágúst Friðfinnsson fjallaði um tjáskipti og samskipti manna í milli.

Farið var í hópeflisferð eftir hádegi annan fundardaginn og naut hópurninn þar fararstjórnar og leiðsagnar Gunnars Karlssonar, sem þekkir hverja þúfu á svæðinu, og var samgönguminjasafnið á Ystafelli í Köldukinn m.a. skoðað. Fjármálaráðherra Oddný G. Harðardóttir og Angantýr Einarsson skrifstofustjóri í fjár-

málaráðuneytinu sóttu hluta fundarins og ræddu við fundarmenn.

Sú vinna sem fram fór á stefnumótunarfundinum leggur línurnar að þeirri vinnu sem hefjast mun á næstu starfsmannafundum ríkisskattstjóra sem haldnir verða í desember og febrúar nk. Þar verður lagt í hendur allra starfsmanna að finna leiðir að markmiðum stofnunarinnar og koma fram með þau sjónarmið sem mikilvægt er að höfð verði að leiðarljósi á þeirri vegferð.



Frá vinstri: Ari Ísberg, Ævar Ísberg, Sigmundur Stefánsson, Jens Þór Svansson, Ásgeir Heimir Guðmundsson, Pétur Ólafsson, Jarþrúður Hanna Jóhannsdóttir, Karl Óskar Magnússon, Jón Guðmundsson og Skúli Jónsson.



Mikill fjöldi hugmynda um breytingar kom fram á Akureyrarafundinum og munu þær verða til umfjöllunar á komandi starfsmannafundum. Þar má m.a. nefna mikilvægi rafrænnar þjónustu, en sífelld þróun í þeim málum var sem rauður þráður í máli fundarmanna. Samræmi og jafnræði eru einnig þættir sem ávallt þarf að gæta að, bæði innan embættisins og með tilliti til annarra stofnana sem vinna að á móta málum. Leggja þarf mat á fræðsluþörf og finna hvar fræðsla er best markaður farvegur hverju sinni. Fundarmenn ræddu skipu-

lag embættisins og hlutverk skipurits sem verkfæris sem gæti þurft að breyta eftir aðstæðum. Nauðsynlegt er líka að viðhalda öfluglu eftirliti til að tryggja að farið sé að settum reglum. Einnig var rætt um hlutverk embættisins í að tryggja að umfjöllun um skattamál væri upplýst og byggð á réttum forsendum. Bætt gagnaskil marka grunninn að öllu því sem á eftir kemur og gætu leitt til þess að launamiðar yrðu þarflitlir.

Mikil vinnu er framundan hjá starfsmönnum ríkisskattstjóra við að móta stefnu til næstu framtíðar og hrinda

þeirri stefnu í framkvæmd. Þar verður leitast við að almenn sjónarmið starfsmanna um úrbætur í skattfrankvæmd komist í framkvæmd. Vitaskuld er ljóst að viðamiklar breytingar munu taka tíma, enda er í þessu starfi verið að leggja grunn að framtíðarfyrirkomulagi, og e.t.v. er mikilvægast að sinna ábendingum um smærri breytingar sem gera má með tiltölulega litlum fyrirvara og í sátt.

IHG



Hópavinnna er drjúgur hluti funda hjá RSK þegar starfsmenn koma saman til að leysa úr málum. Skúli Eggert með hópi starfsmanna, þeim Gunnari, Helga og Hrefnu (aftari röð) og Grétari Þór, Kolbrúnu og Hönnu (fremri röð).



Undrunin skín úr andlitum þeirra Brigitte, Guðrúnar Jennýjar, Jónasar og Ingvars.





Frá eyjuni Jersey á Ermasundi

# Staðreyndaleitin í aflandsskjóli sem aldrei var!

Grein þessi eftir John-Christopher Byrne, yfirmann teymis um aflandseignir (e. Offshore Assets Group) hjá rannsóknar- og ákærusviði skattfyrvalda í Írlandi, birtist í 28. tbl. TAX Tribune og fjallar um rannsóknar- og eftirlitsátak í upplýsingaöflun um eignir á aflandssvæðum.

Líkt og almennt í efnahagsstarfsemi þá reynast aflandssvæði, sem heilla aðila ákveðna í að komast hjá skattgreiðslum, þeim mun meira aðlaðandi þegar þau eru nálæg, og ekki síst þegar viðskiptabanki viðkomandi starfrækir dótturfélög þar. Í tilvikum Írlands var helst um að ræða Mön, Jersey og Guernsey. Fjöldi írskra banka átti dótturfélög á þessum eyjum og ævintýragjarnir skattvikarar gátu komist í aflandsbanka sinn á fljótlegan hátt með ferju eða flugi til að leggja inn ólögmetan hagnað.

Hvers vegna var ráðist í víðtæka rannsókn í upphafi 21. aldarinnar? Þessar eyjar höfðu um árabil verið áfangastaður þeirra sem stunduðu skattasniðgöngu en ekki var unnt að færa sönnur á það fyrr en í ljós kom seint á tíunda áratug síðustu aldar að stjórnmálamenn og þekktir viðskiptajófrar tóku þátt í athæfinu. Kastljósið beindist þá skyndilega að aflandssvæðum. Ef þekktir einstaklingar nýta sér þessi svæði, hvers vegna ætti hinn almenni Íri ekki að gera það?

*So apart from the advertised benefits of coming forward to Revenue by 29 March – mitigation of penalties, no „name and shame“ publication and no prosecution – there are three additional reasons why it makes sense to disclose undeclared offshore assets. First, clean money is much more valuable than hot money. Secondly, the chances of being caught have increased very significantly since the bad old days of the eighties and nineties – and Revenue is fully determined to follow through... And thirdly – and perhaps most importantly – it's the right thing to do.*

Frank Daly, forstöðumaður rannsóknar- og ákærusviðs skattfyrvalda á Írlandi, febrúar 2004.

Í kjölfar þessa var sett á laggirnar teymi um eignir á aflandssvæðum. Til að skilja til fulls þann árangur sem rannsóknir þess skiluðu er mikilvægt að átta sig á þeim fimm skrefum sem gegndu þar lykilhlutverki. Þau gætu aðrar þjóðir tekið sér til fyrirmyndar í starfi sínu.

## Fyrsta skref: Heimildir

Ekki dugði aðeins að greina á hvaða svæðum óframtaldar tekjur írskra skattgreiðenda væri að finna. Teymið um eignir á aflandssvæðum þurfti leið til að finna reikningana á aflandssvæðunum.

Þar sem bankarnir, burtséð frá raunverulegum eigendum þeirra, voru bundnir af þagnarskyldu þeirra landssvæða sem þeir störfuðu á, var ekki unnt að leita beint til þeirra eftir upplýsingum. Auðveldasta leiðin var úr sögunni. Ekki kom þó til mála að hætta við rannsóknina heldur var ferlið brotið upp og skoðað með það fyrir augum að greina hvort í staðinn væri hægt að nálgast upplýsingarnar innanlands.

Vendipunkturinn var þegar teymið náði að greina þann hluta viðskiptafærslna sem áttu sér stað innanlands og hægt var að fá upplýsingar um fjárstreymið inn á og út af reikningum einstaklinga með heimildum sem skattyfirvöld fengu árið 1999 og gerðu þeim kleift að fá upplýsingar um afmarkaða hópa.

Þessi lagaheimild gerir til þess bærum starfsmanni kleift að fá úrskurð hæstaréttar um að fjármálastofnun veiti upplýsingar um skuldbindingar skattgreiðenda. Heimildirnar hafa reynst ómetanlegar í rannsóknum á banka-reikningum á aflandssvæðum, sjóðum og öðrum eignum.

### Annað skref: Samvinna við banka

Eftir að hafa greint hvernig nálgast mætti nauðsynlegar upplýsingar gerði teymið tvær forkannanir á árinu 2003. Sú fyrri beindist að dótturfélagi írskra banka sem bauð upp á verðbréfavíðskipti á Jersey. Rannsóknin skilaði 105 milljónum evra frá 254 skattgreiðendum, en meðaltalsuppgjör var yfir 400.000 evrum.

Áður en farið var í þessa rannsókn sendu bankarnir á Jersey írskum viðskiptavinum sínum bréf þar sem þeir létu vita að rannsóknin væri að fara í gang auk þess sem þeir gerðu grein fyrir kostum sjálfböðinnar upplýsingagjafar (e. voluntary disclosure).

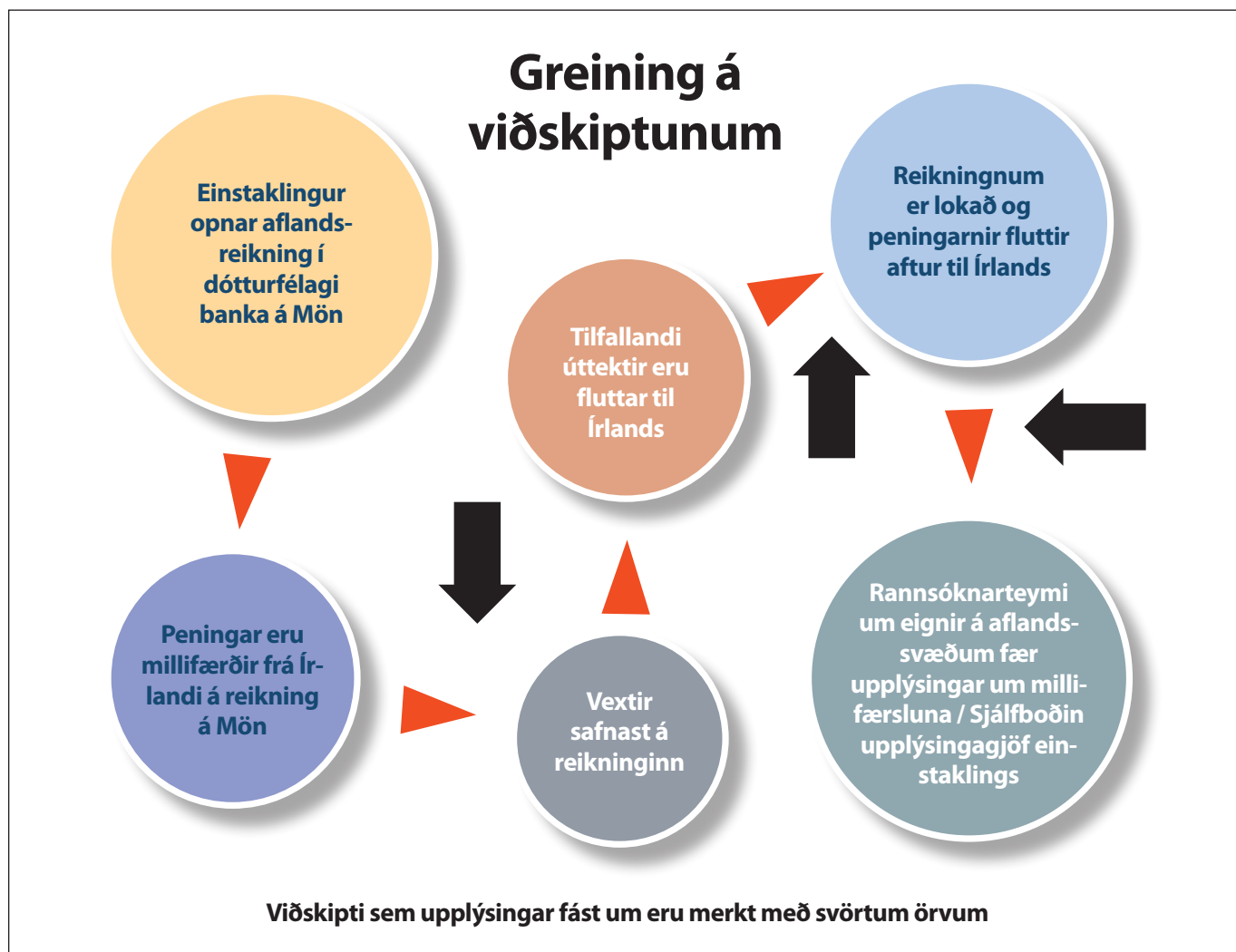
Seinni rannsóknin var áþekkt þeirri fyrri. Haustið 2003 var fengin heimild dómstóla til að fá upplýsingar frá öðrum írskum banka sem átti dótturfélag á Mön. Í nóvember 2003 var bankanum gerð grein fyrir að rannsókn væri í gangi og hann sendi í kjölfarið þeim viðskiptavinum sínum sem þetta snerti bréf þar sem þeir voru upplýstir um rannsóknina og bent á kosti sjálfböðinnar upplýsingagjafar.

Í kjölfar þessarar rannsóknar innheimtust 45 milljónir evra frá 1250 skattgreiðendum. Í ljósi árangurs þessarar fyrstu rannsóknna á eignum á aflandssvæðum var ákveðið að enn árangursríkara væri að rannsaka alla bankana samtímis í stað þess að skoða einn í einu.

Yfirmaður skattyfirvalda fundaði með bankastjórum þeirra 10 banka sem tengdir voru skattaskjólum á aflandssvæðum á þeim tíma og var gengið til samvinnu við þá um rannsóknina. Í janúar 2004 létu skattyfirvöld bankana vita að hin nýja og víðtæka rannsókn myndi fara fram 23. mars 2004, og rituðu bankarnir þeim viðskiptavinum sínum sem rannsóknin náði til bréf til upplýsinga.

### Þriðja skref: Samfélagsvitund

Næsta skref í rannsókn á eignum á aflandssvæðum krafðist aukinnar samfélagsvitundar um málið og var því ráðist í herferð til að bæta þar úr. Fyrstu tvær rannsóknirnar höfðu beinst að afmörkuðum hópi viðskiptavina og því var ekki ástæða til víðtækrar auglýsingaherferðar





samhliða þeim. Þessi stóra rannsókn, sem náði til allra banka og einnig reikninga á Norður-Írlandi, hafði hins vegar áhrif á mjög marga viðskiptavini.

Þar sem skattyfirvöld vissu ekki hverjir það væru sem kæmu sér hjá skattgreiðslum með þessum hætti var ekki unnt að skrifa þeim beint. Bankarnir samþykktu að skrifa til viðskiptavina sinna og láta þá vita af rannsókninni, en halda mátti því fram að bönkunum bæri skylda til að gæta hagsmuna viðskiptavina sinna, og þeir mögulega verið að vanræka þá skyldu sína hefðu þeir látið hjá líða að upplýsa um rannsóknina. Bankarnir hefðu því getað lent í vanda gagnvart reikningseigendum sem ekki hefðu verið látnir vita af rannsókninni.

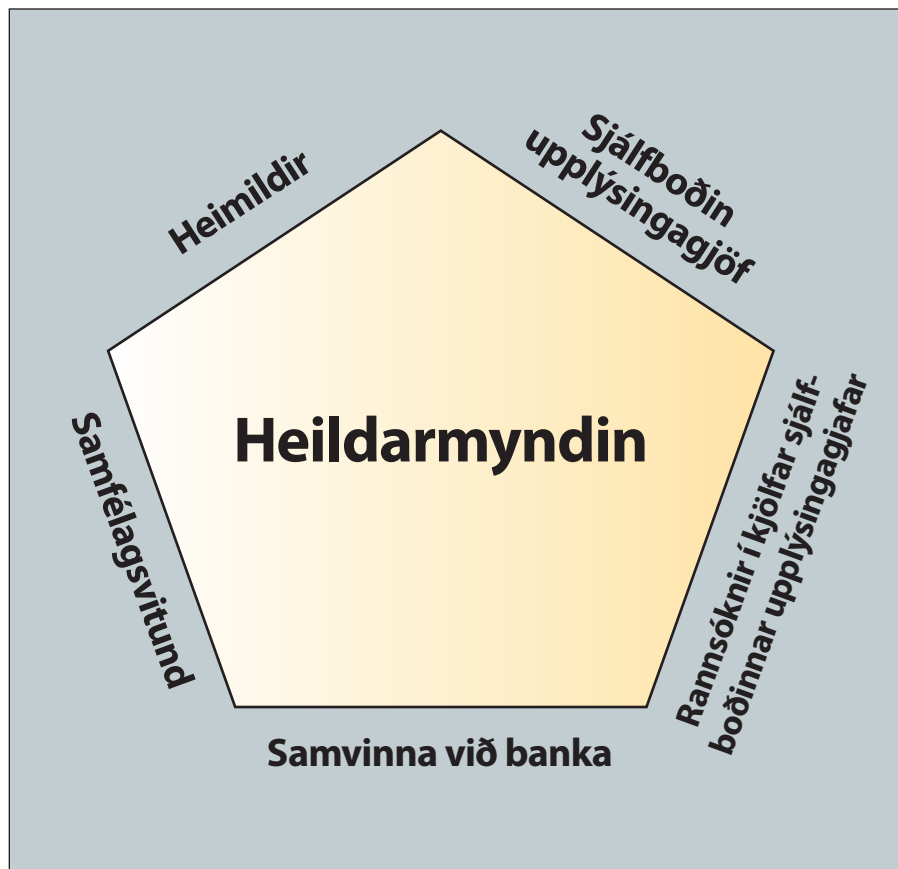
Til viðbótar við bréfin réðust skattyfirvöld í mikla auglýsingaherferð í dagblöðum og útvarpi. Þetta átak í að auka samfélagsvitund var margþætt og voru fréttatilkynningar notaðar, komið fram í útvarpsþáttum og upplýsingum miðlað á heimasíðu skattyfirvalda.

### Fjórða skref: Sjálfböðin upplýsingagjöf

Fjórða skrefi rannsóknar fylgdi áætlun um sjálfböðna upplýsingagjöf sem gaf kost á minni álagsbeitingu á ógreidda skatta auk þess sem hvorki yrði gefið upp um hverja væri að ræða né höfðað mál. Gefinn var út ítarlegur bæklingur um sjálfböðna upplýsingagjöf þar sem tilgreint var hvaða skyldur fylgdu og hvaða kröfur væru gerðar til sjálfböðinnar upplýsingagjafar, auk þess sem veittar voru upplýsingar um öll viðeigandi skatthlutföll, niðurfærslur, hlutföll almannatrygginga og álagningar. Í bæklingnum voru eyðublöð fyrir öll skattár frá 1987/1988 auk niðurstöðublaðs þar sem hægt var að reikna vexti og sjá viðurlög. Gjaldendur þurftu að gera skattyfirvöldum grein fyrir ætlun sinni um að koma sjálfböðnir fram með upplýsingar fyrir 29. mars 2004, en fresturinn til að skila inn gögnum og greiða skuld var til 28. maí 2004. Í bæklingnum voru svör við algengum spurningum og dæmi gefin. Þessi leið var skýr frá upphafi, auðskiljanleg og auðveld í framkvæmd.

### Fimmta skref: Rannsóknir í kjölfar sjálfböðinnar upplýsingagjafar

Eftir 2004 hélt teymið sem vann við rannsókn aflandseigna áfram að fá upplýsingar á grundvelli úrskurða hæstaréttar, og á árinu 2009 náðu þær út fyrir Norður-Írland, Jersey, Guernsey og Mön og tóku



einnig til Sviss og Liechtenstein. Áherslan er nú ekki einvörðungu á beinar millifærslur fjár frá banka til dótturfélags hans heldur einnig allar millifærslur milli Írlands og aflandssvæðanna sem nefnd voru hér að framan. Þegar upplýsingar berast til teymisins sem sér um eignir á aflandssvæðum er hver færsla skoðuð og rituð fyrirspurn til viðkomandi gjaldanda. Haldið er utan um öll mál í sérstöku mála kerfi, en þau eru 1000 – 2000 á ári.

Í lok september 2011 hafði rannsóknin leitt í ljós 15.000 gjaldendur sem skulduðu meira en 971 milljón evra. Mikill meirihluti þeirra notfærði sér sjálfböðna upplýsingagjöf sem boðið var upp á árið 2004. Mikilvægt er að fram komi að notkun á aflandsbankareikningum takmarkaðist ekki við neinn ákveðinn hóp, og nýtti kotbóndinn jafnt sem framkvæmdastjórinn sér aflandsreikninga til að koma sér undan skattlagningu á tekjur sem og sem áfangastað fyrir faldar fjárfestingar. Engin mörk voru á því til hvers aflandsreikningar voru nýttir. Eini samnefningarinn með tilfellunum var að skattyfirvöld endurheimtu við rannsóknina ekki aðeins þær upphæðir sem sendar voru í skattaskjól, heldur einnig vexti og sektir til viðbótar sem þurftu að greiða og því sannaðist að skattasniðganga borgar sig ekki.

### Hvað höfum við lært?

Nú þegar búið er að lýsa rannsókninni er ekki úr vegi að skoða hvaða lærdóm megi draga af henni, hvaða vandamál komu upp og huga að framtíðinni.

Sá lærdómur sem hvað helst má draga af þessu er hversu mikil þörf er á því að leið sjálfböðinnar upplýsingagjafar fylgi rannsókn á aflandseignum. Nýta þarf alla miðla til að ná til skattgreiðenda og tryggja að aðilar sem rannsóknin hafi áhrif á átti sig á alvarleika hennar, og að auki sé öll sú aðstoð veitt sem unnt er til að gjaldendur geti reiknað út og gengið frá skuldum sínum á einfaldan og fljótvirkan hátt. Með upplýsingagjöf eins og bæklingnum frá skattyfirvöldum um aflandseignir, reiknivélum og svörum við algengum spurningum gátu gjaldendur reiknað sjálfir út hversu mikið þeir skulduðu, oft án þess að þurfa að leita aðstoðar endurskoðenda eða starfsmanna skattyfirvalda. Slíkt er nauðsynlegt á tímum efnahagshafta og gefur starfsfólki sem sinnir verkefninu tækifæri til að stýra rannsókninni á skilvirkan hátt. Sjálfböðin upplýsingagjöf tryggði einnig að gjaldendur gátu gengið hratt frá skattamálum sínum og að langvinnar samningaviðræður um sektargreiðslur og þess háttar drögu málið ekki á langinn. Í kynningum var rík áhersla lögð á lægri sektir, kosti nafnleyndar og niðurfellingar

málareksturs fyrir þá sem nýttu sér sjálfboðna upplýsingagjöf.

Einnig varð ljóst að rannsóknir af þessum toga kröfðust samvinnu við bankageirann. Með þátttöku bankakerfisins strax á fyrstu stigum var ljóst að hægt væri að komast hjá langvinnnum deilum með viðræðum þar sem báðir aðilar væru upplýstir um ábyrgð sína auk þess að tryggja skilvirgni og lágmarks tilkostnað. Annað lyklatríði í þessum efnum var hvernig tekið var á móti upplýsingunum auk þess sem samskiptarásir voru opnar til að skiptast á upplýsingum.

Löggjöfin frá 1997 tryggði að fulltrúar skattyfirvalda höfðu þær heimildir sem þeir nauðsynlega þurftu á að halda frá upphafi. Frekari heimildir geta komið að gagni við að tryggja að verkefnið gangi smurt fyrir sig. Sem dæmi um það má nefna heimild sem fékkst með lagabreytingu árið 2009 varðandi upplýsingaöflun frá þriðja aðila eftir áfrýjun. Slík heimild er sem dæmi gagnleg þar sem lögmenn taka við fjármagni fyrir hönd umbjóðenda sinna. Fyrir tilkomu þessarar löggjafar hefði þurft úrskurð hæstaréttar. Breytingin einfaldaði ekki einungis ferlið heldur hraðaði því og sparar þannig bæði tíma og peninga.

Helsta hindrunin sem varð á vegi rannsakenda tengdist ófullnægjandi upplýsingum um milliliði eða móttakendur sjóðanna. Í flestum tilvikum var þetta vegna þess hversu langt var frá því að færslan átti sér stað, en það gat verið allveg aftur til 1990. Í sumum tilvikum var heimilisfang gjaldandans ekki uppfært í bankaupplýsingunum og olli það vandamálum í rafrænum samanburði gagna frá bankanum við skrár skattyfirvalda sem leiddi til þess að samanburðurinn þurfti að fara handvirkt fram.

### Önnur rannsóknarverkefni á aflandssvæðum

Á grundvelli rannsókna á aflandssvæðum var ráðist í frekari verkefni við athugun á verðbréfasjóðum og öðrum sjóðum á árinu 2009. Rannsóknin var gerð í sömu fimm þrepum og lýst var hér að framan og leiddi til góðs árangurs í rannsóknum á eignum á aflandssvæðum. Fram til þessa hefur mikill árangur náðst, 36,6 milljónir evra innheimst í vexti og sektir vegna vangoldinna skatta í 165 málum, en enn er fjölmörgum málum ólokið.

Ennfremur hafa skattyfirvöld fylgst með notkun írskra ríkisborgara á aflandseignum frá 2001 með rannsóknum á internetinu varðandi eignarhald slíkra

eigna, með því að nota heimildir sem gefnar eru í lögum og með upplýsingum frá samstarfsaðilum. Skattyfirvöld rannsaka einnig aflandsfélög til að aðstoða endurskoðendur og þá sem vinna að málum slíkra félaga við að bera kennsl á aflandsfélög sem notuð eru til skattasniðgöngu á Írlandi.

Þær ríkulegu upplýsingar sem nú eru aðgengilegar á internetinu hafa verið lykilþáttur í öllum rannsóknum skattyfirvalda á aflandseignum. Með því að skoða fjöldann allan af skjölum sem þar eru aðgengileg almenningi, fyrirtækjaskrár og fasteignaskrár, hafa skattyfirvöld gengið úr skugga um að þrátt fyrir að viðskipti fari nú fram í sýndarheimi, og engin landamæri lengur í viðskiptaheiminum, er ekki skortur á upplýsingum.

### Niðurstöður

Hver er boðskapurinn í þessu? Sá augljósi er að upplýsingar eru grundvallaratriði fyrir skattyfirvöld til að tryggja jafnræði. Hinsvegar byrgði ákveðin þoka yfirvöldum sýn hvað eignir á aflandssvæðum varðar og kom í veg fyrir að hægt væri að greina strax það sem ekki samrýmdist lögum og reglum. Meirihluti aflandsvið-

”

*Þær ríkulegu upplýsingar sem nú eru aðgengilegar á internetinu hafa verið lykilþáttur í öllum rannsóknum skattyfirvalda á aflandseignum. Með því að skoða fjöldann allan af skjölum sem þar eru aðgengileg almenningi, fyrirtækjaskrár og fasteignaskrár, hafa skattyfirvöld gengið úr skugga um að þrátt fyrir að viðskipti fari nú fram í sýndarheimi, og engin landamæri lengur í viðskiptaheiminum, er ekki skortur á upplýsingum*

skipta er, og hefur verið, í samræmi við hefðbundnar viðskipta- og fjármálavenjur, en ógagnsæi slíkra viðskipta hefur gefið óheiðarlegum aðilum tækifæri til að nýta þau í öðrum tilgangi. Það var ekki einungis nýstárleg hugsun írskra skattyfirvalda sem leiddi til þessa árangurs, heldur kom einnig til nákvæm greining á vandanum, á hverju skrefi og hverri ákvörðun. Ennfremur hefur reynslan af hinum fjölmörgu aflandsverkefnum leitt í ljós að nauðsynlegt er að upplýsingar um eignir á aflandssvæðum séu aðgengilegar skattyfirvöldum.



Greinarhöfundur, John-Christopher Byrne.

Þörf var á aukinni samfélagsvitund um aflandseignir. Á grundvelli breytinga skattyfirvalda á eftirliti sem kom til vegna áhættugreiningarkerfis, frekari öflunar upplýsinga frá þriðja aðila, og með öðrum innri upplýsingakerfum hafa skattyfirvöld þróað rafrænt gagnakerfi í kringum upplýsingar. Þetta kerfi mun veita skatt-

endurskoðendum og eftirlitsmönnum upplýsingar um gögn sem skattyfirvöld hafa aðgang að, hvort sem það er innanhúss, frá þriðja aðila eða frá upplýsingagjöfum utan embættisins. Teymið um eignir á aflandssvæðum hefur staðið fyrir þessari nýjung með starfi sínu í hinum oft flókna heimi aflandseigna. Upplýsingar eru lifibrauð skattyfirvalda og það er hvergi greinilegra en í rannsóknum á eignum á aflandssvæðum.



# Atvinnurekandi í skattavanda



*Kolbrún Bergþórsdóttir er blaðamaður og hefur einnig lengi starfað sem bókmenntagagnrýnandi.*

Í fyrsta sinn á ævinni gerðist ég atvinnurekandi. Þótt umsvifin væru ekki mikil var ég afar hróðug af þessum rekstri mínum því mér fannst að með honum væri ég hægt og örugglega að klifra upp meteorðastigann. Þegar kom að því að gera rekstrarskýrsluna lagði ég mikið upp úr því að hún væri unnin rétt og samviskusamlega því vitaskuld vildi ég vera löghlýðinn atvinnurekandi. „Ertu ekki örugglega með mann til að sjá um þetta fyrir þig?“ spurði vinkona mín þegar ég sagðist vera að huga að rekstrarskýrslunni. Ég hnussaði fyrirtillega, eins og Sóley Tómasdóttir hefði gert í mínum sporum, og sagði með vott af óbeit í röddinni: „Ég þarf ekki mann!“ Hún flýtti sér að segja: „Ég meinti fagmann, karl eða konu.“ Ég svaraði þurrlega: „Ég er enginn idjót, ég get gert þetta sjálf, ég hlýt að skilja skattinn eins og aðrir.“

Ég lagði leið mína til ríkisskattstjóra og gekk út með þrjú leiðbeiningabæklinga. Ég var orðin nokkuð hugsí og ekki eins kotroskin og í samtali mínu við vinkonuna því mér hefur alla tíð gengið illa að lesa leiðbeiningar. „Auðvitað get ég gert

rekstrarskýrslu,“ sagði ég við sjálfa mig og til að telja í mig kjark bætti ég við: „Ég á 4000 bækur heima hjá mér og hef eiginlega lesið þær allar og skilið þær flestar þannig að það ætti ekki að vera mikið mál að lesa leiðbeiningar við rekstrarskýrslu.“

**Rekstrarskýrsla RSK 4.11 – Leiðbeiningar og dæmi** var bæklingurinn sem ég kynnti mér fyrst. „Rekstrarskýrsla er ætluð einstaklingum með atvinnurekstur“ stóð þar á blaðsíðu þrjú. „Það er ég,“ sagði ég glaðlega. Ég var ekki síst glöð vegna þess að skatturinn kallaði mig einstakling en ekki aðila. Ég hefði alveg farið úr stuði ef í leiðbeiningunum hefði staðið að rekstrarskýrslan væri ætluð aðilum með atvinnurekstur. Ég hef aldrei getað hugsað mér að vera aðili því það hljómar eins og einhver annar en maður sjálfur eigi mann.

Mér varð óvart lítið á leiðbeiningabækling tvö og á forsíðu hans stóð skýrum stöfum **Leiðbeiningar og dæmi fyrir skattframtal rekstaradila – RSK 1. 04.** „Af hverju gerir þessi bæklingur mig að aðila en ekki einstaklingi?“ spurði ég sjálfa mig. Aðilaleiðbeiningabæklingurinn var miklu þykkri en einstaklingsleiðbeiningarnar. Ég er lítið fyrir langa leiðbeiningabæklinga. Því lengri sem þeir eru því meiri líkur á því að maður skilji ekki leiðbeiningarnar. Ég ákvað að halda mig við þunna leiðbeiningabæklinginn svo lengi sem ég gæti, þar sem hann væri örugglega einfaldari. Á blaðsíðu fjögur var mér sagt að í sérstakan reit ætti ég að skrá nafn mitt, póstfang og kennitölu en ekki firma. „Er firma ekki

örugglega fyrirtæki?“ hugsaði ég og þar sem ég var að vanda mig fletti ég upp í orðabók og komst að því að firma er „lögfræðilegt heiti notað til að tákna atvinnustarfsemi“. Aldrei hafði ég vitað það. „Mikið er nú gaman að skatturinn skuli kenna manni eitthvað nýtt,“ hugsaði ég. Ég var bara ansi glöð í bragði og nokkuð rogginn því mér gekk svo vel að skilja hvað ríkisskattstjóri var að segja mér.

Augnabliki síðar hvarf gleðin því á miðri síðu fjögur rakst ég setninguna: „Sundurliðun á reitum 1015 til 1049 miðast við sundurliðun tekna m.t.t. virðisaukaskatts, þó án frádráttar vegna tapadra viðskiptakrafna.“ Ég las þessa setningu þrisvar og hún var alltaf jafn óskiljanleg. Hún hljómaði eins og eðlisfræðiformúlurnar sem komu upp í prófum í menntaskóla. Í stað þess að viðurkenna fávisku sína og svara ekki þá skrifaði maður bara eitthvað í daufrí von um að hafa rambað á rétt svar. Nú hvarflaði að mér að fara nokkurn veginn þannig að og setja í reitina þær tölur sem mér fannst líklegast að verið væri að spyrja um. Við nánari umhugsun vék ég þeirri hugmynd frá mér. Skatturinn er ekki lottó þar sem maður velur þær tölur sem hugnast manni í von um að þær reynist réttar, heldur verður maður að vita alveg fyrir víst að maður sé að velja réttu tölurnar. Ef maður gerir það ekki má vera að manni verði harðlega refsað. Í áratugi hef ég fylgst með fréttum fjölmiðla og þar hafa alltaf reglulega birst fréttir af einstaklingum sem settu inn á framtal sitt tölur sem þeim þóttu þægilegastar. Þeir voru síðan dæmdir fyrir skattsvik og urðu að borga tvöfalda upphæð þess sem þeir reyndu að stinga undan. Það fór hrollur um mig við tilhugsunina um að skatturinn

myndi ekki skilja að ég væri að sýna viðleitni heldur líta á mig sem harðsvírað glæpakvendi og refsfa mér samkvæmt því.

Ég ákvað að taka aðra stefnu við lestur leiðbeiningabæklingins, hætta að rýna nákvæmlega í alla reiti heldur skoða hann sem heild. Ég fletti honum meðan ég horfði rannsakandi augum á síðurnar. Ég sá að í bæklingnum var hver síðan af annarri þakin litlum dálkum sem byrjuðu svo að segja allir á setningunni: „Í þennan reit skal færa...“ Einstaka sinnum var þessi eintóna textabyrjun þó brotin upp með setningunum: „Hér skal færa...“ „Hér eru...“ „Undir þennan reit...“ „Í þennan reit...“ Þetta var alltof vélrænn og endurtekningasamur texti fyrir manneskju eins og mig. Mig tók að syfja.

Ég var um það bil að fyllast uppgjöf þegar ég rakst á reit þar sem stóð *Efnahagur – Eignir*. Mér fannst að þetta hlýti að vera áhugaverður dálkur, kannski vegna þess að innst inni hefur mig alltaf langað til að eiga miklar eignir og búa við flotræfilshátt. Undir liðnum *Varanlegir rekstrarfjármunir* stóð: „Hér skal færa samtölu bókfærðs verðs allra varanlegra rekstrarfjármuna skv. eignaskrá RSK 4.01. sem fylgja á framtali.“ Þetta skildi ég náttúrulega alls ekki. Framhaldið vakti hins vegar áhuga minn því þar stóð: „Hér er um að ræða bæði fyrmanlegar og ófyrmanlegar eignir, efnislegar og óefnislegar.“ Það var orðasambandið óefnislegar eignir sem hreif mig. „Loksins eitthvað fyrir andann!“ hugsaði ég. Ég veit nefnilega ýmislegt um óefnislegar eignir. Í skáldsögum falla innri ró, jafnaðargeð og æðruleysi undir óefnislegar eignir einstaklinga. Þess vegna eru ömmur í skáldsögum svo ríkar í andanum þótt þær búi yfirleitt við efnislega fátækt.

Ég komst að þeirri niðurstöðu að í atvinnurekstri hljóti óefnislegar eignir til dæmis að vera gott skap, þjónustulund, umburðarlyndi og kímni. Allt eiginleikar sem viðskiptavinurinn getur ekki annað en kunnað að meta. „Ég hlýt að hafa eitthvað af þessum eiginleikum,“ hugsaði ég en það vafðist fyrir mér hvernig ég gæti talið þá upp á rekstrarskýrslu án þess að hljóma eins og ég væri bæði montin og sjálfhverf. Ég skildi heldur ekki hvers vegna ríkisskattstjóri taldi svo mikilvægt að vita af þessum eiginleikum. Íslenskt nútímasamfélag er ekki orðið svo fullkomið að það sé frádráttarbært frá skatti að vera glaðsinna, skemmtilegur og alúðlegur.

Ég leitaði nánari skýringa í langa leiðbeiningarbæklingnum sem merktur var *RSK 1.04*. Á blaðsíðu 28 var útskýrt hvað félli undir óefnislegar eignir. Langtíma-

kvóti í fiskveiðum var fyrsta dæmið sem ég sá. „Gat verið, alls staðar treður útgerðarauðvaldið sér,“ hugsaði ég og var orðin nokkuð örg. Ég andvarpaði svo þegar ég sá að viðskiptavild er einnig flokkuð undir óefnislegar eignir. Það er nóturlegt að þurfa að viðurkenna það en ég hef aldrei skilið orðið viðskiptavild. Ég fletti upp í orðabókinni. Þar stóð: „Það fjárhagslega verðmæti sem felst í því fyrir fyrirtæki að eiga hóp fastra viðskiptavina.“ „Hvernig reikna ég það?“ hugsaði ég örvæntingarfull. „Er ætlast til að ég verðleggi það sjálf?“

Ég var að átta mig á því að ef ég væri með rekstur, væri samsagt rekstraraðili samkvæmt skilgreiningu skattsins, og skildi ekki orðið viðskiptavild þá gæti ég ekki verið í góðum málum. „Sennilega



*Ég komst að þeirri niðurstöðu að í atvinnurekstri hljóti óefnislegar eignir til dæmis að vera gott skap, þjónustulund, umburðarlyndi og kímni. Allt eiginleikar sem viðskiptavinurinn getur ekki annað en kunnað að meta. „Ég hlýt að hafa eitthvað af þessum eiginleikum,“ hugsaði ég en það vafðist fyrir mér hvernig ég gæti talið þá upp á rekstrarskýrslu*

er best að hætta rekstri áður en ég stefni í gjaldþrot,“ hugsaði ég með sjálfri mér. Það er sannarlega ekki gaman að þurfa að viðurkenna fyrir sjálfum sér að maður sé ekki fær um að gera rekstrarskýrslu, jafnvel þótt maður sé með tvo nákvæma leiðbeiningabæklinga fyrir framan sig.

Ég hafði reyndar fengið þrjá leiðbeiningabæklinga hjá almennilegu konunni hjá ríkisskattstjóra en einungis litíð á tvo þeirra. Nú leit ég á þann þriðja: *RSK 4.08 – Leiðbeiningar um útfyllingu landbúnaðarskýrslu*. Ég varð samstundis nokkuð dreymin. Afi minn, Jóhann, var framsýnn bóndi á Ströndunum og í mér blundar lítill bóndakelling. Plan A í mínu lífi snýst um að lifa sómasamlegu lífi sem blaðamaður, en ef þær áætlanir fara úr skorðum þá get ég vel hugsað mér að verða kennari í afskekktari sveit og stunda aukreitis nettan búskap með nokkrum kindum og gæsnum og kannski tveimur svinum og einum hundi, Snata, sem horfir á mig aðáunaraugum dag hvern.

Það er þessi sveitadraumur sem gerði að verkum að ég horfði með nokkurri velþóknun á leiðbeiningabæklinginn um

útfyllingu landbúnaðarskýrslu. Svo tók ég að skoða hann. Ég sá samstundis að útfylling landbúnaðarskýrslu er miklu skemmtilegri en útfylling rekstrarskýrslu. Þar eru alls konar skemmtilegir frádrættir sem lýsa ríkum skilningi skattayfirvalda á kjörum og lífsbaráttu bænda. Þar er stöðugt gert ráð fyrir taprekstri, áföllum og veseni. Ríkisskattstjóri ætti að sýna einhleypum konum í 101 Reykjavík sama skilning og bændaþólki. Það er einfaldlega gríðarmikið mál að vera einhleyp kona því slíkum einyrkjabúskap fylgja reglubundin áföll og vesen. Þar er stöðugur taprekstur en því sýnir skatturinn hins vegar áberandi lítinn skilning.

Landbúnaðarskýrslan er fjölbreytt og full af sérstökum liðum og reitum. Í einn

reit á til dæmis að færa kaupverð lífdýra. „Sundurliða skal keypt lífdýr eftir tegund...“ stóð á blaðsíðu fimm. Aldrei hef ég heyrt nokkurn mann taka sér orðið lífdýr í munn. Til öryggis fletti ég upp í orðabókinni og átti jafnvel von á að lesa þar að lífdýr væri lögfræðilegt heiti yfir lifandi dýr. Ég velti því fyrir mér af hverju ríkisskattstjóri gæti ekki hugsað sér að nota orðið lifandi yfir lifandi dýr og hvað skatturinn kallaði þá dain dýr, varla eru þau dádýr?

Ég hélt áfram að fletta *Leiðbeiningum um útfyllingu landbúnaðarskýrslu* og harmaði það hlutskipti mitt að vera ekki bóndi og njóta ríkulegs skilnings og styrkja. Mín eigin rekstrarskýrsla lá á borðinu eiginlega alveg óútfyllt, þrátt fyrir ríkulegan vilja minn til að skilja hvað ég ætti að gera. Ég var ekki alveg í takt við ríkisskattstjóra og reyndar skildi ég ekki einu sinni eigin rekstur. „Æ,“ sagði ég við sjálfa mig. „Ég og skatturinn skiljum ekki hvort annað. Ég þarf millilið, túlk sem skilur skattinn.“

Ég fékk mér gáfaðan endurskoðanda. Svo hætti ég atvinnurekstri og hóf einfalt líf í sátt við skattinn.



Sigmundur Stefánsson, cand. jur.

# Rannsóknarregla í skattstjórnsýslunni

*Grein þessi er styttn og endurbætt útgáfa af samnefndri grein minni í 1. hefti Tímarits lögfræðinga 2008, bls. 7-51. Styttingin er aðallega á fyrri hluta greinarinnar, einkum í umfjöllun um þróun vissra lagaákvæða og þýðingu almennrar rannsóknarreglu fyrir tilkomu stjórnsýslulaga við þær aðstæður sem ákvæði samsvarandi 1. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, giltu ekki um. Þá eru felldir út nokkrir úrskurðir og nýjum bætt við. Ennfremur er framsetningu lítillega breytt sem og orðalagi á stöku stað.*

## Almennt

Í almennri rannsóknarreglu stjórnsýsluréttarins felst að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Þessi regla er nú lögfest í 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (ssl.) hvað varðar ákvarðanir stjórnvalda um rétt manna og skyldur, sbr. 1. gr. laganna. Rannsóknarregluna er og að finna í 94. og 1. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt (tsl.) og í 1. mgr. 26. og 38.

gr. tekjuskattslaga og 10. gr. stjórnsýslulaga enda hvílir rannsóknarskyldan fyrst og fremst á þeim lagaákvæðum en 94. gr. er fremur hreint upplýsingaöflunarákvæði. Yfirkattanevnd telur hana þó réttilega til þeirra lagaákvæða sem fjalla um rannsóknarskyldu skattfyrvalda, sbr. úrskurð nefndarinnar nr. 203/2000. Öll vefenging sem undanfari breytinga á framtölum og álagningu fer hins vegar fram á grundvelli 1. mgr. 96. gr. tsl. og 1. mgr. 26. gr. vskl.

„Nú er framtalsskýrsla, eða einstakir liðir hennar, ófullnægjandi og óglögg og tortryggileg, eða nefndin telur þurfa nánari skýringar á einhverju atriði, og skal hún þá skora á framteljanda að láta í té skýringar þær eða sannanir, er hún telur vanta, innan ákveðins tíma, og er hann skyldur að verða við áskorun nefndarinnar.“

Samkvæmt þessu er þegar í 1. mgr. 33. gr. laga nr. 74/1921 lögfest meginreglan um að álagninguna skuli byggja á skýrslum framteljenda þó að orðalagið skerpist hvað þetta varðar með 1. málsli. 1. mgr. 37. gr. laga nr. 70/1962, um tekjuskatt og eignarskatt, en þar sagði: „Þegar framtalsfrestur er liðinn, skal skattstjóri leggja tekjuskatt og/eða eignarskatt á gjaldanda samkvæmt framtali hans.“ Þessu til stuðnings má vísa í eftirfarandi athugasemd við frumvarpsgrein þá sem varð að áðurnefndri 37. gr.: „Þetta er annað orðalag en í núgildandi lögum.

Þykir rétt að láta koma fram, að framtalið sé grundvöllur skattálagningar, ef ekki er að því fundið eða það rengt.“ (Alþt. 1961, A-deild, bls. 853). Orðalag 1. mgr. 34. gr. laga nr. 6/1935 er afar líkt því sem nú er í 1. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003 og má segja að inn-tak síðastnefndrar lagagreinar sé óbreytt frá 1. mgr. 34. gr. laga nr. 6/1935. Þannig hafi hinar ýmsu breytingar á orðalagi hennar frá árinu 1935 engu breytt um gildissvið eða inntak hennar; einungis gert



**... er þeim sköpuð sú réttarstaða, að þegar mál liggja ekki ljós fyrir til breytinga á framtalsgögnum er skattfyrvöldum skylt að veita þeim færi á að skýra og upplýsa sín mál áður en til breytinga getur komið**

gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt (vskl.). Sjá í þessu sambandi úrskurði yfirkattanevndar nr. 203/2000, 194/2002, 64/2003 og 298/2004.

Sá munur er á 94. og 1. mgr. 96. gr. tsl. að hin síðarnefnda tekur einungis til upplýsingaöflunar sem beint er að þeim sem hún varðar en sú fyrrnefnda tekur einnig til upplýsinga sem aðrir en þeir sem þær snúa að verða krafðir um (þriðji maður). Hér verður einkum fjallað um 1. mgr. 96.

Lengi hefur verið mælt fyrir um rannsóknarreglu í skattalöggjöf hér á landi. Í 1. og 2. málsli. 1. mgr. 33. gr. laga nr. 74/1921, um tekjuskatt og eignarskatt, sagði: „Eftir skýrslum þeim, er skattanevnd tekur gildar, skal hún kveða á um tekjuupphæð og eign hvers eins. Þyki nefndinni skýrsla einhvers tortryggileg, skal hún skora á hann að láta nefndinni í té frekari skýringar og sannanir.“ Með 1. mgr. 34. gr. laga nr. 6/1935 er þessum seinni málslið breytt og sagði þá:

hana fyllri og skýrari. Ákvæði 1. mgr. 96. gr. tsl. hefur staðið með óbreyttu orðalagi í sömu númeragrein síðan frá setningu laga nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt.

Eins og fyrr segir hefur yfirskattanefnd slegið því föstu að 1. mgr. 96. gr. tsl. kveði á um rannsóknarskyldu skattýfirvalda þó lagagreinin mæli fyrir um upplýsinga-skyldu framteljenda. Sú rannsóknarskylda telst því hafa verið fyrir hendi allt frá lögum nr. 74/1921, sbr. áður tilvitnað orðalag 1. mgr. 33. gr. þeirra. Engu breytir í því efni þó ætla megi að þetta ákvæði, sem og síðari breytingar á því, sé fremur til komið í þágu skattheimtu hins opinbera enda fer lítið fyrir því í lögskýringargögnum að málsmeðferðarreglur þessar séu hugsaðar til verndar skattþegnum. Þó að laga-ákvæðið leggi vissulega ákveðnar skyldur á framteljendur um að sýna fram á réttmæti skýrslugerða sinna breytir það ekki því að samhliða er þeim sköpuð sú réttarstaða, að þegar mál liggja ekki ljós fyrir til breytinga á framtalsgögnum er skattýfirvöldum skylt að veita þeim færi á að skýra og upplýsa sín mál áður en til breytinga getur komið. Í því liggur rannsóknarskyldan. Um þennan skilning má vísa í tvo dóma, Hrd. 1958, bls. 258 og 268.

**H 1958 258.** „Áfrýjandi hefur véfengt, að tap stefnda á landbúnaði hafi orðið eins mikið og í framtali hans greinir.

Stjórnvöld skattamála hafa ekki notað heimild 35. gr. laga nr. 45/1954<sup>1)</sup> til þess að skora á stefnda að láta í té nánari skýringar á landbúnaðarskýrslu hans og áætla síðan rekstrarhalla hans á landbúnaði, ef hann varð ekki við þeirri áskorun eða svar hans var ekki fullnægjandi. Þar sem þetta var ekki gert, verður að leggja skýrslu þessa til grundvallar við ákvörðun rekstrarhallans.“

1) Á að vera nr. 46/1954 en ekki 45/1954.

**H 1958 268.** „Með því ákvæði 2. gr. laga um bókhald nr. 62/1938 taka ekki til þeirrar atvinnu, sem stefndi stundar, verður hækkun sú, sem skattayfirvöld gerðu á tekjuframtali hans, ekki reist á því, að hann varð ekki við áskorun þeirra um að afhenda þeim bókhaldsgögn til afnota.

Af hálfu áfrýjanda er því haldið fram, að framtal stefnda hafi verið svo tortryggilegt, að hækkun tekjuframtalsins hafi verið heimil af þeim sökum. En þar sem skattayfirvöld rengdu ekki sérstaklega neina einstaka liði í framtalinu né kröfðu stefnda um frekari skýringu á þeim, sbr. 35. gr. laga nr. 46/1954, þá þykja að svo vöxnu máli ekki hafa verið efni til þeirrar hækkunar, sem þau gerðu á tekjuframtalinu.“



Greinarhöfundur, Sigmundur Stefánsson, er sviðsstjóri hjá ríkisskattstjóra.

2) 1. mgr. 35. gr. laga nr. 46/1954 er samhljóða 1. mgr. 34. gr. laga nr. 6/1935 nema varðandi samtengingar (og/eða sem ekki breyta neinu merkingarlega.

Ákvæði 1. mgr. 96. gr. tsl. taka hvorki til kærufgreiðslu samkvæmt 99. gr. tsl. eða erinda samkvæmt 2. mgr. 101. gr. þeirra. Sjá í því sambandi úrskurði yfirskattanefndar nr. 1061/2000 og 154/2004. Gildir þá hin almenna rannsóknarregla samkvæmt 10. gr. ssl. en fyrir gildistöku hennar 1. janúar 1994 var í nokkrum mæli stuðst við hliðstæða reglu í þessum tilvikum. Þegar forsætisráðherra mælti fyrir frumvarpi að stjórnarsýslulögum á Alþingi þann 26. febrúar 1993 sagði hann: „Í 10. gr. er enn um að ræða hingað til óskráða grundvallarreglu sem leggur skyldu á stjórnvald til að rannsaka mál til hlítar áður en það er afgreitt.“ (Alþt. 1993, B-deild, dálkur 6893). Um óskráða meginreglu er og vísað í greinargerð með frumvarpi að

stjórnarsýslulögum, sbr. m.a. Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3392. Af fjölmörgum úrskurðum ríkisskattanefndar og yfirskattanefndar má þó sjá að í þessum tilvikum hafi reglan ekki haft þægð í skattframtal sem síðar varð í framhaldi af setningu stjórnarsýslulaganna, sbr. „Rannsóknarregla í skattstjórnarsýslunni“ í *Tímariti lögfræðinga* 1. hefti 2008, bls. 16-20.

Rannsóknarreglan og andmæla-reglan eru mjög samtvinnaðar. Má segja að beiting andmæla-reglunnar sé iðulega liður í að uppfylla rannsóknarskylduna og þeirri skyldu sé ekki fyllilega sinnt nema aðila máls sé veitt fullnægjandi færi á að tjá sig um það. Með því móti getur hann leiðrétt hugsanlegan misskilning eða ónákvæmni í gögnum málsins (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3295-3296) auk þess sem hann kann að koma fram með ný sjónarmið sem þýðingu hafa. Hvernig þessar reglur



samtvinnast má sjá í fjölda úrskurða yfirskattanevndar eins og t.a.m. nr. 413/1995:

„Samkvæmt því sem að framan greinir varð verulegur misbrestur á því að skattstjóri sæi til þess að málið væri nægjanlega upplýst áður en hann tók ákvörðun í því, sbr. 1. mgr. 96. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og almennar reglur stjórnsluréttar um rannsóknarskyldu stjórnvalda, sbr. nú 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Þá hefur málsmeðferð skattstjóra haft þær afleiðingar að kærendum hefur ekki gefist nægjanlegur kostur á að tjá sig um efni málsins áður en skattstjóri tók ákvörðun í því, sbr. 1. mgr. 96. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og almennar reglur stjórnsluréttar um andmælarétt, sbr. nú 13. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.“



**Algengast er að rannsókn fari einungis fram áður en álagning eða boðun endurálagningar á sér stað. Gefi svar við slíkri boðun tilefni til frekari rannsóknar verður að bregðast við því og þarf þá að boða að nýju þyki áfram vera tilefni til endurálagningar**

### Á hvaða stigi máls fer rannsókn fram?

Algengast er að rannsókn fari einungis fram áður en álagning eða boðun endurálagningar á sér stað. Gefi svar við slíkri boðun tilefni til frekari rannsóknar verður að bregðast við því og þarf þá að boða að nýju þyki áfram vera tilefni til endurálagningar, sbr. úrskurð yfirskattanevndar nr. 11/2005.

Fyrir lá samkvæmt framtalsgögnum að einungis annað hjónanna stæði fyrir tilteknum atvinnurekstri. Því boðaði skattstjóri að óheimilt væri að fyrna tekjufærslu frestaðs söluhagnaðar í eign sem tilheyrði þeim rekstri þar sem hann hefði myndast í rekstri hins hjónanna. Í svari við boðuninni sagði að bæði hjón hefðu staðið að kaupum þeirra rekstrarfjármuna sem nýttir voru sem fyrningarandlag söluhagnaðarinnar. Skattstjóri gerði ekkert með þetta svar og úrskurðaði í samræmi við boðunina. Um það segir yfirskattanevnd: „Í svarbréfi umboðsmanns kæranda til skattstjóra, dags. 23. apríl 2004, var því hins vegar haldið fram að kærundur hefðu staðið sam-

eiginlega að umræddum kaupum á ... tækjum á árinu 2001. Í ljósi þess verður ekki talið að staðist hafi hjá skattstjóra að hrinda hinmi boðuðu breytingu í framkvæmd með úrskurði um endurákvörðun á þeim forsendum að kærandi, ..., hefði staðið einn að umræddum kaupum á ... tækjum án þess að grafast nánar fyrir um aðild kæranda að viðskiptunum ...“ Taldi nefndin þetta andstætt 1. mgr. 96. gr. tsl. og 10. gr. ssl. og ómerkti úrskurð skattstjóra.

Á öðrum stigum máls getur einnig reynst þörf á rannsókn. Það getur orðið á kærustigi samkv. 99. gr. tsl., við afgreiðslu síðbúinna skattframtala og annarra erinda á grundvelli 2. mgr. 101. gr. sömu laga og í kjölfar kæru til yfirskattanevndar.

**77/2001.** Skattstjóri hafnaði kæru þar sem búsetuleyfi fylgdi ekki. Yfirskattanevnd ómerkti hana með þessum orðum: „Hafi búsetuleyfið ekki legið fyrir hefði verið rétt og í samræmi við rannsóknarskyldu skattstjóra, sbr. 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, að hann sæi til þess að umræddrar staðfestingar væri aflað áður en hann tók kærana til úrslausnar.“

**278/2003.** Málið varðaði uppreikning tekna á andlátsári til álagningar sérstaks tekjuskatts en gjaldandi andaðist 14. janúar. Í kæru var vikið að því að í hinum uppreiknuðu launum væru orlof og laun fyrir allan janúar og febrúar, sbr. staðfestingu frá launagreiðanda. Yfirskattanevnd ómerkti ákvörðun skattstjóra þar sem hún taldi „að tilefni hafi verið til þess að skattstjóri kannaði uppreikningsgrundvöll til hins kærða skatts sérstaklega, þar á meðal hvort með tilfærðum tekjum væru tekjur sem ekki ættu að sæta slíkum uppreikningi. Samkvæmt þessu verður að telja að skattstjóri hafi ekki séð til þess að málið væri nægjanlega upplýst áður en hann staðfesti hina kærðu álagningu með greindum kæruúrskurði, sbr. rannsóknarskyldu

skattstjóra samkvæmt rannsóknarreglu 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Í þessu sambandi er tilefni til að vísa til verklagsreglna ríkisskattstjóra frá 1983.“

**51/2005.** Skattframtal gjaldanda var lagt óbreytt til grundvallar álagningar opinberra gjalda. Gjaldandi kærði til skattstjóra á þeim forsendum að eignarskattsstofninn væri rangur. Kæran þótti óljós að efni til og var henni vísað frá. Yfirskattanevnd taldi að með hliðsjón af upplýsingum um skuldir vegna fasteignar, sbr. greinargerð um kaup og sölu eigna sem fylgdi skattframtalinu (en engar skuldir voru færðar á framtalið vegna eignakaupanna), hefði skattstjóri átt að láta kæranda upplýsa nánar um skuldir vegna kaupanna enda hefði blasað við að skuldir væru vantaldar. Þannig hefði skattstjóri ekki sinnt lögmaeltri rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 10. gr. ssl. Var því kæruúrskurður skattstjóra ómerktur og því beint til hans að taka málið til nýrrar meðferðar og uppkvaðningar nýs kæruúrskurðar.

**29/2006.** Við afgreiðslu kærufamtals var kærandi krafinn upplýsinga um gjaldfærðan rekstrarkostnað. Meðal gagna sem send voru í framhaldi af því voru kvittanir fyrir kostnaði vegna bifreiðar sem ekki var tilgreind í fyrirbyggjandi rekstraryfirliti fólksbifreiðar og hafnaði skattstjóri því þeim kostnaði. Yfirskattanevnd taldi að skattstjóri hefði átt að biðja um skýringar á hugsanlegum notum þessarar bifreiðar í þágu sjálfstæðrar starfsemi „og eftir atvikum um framlagningu rekstraryfirlits fólksbifreiðar (RSK 4.03) vegna þeirrar bifreiðar, áður en hann ákvað að vefengja greindan gjaldalið á þessum grundvelli, sbr. 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.“ Vegna þessa og annarra brotalama (ónógs rökstuðnings) var breyting skattstjóra á gjaldfærðum bifreiðakostnaði ómerkt.

**30/2010.** „Sú skylda hvílir á stjórnvöldum að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því, sbr. 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Samkvæmt því og eins og hin leiðréttu skattskil kæranda árið 2008 lágu fyrir skattstjóra með tilliti til hins umdeilda frádráttar vaxtagjalda var óhjákvæmilegt að skattstjóri aflaði viðhorfa og skýringa kæranda á honum og tilfærðri skuldastöðu í efnahagsreikningi áður en skattstjóri ákvað að vefengja skattskilin að þessu leyti, enda varð engin óyggjandi ályktun dregin um það án frekari rannsóknar að skuldir í efnahagsreikningi kæranda pr. 31. desember

2007 væru oftaldar þar sem þær hefðu að nokkru verið til þess að standa straum af einkaneyslu kæranda og vaxtagjöld af þeim sökum offærð ...“

**12/2005.** Úrskurður skattstjóra byggði á ætlaðri vantalinni veltu með hliðsjón af fyrirbyggjandi launamiðum. Gjaldandi tjáði sig fyrst í kærui til yfirs kattane fndar og full-yr ti að þetta væri ekki réttmæt tekjufærsla. Lagði hann fram ný gögn en áhöld þóttu um það hvaða ári þær tekjur tilheyrðu. Rík-isskattstjóri gerði kröfu um að kær unni yrði vísað frá yfirs kattane fnd að svo stöddu þar sem gögn skorti til stuðnings fullyrðingum kæranda. Um þetta segir yfirs kattane fnd:

„Telja verður að fram komin andmæli kæranda hafi gefið ríkisskattstjóra sérstakt til-efni til að afla upplýsinga um hina umdeildu verktakagreiðslu frá ... á grundvelli þeirrar heimildar sem embættið hefur samkvæmt 94. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt og eignar-skatt, sbr. sérstaklega síðari málslið 3. mgr. 6. gr. laga nr. 30/1992, um yfirs kattane fnd, sbr. a-lið 2. gr. laga nr. 96/1998, um breyting á þeim lögum. Að svo vöxnu máli þykja ekki efni til annars en að fella hina kærðu breytingu skattstjóra úr gildi.“

Þó að 4. mgr. 96. gr. tsl. um rökstudda boðun breytinga gildi ekki áður en kveðni eru upp kæruiúrskurðir samkvæmt 99. gr. sömu laga eða í framhaldi af innsendu skattframtali með vísan til 2. mgr. 101. gr. laganna (nema um hækkun skattstofna frá áætlun sé að ræða í síðarnefnda til-vikinu) geta atvik máls verið þannig að á grundvelli 10. og 13. gr. ssl. beri skatt- stjóra skriflega að gera kæranda grein fyrir þeim sjónarmiðum sem búa að baki þeirri afstöðu sem hann hyggst taka í úrskurð- inum, sbr. úrskurð yfirs kattane fndar nr. 91/1999.

„Áður en skattstjóri kvað upp hinn kærða úrskurð reit hann kærendum bréf, dags. 15. október 1998, þar sem farið var fram á skýringar kæranda á því að rekstrar- og efna- hagsreikningur hefði ekki fylgt skattframtali þeirra. Í svari umboðsmanns kæranda, mótt. 21. október 1998, kom fram að ekki væri um að ræða eiginlegan rekstur heldur eignaleigu og eignasölu. Eins og starfsemi kæranda og umfangi hennar er háttáð verður ekki fallist á þetta viðhorf kæranda. Allt að einu verður að telja að skattstjóra hafi, að fengnu svarbréfi umboðsmanns kæranda, verið rétt að gera kærendum skýra grein fyrir þeim sjónarmið- um sem lágu til grundvallar ákvörðun hans um að hafna skattframtali kæranda og hann kunngerði fyrst í hinum kærða úrskurði, sbr.

10. og 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Er þá sérstaklega horft til langvarandi tilhög- unar á skattskilum kæranda sem skattstjóri gerði ekki athugasemdir við svo og að sjónar- mið skattstjóra þýddi að grundvelli var alveg kippt undan skattskilum kæranda þannig að ganga hefði þurft frá nýjum skattskilum frá grunni. Með hliðsjón af þeim ammmörkun sem eru á meðferð skattstjóra á málinu og með því að athugasemd skattstjóra varðandi framfærslueyri kæranda þykir eigi á nægum rökum reist verður að svo stöddu fallist á að leggja innsent skattframtal kæranda árið 1998 til grundvallar álagningu opinberra gjalda það ár.“

### Hjá hverjum skal afla upplýsinga og með hvaða hætti?

Yfirleitt beinist upplýsingaöflunin ein- göngu að skattaðilanum og þá með vísan til 1. mgr. 96. gr. tsl. Í ljósi meðalhöfsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga er og eðlilegt að líta svo á að ríkisskattstjóri eigi að öllu jöfnu að snúa sér fyrst til hans með öflun þeirra upplýsinga sem hann á að búa yfir. Þyki hins vegar líkur á að réttar upplýsingar fái st fremur með því að snúa sér fyrst annað standa lög ekki í vegi fyrir því. Þegar upplýsingaöflunin beinist að þriðja manni þarf hún að eiga sér lagastoð og eru megin heimildirnar í 92. og 94. gr. tsl. og 38. gr. vskl. Þessi upplýsingaskylda hefur verið túlkuð rúmt og hafa fjármálastofn- anir ekki getað borið fyrir sig svonefnda bankaleynd hvort heldur upplýsingagjöfin helgaðist af 92. og 94. gr. tsl. eða öðrum hliðstæðum ákvæðum skattalöggjafarinn- ar. Má í því sambandi nefna Hrd. 1999, bls. 3750 (mál nr. 156/1999), og dóm Hæstaréttar frá 8. mars 2007 í máli nr. 325/2006. Með 4. gr. laga nr. 46/2009, sem varð 5. mgr. 94. gr. tsl., var svo skerpt á því að þagnar- og trúnaðarskylda í annari löggjöf viki fyrir 94. gr. Í máli skattrann- sóknarstjóra ríkisins gegn lögmanni, til að fá afhentar upplýsingar sem hann hafði undir höndum um nöfn og kennitölur viðskiptavina læknis, varð niðurstaða Hér- aðsdóms Reykjavíkur (16. maí 2012) sú að lögmanninum bæri að afhenda skatt- rannsóknarstjóra umbeðnar upplýsingar og staðfesti Hæstiréttur það með vísan til forsendna úrskurðarins, sbr. dóm Hæsta- réttar frá 29. maí 2012 í máli nr. 347/2012. Í forsendum úrskurðar héraðsdóms er ekki sérstaklega vikið að 5. mgr. 94. gr. tsl. en meginröksemdin fyrir niðurstöðu hans var að 94. gr. tsl. væri sérákvæði gagnvart 22. gr. laga nr. 78/1998 (þagnarskylda lög- manna) og gengi því frammar síðarnefnda ákvæðinu.

Upplýsingar frá þriðja manni þarf að öllu jöfnu að bera undir skattþegn. Ekki einungis vegna andmælareglu 13. gr. ssl. heldur einnig sjálfstætt vegna rannsóknar- reglunnar þar sem gjaldandinn kann að búa yfir einhverju varðandi þessar upplýs- ingar sem nauðsynlegt er að fram komi til að mál verði réttilega upplýst, sbr. úrskurð yfirs kattane fndar nr. 265/2005.

„Vegna greindrar upplýsingaöflunar skatt- stjóra, sem fram fór á grundvelli 94. gr. laga nr. 90/2003, skal tekið fram að rétt hefði verið að skattstjóri bæri upplýsingar um umræddan bankareikning undir kæranda og kannaði viðhorf hennar áður en hann ákvað að byggja vefengingu skattframtalanna á þessum upp- lýsingum í boðunarbréfi sínu, dags. 18. mars 2004, sbr. 1. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003 og rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.“ Málið var því ekki talið nægjanlega upplýst til að hafna framtölum gjaldanda á þeirri forsendu að banka- reikningurinn sýndi vanframtaldar tekjur og varð niðurstaða yfirs kattane fndar sú að framtöl hans yrði að svo stöddu að leggja óbreytt til grundvallar álagningu.

Mál geta samt legið þannig fyrir að ekki komi að sök þó að gögn sem þýðingu hafa séu ekki borin undir gjaldanda og hann andmælir þeim ekki. Sjá í þessu sambandi úrskurð yfirs kattane fndar nr. 25/2011:

„Umrædd dómssátt liggur ekki fyrir í málinu, en kærandi hefur ekki mótmælt tilvist hennar og því sem upplýst er í málinu um efni hennar. Að því athuguðu og með vísan til þess, sem fram kemur í andmælubrési kæranda, dags. 22. mars 2010, verður að telja óumdeilt að kærandi hafi verið meðlagsskyldur í lok tekju- ársins 2007.“

Upplýsingaöflunin á að vera formleg. Sam- kvæmt 94. og 96. gr. tsl. þarf beiðni um upplýsingar að vera skrifleg og skylt er að greina frá þeim lagaákvæðum sem réttur til öflunar upplýsinga og gagna byggist á. Ennfremur þurfa öll svör að vera skrifleg bæði frá þeim sem athugun beinist að og þeim sem krafðir eru upplýsinga um annan skattþegn. Þó getur ríkisskattstjóri vegna skatteftirlits einnig tekið skýrslur af þeim sem til skoðunar er sem og þriðja manni, sbr. 2. mgr. 94. gr. tsl. Þegar skatt- þegn er boðaður til skýrslutöku ber í skýrsluboðun að gera nokkra grein fyrir því sem athugunin beinist að. Ekki er nóg að skýra einungis frá því að athugunin beinist að skattframtali hans tiltekið ár. Sjá álit umboðsmanns Alþingis frá 24. september



2001 í máli nr. 2896/1999 og 2954/2000. Þá þarf skýrslutaka að vera formleg. Í úrskurði yfirséðanefndar nr. 271/2008 segir:

„Af framangreindu tilefni skal tekið fram að samkvæmt 2. mgr. 94. gr. laga nr. 90/2003 hafa skattstjóri, ríkisskattstjóri og menn, sem þeir fela skatteftirlitsstörf, vegna skatteftirlits samkvæmt lögnum m.a. heimild til að taka skýrslur af hverjum þeim sem ætla má að geti gefið upplýsingar er máli skipta. Á þessum grundvelli var skattstjóra heimilt að boða framkvæmdastjóra kæranda, K, til skýrslugjafar. Ljóst er af því sem hér að framan er rakið að ekki var um formlega skýrslugjöf að ræða og þær upplýsingar, sem í boðunarbréfi skattstjóra eru sagðar fengnar frá K, hafa ekki verið staðfestar af honum. Af þessu og fram komnum mótmælum og athugasemdum kæranda leiðir að greindar upplýsingar eru að engu hafandi og verður ekkert lítið til þeirra við úrlausn málsins. Á hinn bóginn þykir mega byggja á upplýsingum varðandi notkun húsnæðisins sem fram komu að öðru leyti við greinda vettvangsathugun skattstjóra, sbr. fyrirleggjandi skýrslu um hana, sem kærandi hefur átt þess kost á að tjá sig um, enda eru þær upplýsingar út af fyrir sig ágreiningslausar í málinu.“

Vegna þagnarskyldu skattyfirvalda, sbr. 117. gr. tsl., er óhægt um vik að sækja upplýsingar í gögn máls sem rekið hefur verið gegn öðrum og ótengdum skattaðila. Mál þar sem á þetta reyndi er að finna í úrskurði yfirséðanefndar nr. 323/2006 en í því voru notaðar upplýsingar úr rannsóknarskýrslu skattransóknarstjóra ríkisins. Yfirséðanefnd fjallaði ekki berum orðum um þagnarskylduna þó ljóst sé að málsmeðferð ríkisskattstjóra hafi tekið mið af þeirri takmörkun sem hann taldi hana setja sér. Hún víkur hins vegar að því hvornig rétt hefði verið að standa að málinu við þessar aðstæður:

„Í stað þess að veita kæranda aðgang að skýrslunni eða þeim þætti hennar, sem varðar umrædd viðskipti, hefur ríkisskattstjóri matað kæranda eftir eigin vali og með eigin endursögn á einstökum atriðum varðandi þessi viðskipti sem sögð eru úr skýrslunni. Samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, þar á meðal því að engin formleg skattransókn hefur farið fram sem beindist að kæranda í máli þessu, þykir einsýnt að kanna varð viðhorf kæranda til hinna fyrirhuguðu breytinga á skattframtali hans árið 1999 og gefa honum kost á að koma að skýringum og gögnum, áður en boðun breytinganna var ákveðin, sbr. 1. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003 og rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Við þennan undirbúning málsins gat ríkisskattstjóri eftir atvikum

stuðst við niðurstöður greindrar rannsóknar um sakarefnið eftir því sem við átti og að því gættu að kæranda væri gefinn viðhlítandi kostur á að tjá sig um þær og viðkomandi gögn.“

Í skattalöggjöfinni er ekki að finna ákvæði um skyldu eða heimild fyrir álitsumleitan eða matsbeiðni ef undan er skilin 3. mgr. 62. gr. tsl. sem veitir ríkisskattstjóra heimild til að leita umsagnar Þjóðskrár Íslands þegar vafi leikur á um hvort skráningarskil yrði fyrir óvígðri sambúð séu uppfyllt. Þó ólöglegt sé getur samt við vissar aðstæður reynst nauðsynlegt að grípa til álits- og matsbeiðna svo rannsókn verði fullnægjandi, t.d. vegna verðmats eigna þegar til skoðunar er hvort beita skuli 57. gr. tsl.

### Hvað felst í rannsóknarreglunni?

Inntak rannsóknarreglunnar er að stjórnvald skuli að eigin frumkvæði afla þeirra upplýsinga um málsatvik sem nægjanlegar eru til að taka rétta ákvörðun í máli. Varðandi þessa skyldu ber samt að hafa í huga lagaskyldu skattþegna til að veita upplýsingar og sé henni ekki sinnt þrátt fyrir löglega áskorun getur ríkisskattstjóri tekið ákvörðun í máli þó það sé ekki að öllu leyti upplýst, sbr. 1. mgr. 96. gr. tsl. og 1. mgr. 26. gr. vskl. Sem dæmi má taka dóm Hæstaréttar frá 7. desember 2006 í máli nr. 286/2006 þar sem dómur Héraðsdóms Reykjavíkur var staðfestur með vísan til forsendna hans.

Gjaldandi færði til tekna kr. 50.000 vegna afnota af bifreið vinnuveitanda en af þeirri fjárhæð mátti ráða að hann miðaði við svokölluð takmörkuð umráð. Skattstjóri snéri sér bæði til gjaldandans og launagreiðanda hans með fyrirspurnum um hvornig háttáð væri afnotum af tiltekinni bifreið launagreiðandans. Engu var svarað um þau atriði sem máli skiptu til að meta hvort um væri að ræða ótakmörkuð afnot bifreiðarinnar eða ekki. Um þetta segir svo í héraðsdóminum:

„Af hálfu launagreiðanda stefnanda, sem bifreiðina átti, liggja engar upplýsingar fyrir um hver afnot stefnanda voru af bifreiðinni, hvort þau voru takmörkuð af hans hálfu eða ekki. Þá liggja heldur ekki fyrir haldberar upplýsingar um hver afnot stefnanda voru í raun og hver voru afnot eigandans sjálfs, enda þótt lagðar hafi verið fram upplýsingar um það hve mikið bifreiðinni var ekið umrædd ár. Þegar þetta er haft í huga þykir skattstjórinn hafa mátt leggja endurálagningu sinni til grundvallar að stefnandi hafi haft afnot af bifreiðinni án takmarkana. Verður ekki annað séð en skattstjóri hafi við endurálagninguna farið eftir þeim málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga sem við eiga.“

inguna farið eftir þeim málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga sem við eiga.“

Á hinn bóginn er ekki fortakslaust að ríkisskattstjóri geti boðað og hrundið í framkvæmd álagningu þó að gjaldandi svari ekki eða óljóst því sem um er spurt varðandi framtal hans. Geti ríkisskattstjóri aflað upplýsinganna hjá öðru stjórnvaldi verður hann, ef gjaldandinn svarar ekki, að fara þá leið áður en lengra er haldið með málið. Má í því sambandi nefna úrskurð ríkisskattanefndar nr. 116/1982. Þar hagaði svo til að gjaldandi tilgreindi í tekjudálki skattframtals síns greiðslu frá Tryggingastofnun ríkisins en án fjárhæðar. Eftir fyrirspurn frá skattstjóra vísaði gjaldandinn á Tryggingastofnun, en skattstjóri áætlaði í framhaldinu skattstofninn án þess að hirða um þessa ábendingu. Ríkisskattanefnd taldi þetta ekki „viðhlítandi framkvæmd stjórnsýslu“ og vísaði í 94. gr. tsl. og „umstangslítilla upplýsingaskipta þeirra opinberra stofnana sem hér um ræðir.“

Þá getur ríkisskattstjóri ekki áætlað gjaldanda tekjur í framhaldi af svarleysi hans við skriflegri beiðni um sundurliðun tekna á rekstrarreikningi heldur ber honum að neyta annarra úrræða eins og að fara á starfsstöð gjaldandans til að skoða tekjufærslur í bókhaldinu. Hið sama á hins vegar ekki við um svarleysi þegar kostnaðarliðir eru vefengdir því þar er sönnunarbyrðin önnur og einnig er um afmarkaðri atriði að ræða. Það sem um er krafið verður að falla undir hina efnislegu upplýsingaskyldu samkvæmt viðkomandi lagaákvæði, sbr. úrskurð yfirséðanefndar nr. 268/1996:

Skattstjóri fór fram á að skattþegn legði fram skattframtal maka síns. Var því hafnað þar sem makinn væri ekki skattskyldur hér á landi. Vegna þessarar synjunar áætlaði skattstjóri skattþegnum eignir erlendis og lagði á þær í samræmi við ákvæði tvísköttunarsamnings milli Íslands og viðkomandi lands. Um þetta segir yfirséðanefnd: „Samkvæmt framsögðu byggði skattstjóri áætlun sína á því að kærandi hefði ekki lagt fram gögn sem telja verður að henni beri engin skylda til að leggja fram. Var þar um að ræða gögn sem vörðuðu arman aðila. Rétt hefði verið af skattstjóra að beina því til kæranda að hún gerði grein fyrir eignum sínum erlendis og legði fram gögn til stuðnings. Að svo vöxnu þykir verða að fella áætlun skattstjóra á viðbótareign úr gildi.“

Yfirleitt snúast mál um hlutlæga upplýsingaöflun og skýringar. Í sumum tilvikum verður þó að kanna huglæga afstöðu skattaðila þó ákvörðun byggji að mestu á hlutlægum atriðum. Á þetta t.d. við þegar meta þarf hvort um er að ræða sjálfstæða atvinnustarfsemi eða ekki og þegar taka þarf afstöðu til þess hvort hagnaður af sölu lausafjár utan atvinnurekstrar telst skattskyldur, sbr. 2. mgr. 16. gr. og 21. gr. tsl. Í úrskurði yfirskattaneftndar nr. 337/2006 segir:

*„Nokkur þeirra atriða, sem horft er til við mat á því hvort um atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi er að ræða, eru hlutræn að því leyti að ekki þarf að kanna viðhorf viðkomandi skattaðila. Á þetta við um þá þætti sem snerta það hvort starfsemi sé sjálfstæð, reglubundin og hvert umfang hennar er. Hins vegar skipta viðhorf skattaðilans máli varðandi það atriði hvort starfsemi sé rekin í hagnaðarskyni, jafnframt því að hinir hlutrænu þættir hafa þýðingu við ákvörðun slíks tilgangs.“*

Varðandi úrlausn mála á grundvelli 1. mgr. 57. gr. tsl. getur hin huglæga afstaða haft mikla þýðingu, sbr. úrskurð yfirskattaneftndar nr. 311/2011:

*„Ljóst er þó að öflun slíkra upplýsinga, sérstaklega frá kæranda sjálfum, var forsenda þess að unnt væri að draga haldþætur ályktanir um tilgang að baki þeim ráðstöfunum sem um ræðir, sbr. 1. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003 og ákvæði 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993“*

Þá kann huglæg afstaða að skipta máli við ákvörðun á heimilisfesti samkvæmt 1. og 2. tölul. 1. mgr. 1. gr. tsl. Sú ákvörðun getur m.a. ráðist af fyrirætlunum manna þegar þeir flytjast til landsins, sbr. orð 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt, um að „maður sem hingað flytur, til að eiga hér heimili framvegis“ skuli talinn heimilisfastur hér frá lokum flutningsdags. Sjá í þessu efni Ritröð Lagastofnunar H.Í. nr. 10 „Tvísköttunarsamningar og evrópskar skattareglur“ eftir Ragnheiði Snorradóttur og Stefán Má Stefánsson.

Þá er undirstrikað að skýra ber rannsóknarregluna með hliðsjón af skyldu framteljenda til að upplýsa um málavexti og skýra einstaka liði framtalsgerðar sinnar, sbr. 1. mgr. 96. gr. tsl. Þetta kemur skýrt fram í mörgum úrskurðum yfirskattaneftndar, t.d. nr. 434/2002, 296/2006, 124/2007 og 296/2011 sem allir eru reifaðir hér á eftir nema 296/2006.

Í úrskurði nr. 390/2010 kemur þetta og gölgt fram:

*„Skattstjóra bar að sjá til þess að málið væri nægjanlega upplýst áður en hann tók ákvörðun í því, sbr. 1. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003 og rannsóknarreglu 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Þá ber þess að geta að í 1. mgr. 94. gr. laga nr. 90/2003 og 1. mgr. 38. gr. laga nr. 50/1988 er mælt fyrir um upplýsingaskyldu gagnvart skattfyrviöldum og hvílir skylda þessi á öllum aðilum bæði framtalsskyldum og öðrum og skiptir ekki máli hvort upplýsingarnar varða þann aðila, sem beiðninni er beint til, eða þau skipti annarra aðila við hann, sem hann getur veitt upplýsingar um og varða skattlagningu þeirra aðila eða eftirlit með eða rannsókn á henni. Á þessum ákvæðum byggðist krafa skattstjóra*



**Í ljósi meðalhófsreglu 12. gr. stjórnisýslulaga er og eðlilegt að líta svo á að ríkisskattstjóri eigi að öllu jöfnu að snúa sér fyrst til hans með öflun þeirra upplýsinga sem hann á að búa yfir. Þyki hins vegar líkur á að réttar upplýsingar fáist fremur með því að snúa sér fyrst annað standa lög ekki í vegi fyrir því**

*um framlagningu gagna og skýringa af hendi kæranda, sbr. m.a. bréf skattstjóra, dags. 1. júlí 2005 og 10. maí 2006, og þargreindar lagatilvísanir. Á þessum grundvelli og að öðru leyti í samræmi við rannsóknarreglu bar kæranda að leggja sitt af mörkum til að upplýsa málið. Þá verður að hafa í huga að eins og að framan greinir bar kæranda að sýna fram á frádráttarbærni þeirra útgjalda sem hann færði til frádráttar tekjum sínum. Vegna athugasemda kæranda, sem einkum líta að sönnun fyrir notkun keyþra tækja og húsbúnaðar í þágu rekstrar kæranda, svo og að gjaldfærður viðhaldskostnaður húsnæðis varði rekstraraðstöðu félagsins, skal tekið fram að það stóð kæranda næst að upplýsa um það, enda varð að ætla að félagið hefði nauðsynleg gögn þar að lútandi og ætti hægst með að leggja fram nauðsynlegar upplýsingar.“*

Áður en lengra er haldið er rétt að víkja fyrst að því fráviki frá rannsóknarreglunni sem er að finna í skattalöggjöfinni. Spurning er reyndar hvort hér eigi að tala um frávík eða tilviki þar sem upplýsingaöflun er óþörf. Í öllu falli er þó hér um frávík frá andmælareglunni að ræða.

## Breytingar án upplýsingaöflunar

Í 3. málslið 1. mgr. 95. gr. laga nr. 90/2003 stendur:

*„Enn fremur getur ríkisskattstjóri leiðrétt fjárhæðir einstakra liða ef þeir eru í ósamræmi við gildandi lög og fyrirmæli skattfyrvalda, svo og einstaka liði framtals ef telja má að óyggjandi upplýsingar séu fyrir hendi, en gera skal skattaðila viðvart um slíkar breytingar.“*

Hér er fyrst fremst um að ræða breytingar á einstökum liðum skattframtals þegar ríkisskattstjóri telur samkvæmt framtalsgögnunum einum að óyggjandi sé hvernig með á að fara; færður óheimill frádráttur eða tekjur vanfærðar. Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að greinin nær ekki einvörðungu til upprunalega innsends

framtals heldur einnig til þeirra leiðréttinga sem gjaldandinn gerir á því innan þess frests sem hann hefur til framtalsskilanna, sbr. úrskurð yfirskattaneftndar nr. 427/1996. Þó heimild þessa beri að skýra þröngt út frá meginreglunum um rannsóknarskyldu og andmælarétt (1. mgr. 96. gr. tsl. og 10. og 13. gr. ssl.) eins og fram kemur í fjölmörgum úrskurðum yfirskattaneftndar, t.d. úrskurðum nr. 135/2004 og 198/2005, hefur Hæstiréttur Íslands í tvígang, Hrd. 1998, bls. 2971, og Hrd. 1995, bls. 2328, gengið býsna langt í því að telja hvað sé leyfilegt samkvæmt þessu lagaákvæði.

Hafi gjaldandi val um hvernig með á að fara getur ríkisskattstjóri ekki breytt einhliða þó ljóst sé að breyta þurfi skattframtalinu. Ríkisskattstjóri getur t.a.m. ekki tekjufært söluhagnað eignar sem gjaldandi lét ógert ef hann á þess kost að fyrna aðra eign um hagnaðinn eða fresta tekjufærslunni í því skyni að kaupa eign síðar til að fyrna söluhagnaðinn í. Hér þarf skriflega að inna gjaldandann eftir því hvað hann hyggst fyrir. Sömuleiðis getur ríkisskattstjóri ekki að frestinum liðnum tekjufært hinn frestaða söluhagnað ef



gjaldandi á möguleika á að fyrna hann í annarri eign. Má hér nefna úrskurð yfirs-kattaneftndar nr. 135/2004. Líði fresturinn hins vegar án þess að nýrrar eignar sé aflað og gjaldandi tekjufærir hagnaðinn ekki má ríkisskattstjóri fyrir álagningu færa hann til tekna samkvæmt 1. mgr. 95. gr. tsl. og eftir álagningu mætti boða skattlagninguna samkvæmt 4. mgr. 96. gr. tsl. án þess að beina fyrst fyrirspurn til gjaldanda. En getur ríkisskattstjóri lítið á utanaðkomandi gögn sem óyggjandi til að breyta skattframtölum? Miðað við úrskurðarframkvæmd er tæpast um annað að ræða en lögboðnar launaskýrslur samkvæmt 1. mgr. 92. gr. tsl. Sem dæmi má taka úrskurð yfirs-kattaneftndar nr. 196/2002.



## **Ríkisskattstjóri getur t.a.m. ekki tekjufært söluhagnað eignar sem gjaldandi lét ógert ef hann á þess kost að fyrna aðra eign um hagnaðinn eða fresta tekjufærslunni í því skyni að kaupa eign síðar til að fyrna söluhagnaðinn í**

Fyrir álagningu breytti skattstjóri fram-töldum launum með vísan í upplýsingar samkvæmt launamiða. Var breytingin kærð til yfirs-kattaneftndar sem sagði m.a.:

„Samkvæmt þessu lá fyrir skattstjóra launauppgjöf launagreiðanda sem gerð var samkvæmt þeirri lagaskyldu sem kveðið er á um í 1. mgr. 92. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Ákvæði þetta er grundvöllur upplýsingaskyldu í þessum efnunum. Þá kom fram í upplýsingakerfi skattýfirvalda vegna staðgreiðslu opinberra gjalda að greiðslur þessar hefðu verið inntar af hendi. Eins og málið lá fyrir skattstjóra samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, verður ekki fundið að því, hvað launatekjur 346.967 kr. snertir, að skattstjóri hafi farið með breytinguna á skattframtalinu eftir 3. másl. 1. mgr. 95. gr. laga nr. 75/1981 og þannig litið svo á að óyggjandi upplýsingar væru fyrir hendi í skilningi ákvæðisins, enda er það í samræmi við úrskurðarframkvæmd.“

Komi hins vegar fram í gögnum málsins að skattþegn telji fjárhæð á launamiða ranga breytist málið og telst það þá ekki lengur óyggjandi, sbr. úrskurði yfirs-kattaneftndar nr. 31/2004 og 38/2007:

**31/2004.** Gjaldandi lækkaði forskráða fjárhæð lífeyrisgreiðslu samkvæmt launamiða frá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins. Fylgdi sú skýring að hluti þessarar forskráningar væri fjármagnstekjur sem gjaldandi færði í viðeigandi reit skattframtalsins. Þessu breytti skattstjóri á grundvelli 1. mgr. 95. gr. tsl. en yfirs-kattaneftnd taldi slíka einhliða breytingu bæði brot á rannsóknarreglunni og andmælarétti og vísaði í því sambandi til 1. mgr. 96. gr. tsl. og 10. og 13. gr. ssl. Var breytingin því ómerkt.

**38/2007.** Gjaldandi tekjufærði ekkert af tilteknum launum sem gefin voru upp á hann á launamiða en staðgreiðsla hafði einnig verið innt af hendi af þessum

launum. Skattstjóri tekjufærði launin með vísan í 1. mgr. 95. gr. tsl. Um þetta segir yfirs-kattaneftnd:

„Eins og greinir hér að framan lá fyrir skattstjóra að kærandi vefngdi greinda launauppgjöf ... ehf., sbr. athugasemd þar að lútandi í skattframtali kæranda árið 2005 og bréf kæranda til skattstjóra, dags. 4. maí 2005, þar sem fram kom m.a. að kærandi hefði ekki verið launamaður hjá ... ehf., heldur tekið að sér tiltekin verkefni í þágu félagsins í verktöku. Eins og atvik voru vaxin samkvæmt þessu verður að telja að þrátt fyrir fyrirliggjandi launauppgjöf samkvæmt launamiða hafi verið tilefni til þess að skattstjóri aflaði nánari upplýsinga um tilhögun skattskila kæranda að þessu leyti og krefði kæranda og eftir atvikum greiðanda skýringa þar að lútandi áður en skattstjóri ákvað hina kærðu breytingu. Samkvæmt þessu verður að telja að málið hafi ekki verið nægjanlega upplýst áður en skattstjóri tók hina umdeildu ákvörðun sína, auk þess sem gefa varð kæranda kost á að neyta andmæla-réttar síns, sbr. ákvæði 1. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003 og 10. og 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Bar skattstjóra því að fara með breytingu sína eftir 1. og 3. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003 en ekki 1. mgr. 95. gr. sömu laga.“

Fjölmargar greiðslur samkvæmt launamiðum eru þó þess eðlis að ekki er

grundvöllur til að breyta skattfram-tali einhliða samkvæmt þeim. Má þar nefna greiðslur sem frádráttur (30. og 31. gr. tsl.) kann að koma á móti svo sem ökutækjastyrki, dagpeninga, styrki og verktakagreiðslur. Í tilvitnuðum úrskurði hér að framan nr. 196/2002 var þannig óheimilt að færa einhliða til tekna ökutækjastyrk að fjárhæð kr. 1.250 samkvæmt sama launamiða og einhliða breyting launatekna taldist vera í lagi. Einhliða breyting telst þó lögmaet ef skýrt liggur fyrir að ökutækjastyrkurinn er alfarið vegna aksturs milli heimilis og vinnustaðar og dagpeningarnir í raun fæðisgreiðsla á föstum vinnustað. Varðandi styrki er línan vanddregin og ræðst einhliða breyting af því hvort óyggjandi telst að þeir séu ekki til greiðslu kostnaðar sem frádráttarheimild nær til. Yfirs-kattaneftnd hefur t.a.m. slegið því föstu að svo sé um styrki til tölvukaupa og verkfallsstyrki, sbr. úrskurði nr. 226/1996, 456/2000 og 470/1997. Sjá þó undantekningu hvað varðar styrki til endurhæfingar fatlaðra, sbr. 27. gr. laga nr. 59/1992 og reglugerð nr. 550/1994. Sama myndi gilda ef á launamiða kæmi skýrt fram að styrkurinn væri til að mæta tilteknum persónulegum útgjöldum svo sem vegna gleraugna, líkamsræktar og lækni skoðunar en margir sjúkrasjóðir styrkja sjóðfélaga vegna slíkra útgjalda. Hins vegar taldist ekki nægilegt til einhliða breytingar að á launamiða frá sjúkrasjóði stæði „Endurg. útl. kostn.“, sbr. úrskurð yfirs-kattaneftndar nr. 245/2005. Enn lengra var gengið í úrskurði nr. 275/2003 þar sem á launmiða stóð „Endurgreiddur sjúkrakostnaður“. Var talið að skattstjóri hefði þurft að upplýsa nánar hvers eðlis greiðslan væri með því að leita skýringa hjá gjaldandanum og eftir atvikum hjá greiðandanum.<sup>3)</sup>

Sem dæmi um nýlega lagasetningu um sérstakt skattfrelsi styrkja má og nefna 2. og 3. gr. laga nr. 174/2006.<sup>4)</sup>

Þá hefur yfirs-kattaneftnd úrskurðað, sbr. t.d. úrskurð nr. 90/2005, að ekki sé grundvöllur til að byggja á upplýsingum sem fyrir liggja í staðgreiðsluskrá með sama hætti og gert er með launauppgjöf samkvæmt 92. gr. tsl. Önnur gögn, jafnvel þó um opinbera skráningu sé að ræða eins og hjá Umferðarstofu eða Þjóðskrá Íslands (áður Fasteignamat ríkisins og Hagstofa Íslands), getur ríkisskattstjóri heldur ekki bundið sama traust við og launauppgjöfina, sbr. úrskurði yfirs-kattaneftndar nr. 878/1998, 23/2003 og 363/2004.

3) Í þessu samhengi þarf nú að hafa í huga 10. tölul. 28. gr. tsl. um skattfrelsi styrkja frá Endurhæfingarsjóði Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins sem ganga eiga til greiðslu kostnaðar vegna endurhæfingar, heilbrigðisþjónustu og tiltekkinnar þjónustu fagaðila en ákvæðið var lögfest með 3. gr. laga nr. 164/2008. Sjá og lið 2.9 í skattmáti ríkisskattstjóra.

4) Fyrri lagagreinin varðar styrki sveitarfélaga til foreldra eða forráðamanna barns til að annast heima börn á tilteknum aldri en hin síðari ættleiðingarstyrki sem greiddir eru samkvæmt lögum nr. 152/2003 (2. tl. A-liðar 7. gr. og 1. tl. A-liðar 1. mgr. 30. gr. tsl.).

Launauppgjöf launagreiðanda á lögboðnu formi kann í vissum tilvikum að hafa hliðstæða þýðingu í málum sem unnin eru eftir álagningu þó 1. mgr. 95. gr. tsl. taki einungis til breytinga skattstjóra á framtölum fyrir álagningu. Er þá litið svo á að það sem telst óbyggjandi í skilningi téðs lagaákvæðis hafi þá þýðingu eftir álagningu að mál megi hefja með boðun endurálagningar án þess að málsatvik eða gögn séu áður borin undir gjaldanda eins og t.a.m. réttmæti launamiðans. Það dygði að gera í boðunarbréfinu, þ.e. boðun um endurákvörðun samkvæmt 4. mgr. 96. gr. tsl. Í úrskurði yfirskattanefndar nr. 492/2002 reyndi á boðun af þessu tagi og var hún sérstök fyrir þá sök að um var að ræða verktakagreiðslu sem skattstjóri boðaði að skattleggja sem laun. Í bréfinu tók skattstjóri fram að teldi gjaldandinn greiðsluna vera vegna sjálfstæðrar starfsemi þá yrði farið með hana sem slíka. Jafnframt gerði skattstjóri grein fyrir rétti til frádráttar á móti þess konar greiðslum.

„Samkvæmt þessu lá fyrir skattstjóra launauppgjöf launagreiðanda sem gerð var samkvæmt þeirri lagaskyldu sem kveðið er á um í 1. mgr. 92. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Ákvæði þetta er grundvöllur upplýsingaskyldu í þessum efnum. Eins og málið lá fyrir skattstjóra samkvæmt því, sem hér hefur verið rakið, og að virtri þýðingu launauppgjafar að lögum, sbr. framansagt, verður ekki talið að neitt tilefni hafi verið til þess að leita staðfestingar launagreiðanda á greiðslum, eins og kærandi heldur fram, enda var kæranda í lófa lagið að gera athugasemdir við hina boðuðu breytingu, sbr. 4. mgr. 96. gr. laga nr. 75/1981, sbr. 16. gr. laga nr. 145/1995. Kærandi lét hins vegar málið ekki til sín taka á skattstjórastigi. Samkvæmt þessu verður greind tekjufærsla ekki felld úr gildi á þeim grundvelli að málsmeðferð hafi verið áfátt.“

Mótmæli gjaldandi hins vegar réttmæti launamiða í framhaldi af slíku boðunarbréfi verður ríkisskattstjóri að taka efnislega á því í nýrri boðun og þá yfirleitt að undangenginni rannsókn á réttmæti

launauppgjafarinnar. Eftir athugun á mót-mælunum getur hann því ekki tekið næstu ávörðun í formi úrskurðar samkvæmt 5. mgr. 96. gr. tsl., sbr. úrskurð yfirskattanefndar nr. 314/2005. Andmælin þurfa þó að vera skýr og afdráttarlaus. Annars hafa þau enga þýðingu, sbr. úrskurð yfirskattanefndar nr. 176/2001.

„Eins og fram er komið hefur kærandi staðfest að hún hafi starfað hjá ... ehf. á árinu 1998 og þegið laun fyrir. Af hennar hálfu er því ekki borið við að launafjárhæð samkvæmt launauppgjöf félagsins sé röng, heldur á því byggt að vegna skorts á gögnum, þ.m.t. launaseðlum, sé henni ókleift að staðfesta fyrrgreinda launafjárhæð. Þegar litið er til þýðingar launauppgjafar að lögum, sbr. það sem að framan greinir um það efni, og virtur er málatalibún- aður kæranda, verður ekki fallist á það með umboðsmanni kæranda að skattstjóra hafi vegna framkominna athugasemda kæranda borið að afla sérstakra upplýsinga frá ... ehf. um fjárhæð launa til hennar.“

Með þessum rökum féllst yfirskattanefnd ekki á að skattstjóri hefði brotið gegn 10. gr. ssl.

Að endingu er rétt að taka fram að leiti ríkisskattstjóri utanaðkomandi upplýsinga fyrir álagningu geta þær aldrei orðið grundvöllur breytinga samkvæmt 1. mgr. 95. gr. tsl. Bæði á grundvelli rannsóknarreglunnar og andmælaréttar, sbr. 10. og 13. gr. ssl. og 1. mgr. 96. gr. tsl., ber að leita sjónarmiða gjaldandans um þessar upplýsingar - sama hversu skýrar og áreiðanlegar þær þykja - og breyta síðan á framtalinu með vísan í 1. og 3. mgr. 96. gr. tsl. Þyki tilefni vera til þess. Sjá hér úrskurð yfirskattanefndar nr. 261/2011.

## Upplýsingaöflunin

----- A -----

En hvað felst nánar í rannsóknarskyldu ríkisskattstjóra? Því verður ekki svarað með algildri skilgreiningu eða útlistun. Hér eiga við sömu sjónarmið og gilda almennt um rannsóknarregluna í stjórnsýslunni en í athugasemdum við 10. gr. stjórnsýslulaganna í frumvarpi að þeim lögum segir m.a.:

„Það fer eftir eðli stjórnsýslumáls, svo og réttarheimild þeirri sem verður grundvöllur ákvörðunar, hvaða upplýsinga stjórnvald þarf sjálft að afla svo að rannsókn máls teljist fullnægjandi. Mál telst nægjanlega upplýst þegar þeirra upplýsinga hefur verið aflað sem

eru nauðsynlegar til þess að hægt sé að taka efnislega rétta ákvörðun í því. Um nánari afmörkun verður m.a. að líta til þess hversu mikilvægt málið er og hversu nauðsynlegt það er að taka skjóta ákvörðun í málinu. Því tilfinnanlegri eða meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun er, þeim mun strangari kröfur verður almennt að gera til stjórnvalds um að það gangi úr skugga um að upplýsingar, sem búa að baki ákvörðun, séu sannar og réttar.“ (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3294).

Eðli máls samkvæmt ræðst það af atvikum hverju sinni hversu ítarleg rannsókn þarf að vera. Hér eins og við stjórnvaldsákvörðanir yfirhöfuð gildir að því vandasamara sem úrlausnarefnið er og því meiri sem fjárhagsleg þýðing málsins er þeim mun meiri kröfur verður að gera til vandaðrar rannsóknar. Ákvarðanir ríkisskattstjóra eru yfirhöfuð íþyngjandi fyrir skattþegna þannig að vanda ber sérstaklega vel til upplýsingaöflunar við undirbúning þeirra. Hins vegar á hún ekki að vera umfram það sem þörf er á og á ekki að valda skattþegni meiri vinnu og óþægindum en nauðsyn ber til. Fram hefur komið hjá yfirskattanefnd að sum lagaákvæði séu þess eðlis að þau kalli á sérstaklega vandaða rannsókn þegar ákvörðun er á þeim byggð. Hið sama telur nefndin gilda við greiningu á því hvort um sé að ræða verk- eða vinnusamband, en miklu skiptir með tilliti til frádráttaréttar o.fl. í hvorn flokkinn starfssambandi er skipað. Sem dæmi má taka eftirfarandi úrskurði þar sem ákvarðanir skattstjóra og ríkisskattstjóra voru ómerkta:

**809/1998.** Í málinu byggði skattstjóri á því að um málamyndagering hafi verið að ræða og breytti skattframtali einhliða fyrir álagningu. Í úrskurðinum segir að ákvæði 1. mgr. 58. gr. laga nr. 75/1981 (óvenjuleg viðskipti) kalli „sérstaklega á vandaðan undirbúning, m.a. svo að unnt sé að henda nákvæmar reiður á þar- greindum verðmætum.“

**344/1999.** „Samkvæmt almennri rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 ber stjórnvaldi að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Ljóst er að uppgjör söluhagnaðar/sölutaps af hinum seldu hlutabréfum á þeim grundvelli, sem kærundur byggja á, er flókið og kallar á vandaðan undirbúning, m.a. með tilliti til könnunar á möguleikum til útgáfu skattfrjálsra jöfnunarhlutabréfa og áhrifum samrunans í þessu tilliti. Að þessu athuguðu verður að telja að skattstjóra hafi borið, áður en hann tók ákvörðun um að synja kröfu kæranda á fyrr-



greindum grundvelli, að krefja kærundur um viðhlítandi uppgjör á hinu umdeilda sölutapi og nauðsynleg gögn þar að lútandi í samræmi við þær reglur sem hann taldi að um þetta giltu. Að þessu virtu þykir verða að ómerkja hinn kærða úrskurð skattstjóra.“

**399/2000.** „Eins og umræddu ákvæði 4. mgr. 12. gr. laga nr. 50/1988 er farið samkvæmt framansögðu er ljóst að athugun á því hvort ákvæðið eigi við í einstökum tilvikum krefst almennt vandaðs undirbúnings og fullnægjandi könnunar og eftir atvikum öflunar gagna og upplýsinga frá skattaðila eða öðrum.“

**151/2003.** Deilt var um hvort hjóna stæði fyrir tilteknum rekstri. „Eins og umræddum ákvæðum 63. gr. laga nr. 75/1981 er farið samkvæmt framansögðu er ljóst að beiting þeirra krefst almennt vandaðs undirbúnings og fullnægjandi könnunar og eftir atvikum öflunar gagna og upplýsinga frá viðkomandi skattaðila eða öðrum, sbr. 94. og 1. mgr. 96. gr. laga nr. 75/1981 og 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.“

**64/2003.** „Sérstök ástæða er til að taka fram að greining starfssambands af þeim toga, sem í málinu greinir, krefst almennt vandaðrar rannsóknar og undirbúnings máls.“

**323/2006.** „Ennfremur ber að hafa í huga að sá lagagrundvöllur, sem ríkisskattstjóri byggði hina umdeildu tekjufærslu á, þ.e. 2. mgr. 24. gr. laga nr. 75/1981, krefst almennt vandaðs undirbúnings, þar á meðal upplýsinga- og gagnaöflunar.“

**263/2008.** Málið laut að því hvort veruleg breyting hefði orðið á rekstri eða starfsemi frá því tap það myndaðist sem málið varðaði, þannig að girt væri fyrir frádrátt eftirstöðva rekstrartapa frá fyrri árum. „Eins og umræddu ákvæði 2. máls. 8. tölul. 31. gr. laga nr. 90/2003 er farið er ljóst að athugun á því hvort ákvæðið eigi við í einstökum tilvikum krefst almennt vandaðs undirbúnings og fullnægjandi könnunar og eftir atvikum öflunar gagna og upplýsinga frá viðkomandi skattaðila eða öðrum.“

Sé misræmi milli einstakra framtalsgagna gjaldanda varðandi sama ár þarf að öllu jöfnu að kanna málið frekar því ekki er sjálfgefið að vissar skýrslur frá gjaldendum séu réttari en aðrar þó þær séu nýrri og í skyldubundnu formi. Því þarf að fara varlega við mat á þýðingu þeirra, sbr. úrskurði yfirséttanefndar nr. 140/2001 og 272/2003, þar sem svo háttaði að skattstjóri taldi sig vera að leiðrétta álagningu í samræmi við innsendar skýrslur gjaldanda.

**272/2003.** Í samanburðarskýrslu virðisaukaskatts (RSK 10.25) sem send var með skattframtali 2003 var innskattur tilgreindur kr. 0. Vegna þessa árs, þ.e. tekjuársins 2002, hafði hins vegar verið skilað virðisaukaskattsskýrslu með innskatti að fjárhæð kr. 8.641. Að fenginni samanburðarskýrslunni úrskurðaði skattstjóri niðurfellingu þessa innskatts. Þá gjörð ómerkti yfirséttanefnd: „Telja verður að framangreint misræmi hafi gefið skattstjóra tilefni til frekari könnunar og að honum hafi borið að krefja kæranda um skýringar á því áður en hann hratt breytingu sinni í framkvæmd ..., sbr. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, og rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.“

----- B -----

Þegar upplýsinga er aflað þarf að taka skýrt fram til hvers er ætlast af þeim sem þær á að veita. Ef á það skortir er ekki unnt að taka ákvörðun gjaldanda í óhag á þeim forsendum að svör hans hafi verið ófullnægjandi. Þá verður ákvörðun að sjálfsgögu ekki á því byggð að gjaldandi hafi ekki lagt fram gögn ef hann hefur ekki verið krafinn skýrt um þau jafnvel þó ríkisskattstjóri líti svo á að gjaldandanum hafi mátt vera ljóst að þörf væri á framlagningu gagna til stuðnings svörum hans og skýringum. Eftir þessum gögnum þarf því að kalla séu þau talin hafa þýðingu í málinu. Ef svör gjaldanda eru ólæsileg ber að gefa þeim kost á að bæta úr. Ennfremur getur verið skylt að kalla til túlk skilji gjaldandinn ekki mál starfsmanna skattstjórnsýslunnar (Páll Hreinsson í Tímariti lögfræðinga 2007, bls. 24). Það er einmitt í þessum tilvikum; þegar óskýrt er spurt eða vanspurt, sem algengast er að mál séu ómerkt vegna brota á rannsóknarreglunni. Má í því sambandi vísa til eftirfarandi úrskurða yfirséttanefndar:

**396/1996.** „Skattstjóri byggði á því í kærúrskurði sínum að kærundur hefðu ekki lagt fram gögn til stuðnings kröfum sínum. Ekki skorði skattstjóri á kærundur að leggja umrædd gögn fram áður en hann kvað upp kærúrskurð sinn, sbr. rannsóknarreglu þá sem fram kemur í 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.“

**718/1997.** „Ekki verður annað talið en kærandi hafi gert grein fyrir þeim efnisatriðum sem fólust í fyrirsprung skattstjóra í bréfi hans, dags. 14. maí 1996, en skattstjóri krafðist einungis að kærandi gerði ítarlega og rökstudda grein fyrir bifreiðakostnaði „ásamt

þeim skýringum sem nauðsynlegar kunna að vera“. Skattstjóri færði þau einu rök fyrir lækun hins gjaldfærða bifreiðakostnaðar að kostnaðurinn væri óeðlilega hár með tilliti til eðlis og umfangs hinnar sjálfstæðu starfsemi kæranda. Taka ber undir það með kæranda að ekkert hafi komið fram af hálfu skattstjóra á hverju vefenging skattstjóra er byggð, enda er hún ekki studd neinum rökum. Hafi það verið ætlan skattstjóra að kærandi gerði ítarlega grein fyrir notkun bifreiðarinnar að því er varðaði akstur hennar í eigin þágu og akstur í þágu rekstrarins, verður að telja fyrirsprung skattstjóra svo óljós að kæranda hafi ekki gefist nægur kostur á að koma að skýringum sínum og andmælum. Þykir málsmeðferð skattstjóra vera með þeim hætti að ómerkja beri breytingu hans með öllu.“

**84/1995.** Vefenging skattstjóra var talin óljós að því er varðaði verulegan hluta þeirra risnuútgjalda sem hann tilgreindi í boðunarbréfi og breytingum hans því hnekk. Í úrskurðinum segir m.a.: „Þá kom fram í bréfi skattstjóra, dags. 15. júní 1993, að hann taldi kæranda ekki hafa upplýst um risnutilefni og þiggjendur risnu. Er hér til þess að líta að í bréfi sínu, dags. 25. maí 1993, krafði skattstjóri kæranda ekki upplýsinga um þessi atriði með skýrum hætti.“

**264/2011.** Í þessu máli var ákvörðun skattstjóra ómerkt þar sem rannsókn var ónóg um veigamikil atriði og var bæði vísað til 10. gr. ssl. og 1. mgr. 96. gr. tsl. Í úrskurðinum sagði m.a.: „Samkvæmt framansögðu verður að telja að forsendur skattstjóra fyrir niðurfellingu greinds frádráttarliðar hafi ekki staðist. Af viðhorfi skattstjóra hefur leitt að hann hefur í engu farið í saumana á þeim skýringum sem fram komu um ferðir kæranda. Að því leyti sem skattstjóri taldi þær skýringar óljósar bar nauðsyn til að upplýsa málið nánar að því leyti, þar á meðal að ganga eftir upplýsingum um greiðslu kostnaðar teldi skattstjóri þörf á því. Þá fengu svör og skýringar samkvæmt bréfi kæranda, dags. 16. desember 2009, takmarkaða umfjöllun af hendi skattstjóra.“

**311/2011.** Ríkisskattstjóri taldi að skattleggja bæri hjá gjaldanda söluhagnað af hlutabréfum sem hann hafði ráðstafað til erlends „skúffufélags“ sem seldi bréfin með miklum hagnaði. Um það hvernig ríkisskattstjóri stóð að málum segir svo í úrskurðinum: „Ekki liggur annað fyrir í málinu en að umrætt félag, I, hafi verið lögformlega stofnað og skráð í Lúxemborg í samræmi við þarlenda löggjöf. Í samræmi við það var gengið út frá því í fyrrgreindum

bréfum ríkisskattstjóra til ... Bank S.A., dags. 4. mars 2008, og kæranda fyrir hönd I, dags. 28. maí 2009, að hið erlenda félag hefði borið takmarkaða skattskyldu hér á landi gjaldárið 2005 vegna hagnaðar af sölu hlutabréfanna í L á árinu 2004, sbr. 7. tölul. 3. gr. laga nr. 90/2003. Í bréfum þessum voru á hinn bóginn hvorki bankinn né kærandi krafðir um neinar upplýsingar eða skýringar á tildrögum að stofnun A og I á árinu 1999, tilgangi með því að koma eignarhaldi á umræddu hlutafé í L fyrir í hinum erlendu félögum, viðskiptum með hlutinn í L milli félaganna, yfirlitum kæranda eða annarra aðila yfir félögunum á því tímabili sem málið varðar, fyrirkomulagi ákvarðanatöku innan þeirra eða öðrum atriðum sem máli gátu skipt við mat á því, hvort greindar ráðstafanir hefðu verið gerðar í skattasniðgönguskyni eða til málamynda í skattalegu tilliti. Ljóst er þó að öflun slíkra upplýsinga, sérstaklega frá kæranda sjálfum, var forsenda þess að umnt væri að draga haldberar ályktanir um tilgang að baki þeim ráðstöfunum sem um ræðir, sbr. 1. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003 og ákvæði 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Eins og bent er á í kærnu til yfirsattanefndar laut efni bréfs ríkisskattstjóra til kæranda, dags. 28. maí 2009, ekki að öflun skýringa að þessu leyti heldur var fyrst og fremst um að ræða áskorun til kæranda sem meints fyrirsvarsmanns og eiganda I að sjá til þess að framtalsskyldu hér á landi vegna félagsins yrði sinnt, sbr. 1. og 3. mgr. 90. gr. sömu laga, og að gerð yrði grein fyrir fjárhæð söluhagnaðar vegna sölu hlutabréfanna í L.“

Til samamburðar má skoða úrskurði yfirsattanefndar nr. 434/2002, 124/2007 og 296/2011. Í þeim málum var það talið standa upp á gjaldendur að gefa skýringar og leggja fram gögn enda ber við mat á því hvort rannsóknarskyldu hafi verið sinnt fullnægjandi að horfa til skyldna gjaldanda samkv. 1. mgr. 96. gr. tsl. eins og áður hefur verið vikið að.

**434/2002.** „Þá hefur engin frekari grein verið gerð fyrir framangreindri afhendingu hlutabréfanna til H hf. og samningum félaganna um þá yfirtöku H hf. á rekstri T hf. sem virðist hafa farið fram í tengslum við afsal hlutafjárins. Hefur m.a. ekkert verið greint frá afdrifum eigna og skulda T hf. í þessu sambandi. Sú staðreynd, að þessar ráðstafanir áttu sér stað, þykir ein og sér benda til þess að hlutaféð hafi þá ekki verið samnanlega tapað í skilningi framangreindra ákvæða. Ekki er hald í þeirri viðbáru umboðsmanns kæranda í þessu sambandi, sem teft er fram í bréfi hans til yfirsattanefndar, ..., að skattstjóra

hafi borið að grafast sérstaklega fyrir um þetta atriði áður en hann tók ákvörðun í málinu, sbr. rannsóknarreglu 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, enda verður að telja að það standi kæranda sjálfum næst að gera viðhlítandi grein fyrir umræddum ráðstöfunum með hlutabréfin og var ríkt tilefni til slíkrar greinargerðar í ljósi vefengingar skattstjóra. Er ástæða til að ítreka að sömnum þess að hlutaféð hafi verið tapað á árinu 1996 heyrir undir kæranda.“

**124/2007.** „Þá verður ekki fallist á með umboðsmanni kæranda að skattstjóri hafi ekki rækt lögboðna rannsóknarskyldu sína með fullnægjandi hætti, enda komu engar viðhlítandi skýringar fram af hálfu kæranda við meðferð málsins á skattstjórastigi á því hvernig söluverð bifreiðarinnar 6.200.000 kr.



## Sé misræmi milli einstakra framtalsgagna gjaldanda varðandi sama ár þarf að öllu jöfnu að kanna málið frekar því ekki er sjálfgefið að vissar skýrslur frá gjaldendum séu réttari en aðrar þó þær séu nýrri og í skyldubundnu formi

var ákvarðað þrátt fyrir áskorun skattstjóra þar að lútandi, sbr. bréf skattstjóra, dags. 28. júní 2005. Samkvæmt þessu verður að telja skýringar kæranda ófullnægjandi, enda bar undir kærendur að gera grein fyrir hinum umspurðu atriðum, sbr. fyrrgreinda upplýsingaskyldu, en á engan hátt verður talið að fyrirsþurn skattstjóra hafi gengið lengra en efni stóðu til. Skattstjóri byggði niðurstöðu sína um óeðlilega hátt söluverð í tilvikum kæranda á fyrirbyggjandi gögnum og upplýsingum, m.a. um verð nýrra bifreiða af sömu tegund. Að þessu athuguðu þykir ekkert tilefni til þess að fella úrskurð skattstjóra úr gildi á þeim grundvelli að skattstjóri hafi ekki séð til þess að málið væri nægjanlega upplýst áður en hann tók ákvörðun í því og þannig vanrækt rannsóknarskyldu sína, sbr. rannsóknarreglu 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.“

**296/2011.** Í máli þessu áætlaði skattstjóri laun gjaldanda út frá upplýsingum um greiðslur frá tveimur atvinnufyrirtækjum inn á bankareikning hans á árinu 2008 og endurákvarðaði opinber gjöld í samræmi við þá áætlun þar sem gjaldandinn gaf ekki fullnægjandi skýringar um laun sín í ljósi þessara upplýsinga. Kærði gjaldandinn niðurstöðuna til yfirsatta-

nefndar sem sagði m.a.: „Því er borið við að skattstjóri hafi ekki séð til þess að málið væri nægilega upplýst og því hafi hann brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, án þess þó að neitt sé vikið að því í hverju sú vangæsla hafi falist. Að undangenginni öflun upplýsinga frá fjármálastofnunum um bankareikninga kæranda og fyrirsþurnarbréfum til kæranda, sbr. bréf, dags. 25. ágúst og 9. nóvember 2009, þar sem kærandi var krafinn skýringa á tilgreindum innborgunum á bankareikning og misræmi milli framtalinna launa og þess sem innborganir gæfu til kynna, sbr. svarbréf kæranda, dags. 6. september og 23. nóvember 2009, þar sem takmarkaðar upplýsingar komu fram, boðaði skattstjóri kæranda með bréfi sínu, dags. 3. desember 2009, umrædda hækkun tekna með því að hann taldi sýnt að tekjur kæranda, einkum

launatekjur frá umræddum launagreiðendum tveimur, hefðu verið vantaldar. Ljóst er að skattstjóri hefur leitast við að upplýsa málið eftir því sem fong voru á, þar á meðal með öflun upplýsinga frá kæranda. Verður ekki talið að neitt það hafi bagað rannsókn málsins af hendi skattstjóra er leitt geti til ómerkingar á hinum kærða úrskurði.“

----- C -----

Þegar mál snúast um kostnaðartengda greiðslu þarf að standa þannig að málum strax frá upphafi að gjaldandinn geti áttað sig á mögulegum rétti til frádráttar á móti slíkri greiðslu. Ríkisskattstjóra ber því að kynna gjaldandanum viðkomandi frádráttarreglu þannig að hann geti sem best veitt þær upplýsingar sem þarf til að rétt ákvörðun verði tekin um leyfilegan frádrátt. Láti ríkisskattstjóri það ógert með þeim afleiðingum að upplýsingar sem til efni er til að komi frá gjaldandanum gera það ekki telst málið vanupplýst að þessu leyti. Hér er t.d. um að ræða dagpeninga, ökutækjastyrki, verktakagreiðslur og ýmsa styrki. Sérstaklega þarf að gæta þessa þegar skoðað er hvort fram talin verktakagreiðsla sé í raun launagreiðsla eða hvort fram



taldir dagpeningar séu vegna ferða sem dagpeningareglur taki ekki til. Í slíkum tilvikum er ekki ólíklegt að í greiðslunni felist að hluta til kostnaður sem móttakandinn greiddi fyrir vinnuveitandann. Þess vegna er ekki einhliða hægt að lækka frádrátt eða fella niður þó að lagaforsendur fyrir færslu hans séu ekki réttar, ef möguleiki er á að einhver frádráttur geti heimilast á öðrum lagagrundvelli. Ber ríkisskattstjóra því á grundvelli rannsóknarreglu sem og leiðbeiningarskyldu að upplýsa gjaldandann um þýðingu þessarar breyttu stöðu málsins og gefa honum kost á að láta í té upplýsingar og eftir atvikum að afhenda gögn svo ákvarða megi réttan frádrátt út frá hinum breyttu forsendum. Í þessu sambandi má tilfæra eftirtalda úrskurði yfirséttanefndar:

**537/1998.** Skattstjóri taldi gjaldanda vera launþega en ekki verktaka þrátt fyrir að greiðslur til hans væru gefnar upp sem verktakagreiðslur. Yfirséttanefnd féllst á þá niðurstöðu en taldi samt að ekki hefði verið heimilt að tekjufæra brúttogreiðsluna sem laun og hefði skattstjóri átt að grafast betur fyrir um það að hvaða marki frádráttur gæti eftir sem áður heimilast „enda sé óumdeilt í málinu að tilfærður kostnaður hafi verið lagður út vegna starfs kæranda í þágu félagsins. Í bréfi sínu, dags. 1. nóvember 1996, vefengdi skattstjóri að vísu gjaldaliði samkvæmt rekstrarreikningum kæranda. Það var hins vegar einungis gert með almennum hætti, en beindist að engu leyti að einstökum liðum. Hafa einstakir útgjaldaliðir því ekki fengið neina umfjöllun af hálfu skattstjóra. Í bréfi kæranda, dags. 12. nóvember 1996, kom fram að á meðan skattstjóri beindi ekki efasemdum sínum að einstökum gjaldaliðum væri ekki unnt að gefa nánari skýringar á þeim.“

**87/2003.** Við afgreiðslu kæruframtals einstaklings með eigin atvinnurekstur voru felldir niður gjaldfærðir dagpeningar vegna hans sjálfs þar sem í þeim tilvikum mætti ekki byggja á reiknuðum dagpeningum heldur raunverulegum kostnaði. Yfirséttanefnd taldi að samkvæmt framtalsgögnum hafi legið fyrir að kærandi seldi þjónustu sína víða um land, og skattskil hafi að öðru leyti borið með sér að tilfærður frádráttur dagpeninga í rekstrarreikningi hafi af hálfu kæranda verið talinn standa í sambandi við ferðalög vegna starfsemi hans utan Reykjavíkur. Hafi skattstjóra borið að taka afstöðu til málsins út frá því sem gildi um slíkan kostnað, m.a. mörk einka- og rekstrar-kostnaðar, og „því óhjákvæmilegt, eins og sakarefnið var vaxið, sbr. m.a. rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að hann

aflaði viðhorfa og skýringa kæranda vegna þessa liðar.“ Ákvörðunin var því ómerkt.

**48/2005.** „Þá er það að athuga við málsmeðferð skattstjóra að jafnvel þótt niðurstaða hans yrði sú að kæranda bæri ekki frádráttaréttur á grundvelli reglna um dagpeninga svo sem raunin varð á, varð að gæta að því hvort kærandi kynni að eiga frádráttarétt á öðrum grundvelli, þ.e. hvort í mótteknum greiðslum fælist endurgreiðsla útlagðs kostnaðar vegna umræddra starfa.“ Málið var svo ómerkt vegna annmarka á rannsókn þess og þar sem rökstuðningi var verulega áfátt.

**56/2009.** „Fjallaði skattstjóri þannig ekkert um einstaka útgjaldaliði sem framlagt yfirlit kæranda bar með sér, hvorki almennt né með tilliti til þess hvort til álita kæmi að áætla kæranda einhvern kostnað til frádráttar tekjum, sbr. 1. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003. Þá er til þess að líta að kærandi var ekki á neinu stigi málsins krafinn um framlagningu kostnaðargagna þótt skattstjóri hafi látið þess getið í boðunarbréfi sínu, ..., að frádráttaréttur kynni að vera fyrir hendi ef grein yrði gerð fyrir frádráttarbærum útgjöldum og viðeigandi gögn lögð fram í því sambandi. Samkvæmt framansögðu verður að telja að skattstjóri hafi ekki séð til þess að málið væri nægilega upplýst áður en hann tók hina umdeildu ákvörðun sína, sbr. 1. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003 og rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, auk þess sem rökstuðningi skattstjóra var áfátt ...“

#### ----- D -----

Stundum samtvinnast skattaleg staða skattþegna. Svo er þegar staðreyna þarf fjölskyldustöðu, eins og t.d. hvort gjaldandi er einstætt foreldri. Sönnunarstaða skattyfirvalda er oft erfið í þessum málum og rannsókn vandasöm. T.a.m. getur reynst nauðsynlegt að leita upplýsinga víða eins og frá skólum, opinberum aðilum sem og þjónustufyrirtækjum eins og símafyrirtækjum og póstdreifingaraðilum, sbr. úrskurð yfirséttanefndar nr. 23/2006. Mál sem hefjast að frumkvæði skattþegns geta og haft áhrif á skattalega stöðu annarra eins og gerist þegar annað foreldri krefst barnabóta sem skerða barnabætur hins foreldrisins eða það sækir um frádrátt vegna menntunarárgjalda barns 16 ára og eldri, sbr. 4. tölul. 1. mgr. 65. gr. tsl. Hér geta því hagsmunir tveggja skattþegna rekist á og þarf að rannsaka málið með tilliti til þess. M.a. þarf hvor um sig að fá færi á að tjá sig um sjónarmið hins og um öll gögn og upplýsingar málsins

áður en ákvörðun er tekin eða endurákvörðun boðuð, sbr. 3. og 4. mgr. 96. gr. tsl. Á þetta reyndi einnig í nefndum úrskurði nr. 23/2006. Í því máli var aðstaða skattstjóra sérstök þar sem ríkisskattstjóri hafði fallist á erindi annars foreldrisins um barnabætur á kostnað hins án þess að leita sjónarmiða þess síðarnefnda eða hrófla við barnabótum þess. Skattstjóri varð því að vinna málið gagnvart því foreldri án þess að beita fyrir sig niðurstöðu ríkisskattstjóra eða vísa nokkuð til þess máls þar sem hann hefði með því ónýtt málarekstur sinn. Ennfremur má hér benda á úrskurð yfirséttanefndar nr. 29/2011 en málið snerist um það hvort um sambúð hafi verið að ræða eða ekki. Þá má í þessu sambandi nefna reiknað endurgjald þeirra sem starfa hjá lögaðila og eru þar ráðandi vegna eignar- eða stjórnunaraðildar, sbr. 2. málsl. 2. mgr. 1. t. A-liðar 7. gr. og 58. gr. tsl., sem og fjármagnstilfærslur milli þeirra og lögaðilans. Hér þarf að huga vel að rannsóknarreglunni gagnvart hvorum um sig. Spyrja þarf hvorn aðila sjálfstætt og bera svör hvors um sig undir hinn. Má t.d. vísa til úrskurðar yfirséttanefndar nr. 66/2006. Þó að í þeim úrskurði segi réttléga um reiknaða endurgjaldið að málinu hafi þurft að beina að báðum aðilum þá segir jafnframt að eðli málsins samkvæmt leiði breyting á skattskilum lögaðilans frekast af skattskilum einstaklingsins enda hvíli lagaskyldan til að reikna endurgjaldið á honum. Sjá og orðalag í úrskurði yfirséttanefndar nr. 239/2006:

„Eðli málsins samkvæmt leiddi breyting á skattskilum kæranda frekast af breytingu á skattskilum ..., enda hvílir skylda til að reikna endurgjald á viðkomandi einstaklingi, sbr. 2. mgr. 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003. Samkvæmt þessu verður að taka undir greind sjónarmið skattstjóra um tengsl ákvarðana hans í máli ... og kæranda frá 7. september 2004 og eðli ákvörðunar í máli kæranda sem afleiddar ákvörðunar í máli ...“

Þá má nefna úrskurði yfirséttanefndar nr. 269/2008 og 135/2011. Í fyrra málinu var um að ræða hækkun tryggingagjaldsstofns og innskattslækkun en skattstjóri taldi verktakagreiðslur til tveggja starfsmanna vera launagreiðslur. Í úrskurðinum þar sem ákvörðun skattstjóra var ómerkt segir m.a. svo:

„Í andmælabréfi umboðsmanns kæranda, dags. 24. janúar 2006, voru gerðar sérstakar athugasemdir við þetta og fundið að því að skattstjóri hygðist byggja ákvörðun sína í

málinu á upplýsingum eða gögnum sem ekki hefðu verið kynnt kæranda og félagið því ekki átt þess kost að tjá sig um. Í hinum kærða úrskurði skattstjóra um endurákvörðun, dags. 13. febrúar 2007, var þó engin afstaða tekin til þessara sjónarmiða kæranda og raunar ekkert vikið að öflun upplýsinga frá þeim S og T vegna málsins.

Það leiðir af sakarefni málsins að nauðsynlegt var að afla upplýsinga og skýringa frá S og T varðandi hin umdeildu störf þeirra í þágu kæranda áður en málinu var ráðið til lykta, enda bar skattstjóra að sjá til þess að málið væri nægjanlega upplýst áður en ákvörðun var tekin í því, sbr. ákvæði 1. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003 og 1. mgr. 26. gr. laga nr. 50/1988, sbr. rannsóknarreglu 10. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993. Þá varð ekki hjá því komist að bera þær upplýsingar undir kæranda og gefa félaginu kost á að tjá sig um þær, sbr. 13. og 15. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993, auk þess sem skattstjóra bar að gera grein fyrir þeim upplýsingum í úrlausn sinni í máli kæranda og þýðingu þeirra fyrir niðurstöðu málsins. Var þetta ekki síst nauðsynlegt í ljósi þess að við meðferð málsins hjá skattstjóra fór kærandi sérstaklega fram á að fá að tjá sig um þessar upplýsingar, en í hinum kærða úrskurði skattstjóra var sú krafa að engu höfð án nokkurra skýringa þar að lútandi.

Samkvæmt framansögðu verður ekki séð að skattstjóri hafi gætt þess að málið væri nægjanlega upplýst áður en hann tók ákvörðun í því, sbr. fyrrgreind ákvæði 1. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003 og 1. mgr. 26. gr. laga nr. 50/1988, sbr. og 10. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993, auk þess sem andmæla- og upplýsingaréttar kæranda var ekki gætt sem skyldi við meðferð málsins, sbr. 13. og 15. gr. síðastnefndra laga.“

----- E -----

Gæta þarf þess að gjaldandi fái eðlilegan tíma til að veita þær upplýsingar sem hann er krafinn um og til að koma að athugasemdum við áformaða endurákvörðun skatta. Í fyrrnefnda tilvikinu er ekki fyrir að fara lögmæltum lágmarksfresti en í hinu síðarnefnda er lögboðinn lágmarksfrestur 15 dagar, sbr. 4. mgr. 96. gr. tsl. og 3. mgr. 26. gr. vskl. Það er brot á andmælareglu 13. gr. ssl. ef ekki er fallist á að lengja svarfrest sem þykir hafa verið of knappur, sbr. úrskurð yfirkattaneftndar nr. 323/2006. Slík synjun felur þá jafnframt í sér brot á rannsóknarreglunni þar sem það að veita færi á andmælum og athugasemdum er eins og fyrr segir liður í því að mál verði nægjanlega upplýst.

**323/2006.** „Sakarefnið varðaði vandasamt úrlausnarefni er laut að ákvörðun matsverðs hlutabréfa samkvæmt makaskiptasamningi í stað tilgreinds söluverðs samkvæmt 2. mgr. 24. gr. laga nr. 75/1981, sbr. nú 2. mgr. 25. gr. laga nr. 90/2003, þar sem torvelt var að henda reiður á verðmæti þeirra eignarhluta sem skiptu um hendur, enda traustu gangverði á almennum markaði ekki fyrir að fara. Var því viðbúið að ýmis álitæfni gætu komið upp svo sem raunin hefur orðið í máli þessu. Þá verður að taka undir það með umboðsmanni kæranda, sbr. kæru, dags. 7. febrúar 2005, og greint bréf, dags. 13. júlí 2005, að með því að þess var ekki gætt að gefa kæranda kost á að tjá sig um sakarefnið og þá rannsókn og gögn, sem í málinu greinir, áður en boðun fór fram, kallaði það eitt og sér á rýmri frest til andsvara. Að öllu því samanlögðu, sem hér hefur verið rakið, verður að telja að frestur sá, sem kærandi hafði til að koma að athugasemdum sínum, hafi verið ákveðinn það skammur að ástæða sé til að ætla að lögmæltur andmæla-rettur kæranda hafi verið fyrir borð borinn, sbr. 4. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003 og 13. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993, enda þótt tekist hafi að leggja fram athugasemdir við hinar boðuðu breytingar, sbr. bréf, dags. 23. desember 2004. Eins og fyrr greinir kemur þar fram að efnislegar athugasemdir markist af greindri málsmeðferð ríkisskattstjóra.“

Spyrja má hvort málshraðaregla 1. mgr. 9. gr. ssl. hafi þýðingu við afmörkun rannsóknarreglunnar við undirbúning skattákvæðana. Í athugasemdum við 10. gr. frumvarps að stjórnýslulögunum, sem vitnað var til í upphafi þessa kafla, segir að við afmörkun rannsóknarreglunnar verði m.a. að líta til þess hversu nauðsynlegt er að taka skjótar ákvarðanir í málum. Eftir þessu sýnist brýn þörf á skjótri ákvarðanatöku geta réttlætt að skempra sé gengið í rannsókn máls en ella. Ófullnægjandi rannsókn verður hins vegar aldrei réttlætt á grundvelli málshraðareglunnar enda þótt hún kunni að leiða til þess að slakað verði á kröfum um rannsókn við ákveðnar aðstæður (Páll Hreinsson í Úlfjóti 2006, bls. 428). Með hliðsjón af fjárhagslegri þýðingu skattákvæðana og því að þær þarf að öllu jöfnu ekki að taka mjög skjótt verður ekki séð að málshraðaregla stjórnýslulaganna réttlæti neina tilslökun á kröfum um vandadan undirbúning og rannsókn áður en þær eru teknar.

### **Afleiðing brota á rannsóknarreglunni og framhald máls í kjölfarið**

Ef rannsóknarreglan er brotin fellir yfirkattaneftnd nánast alltaf úr gildi

ákvarðanir skattstjóra/ ríkisskattstjóra. Yfirkattaneftnd beitir því hinum almenna mælikvarða, þ.e. að brot á rannsóknarreglunni feli alltaf í sér verulegan annmarka sem þá leiði til ómerkingar ákvörðunar. Þegar beitt er hinum sérstaka mælikvarða telst annmarkinn aðeins verulegur hafi hann haft áhrif á efnislegt inntak ákvörðunarinnar (Arnar Þór Stefánsson í Úlfjóti 2005, bls. 276). Rétt er að undirstrika að yfirkattaneftnd ómerkir mál óháð því hvort kærandi ber annmarkann fyrir sig eða ekki. Ómerki yfirkattaneftnd mál vegna formannmarka hefur í úrskurðarframkvæmd almennt verið talið að taka megí málið fyrir að nýju á grundvelli 96. gr. tsl. að gættum tímamörkum 97. gr. sömu laga, sbr. úrskurði yfirkattaneftndar nr. 206, 662 og 980 frá 1998, 376 og 439 frá 2000 og 113 og 142 frá 2001. Þegar mál eru endurupptekin ber að hefja þau á því stigi málsins sem rannsóknarmistökin urðu. Það er t.a.m. ekki nóg að fullrannsaka slík mál og taka þau svo beint til úrskurðar að nýju. Fyrst verður að boða að fyrirhugað sé að úrskurða málið á þann veg sem til stendur og gefa færi á andmælum og athugasemdum, sbr. 4. mgr. 96. gr. tsl. og 3. mgr. 26. gr. vskl. Af þessu leiðir og að ríkisskattstjóri getur t.a.m. ekki við kæruafgreiðslu samkvæmt 99. gr. tsl. bætt úr rannsóknarannmarka sem varð við meðferð máls fyrir álagningu, sbr. t.d. úrskurð yfirkattaneftndar nr. 135/2004. Sé slíkt annmarkamál kært til ríkisskattstjóra ber honum að fella ákvörðun sína úr gildi og taka til við málið að nýju telji hann ástæðu til að halda því áfram. Þegar yfirkattaneftnd ómerkir mál á þeirri forsendu að með þau hafi átt að fara samkvæmt 1. og 3. mgr. 96. gr. tsl. en ekki 1. mgr. 95. gr. eru þau yfirleitt þannig vaxin að þau ber að hefja á upplýsingaöflun/fyrirspurn en ekki boðun, sbr. úrskurð hennar nr. 256/2011. Verði rannsóknarmistökin á kærustigi eða við afgreiðslu erinda samkv. 2. mgr. 101. gr. tsl. kemur þó að jafnaði ekki til boðunar enda gildir þá ekki téð 4. mgr. 96. gr. tsl. og boðunarskylda verður heldur ekki leidd af stjórnýslulögunum. Á þessu er þó sú undantekning varðandi erindi samkvæmt 2. mgr. 101. gr. tsl. að leiði afgreiðsla þeirra til hækkunar skattstofns skuli málsmeðferð hagað í samræmi við ákvæði 96. gr. Í úrskurðum yfirkattaneftndar nr. 34/2009, 207/2009, 393/2010 og 156/2011 kemur fram að hér er átt við hækkun frá áætluðum skattstofni en ekki breytingar sem einungis leiða til hækkunar á skattstofni samkvæmt hinu innsenda skattframtali ef þær eru ekki umfram áætlunina.



# Endurgreiðslur virðisaukaskatts til íbúðareigenda



## Jarprúður Hanna Jóhannsdóttir

er viðskiptalögfræðingur. Hún hefur starfað hjá ríkisskattstjóra frá árinu 2006, nú síðast sem hópstjóri í virðisaukaskatti.



**Endurgreiðsla virðisaukaskatts til íbúðareigenda er einungis heimil sé seljandi vöru og þjónustu skráður á virðisaukaskattsskrá á því tímamarki þegar viðskiptin eiga sér stað**

**Þann 1. janúar 1990 tóku gildi lög um virðisaukaskatt sem leystu af hólmi áðurgildandi söluskattslög frá árinu 1960. Söluskattskerfið var orðið úrelt og þótti virðisaukaskatturinn eyða sjálfkrafa flestum göllum gamla söluskattskerfisins.**

Skattskyldusvið laga um virðisaukaskatt er mun víðtækara en laga um söluskatt, og m.a. var ljóst að virðisaukaskattur myndi leggjast á vinnu iðnaðarmanna á byggingarstað íbúðarhúsnæðis sem var undanþegin söluskatti. Í frumvarpi því sem varð að lögum um virðisaukaskatt nr. 50/1988 veltu menn því upp hvort rétt væri að gera ráð fyrir sérstökum aðgerðum til að veða upp á móti þeirri hækkun byggingarkostnaðar sem af þessu hlyst. Komu þá tvær leiðir til greina til að koma virðisaukaskattinum til baka til íbúðarbyggjenda, annars vegar að fella niður vörugjald sem þá lagðist á ýmsar byggingarvörur, svo sem steypustyrktarjárn og raflagnaefni, og hins vegar að endurgreiða húsnæðis virðisaukaskatt af þeirri vinnu sem unnin væri á byggingarstað. Með því að fara aðra hvora leiðina eða sambland beggja þótti tryggt að byggjendur íbúðarhúsnæðis myndu ekki bera skaða af álagningu virðisaukaskattsins.

Með 13. gr. laga nr. 119/1989 var áður nefndum lögum um virðisaukaskatt breytt á þann veg að inn kom nýr kafli um endurgreiðslu virðisaukaskatts. Inn í lög

1. júlí 2002. Jafnframt skyldi endurgreiða eigendum íbúðarhúsnæðis virðisaukaskatt sem þeir hefðu greitt af vinnu manna við endurbætur þess, enda væri heildarkostnaður a.m.k. 7% af fasteignamati húseignarinnar í ársbyrjun. Var fjármálaráðherra í sömu grein veitt heimild til að setja með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd slíkra endurgreiðslna. En til að samræma skattalega meðferð nýbygginga annars vegar og hins vegar endurbóta og viðhalds íbúðarhúsnæðis, voru með lögum nr. 109/1990 tekin af þau mörk sem sett höfðu verið á endurgreiðslur vegna endurbóta og viðhalds.

Frá og með 1. júlí 1996 lækkaði endurgreiðslan úr 100% í 60% af greiddum virðisaukaskatti af vinnu manna á byggingarstað vegna nýbygginga, og sama breyting varð vegna endurbóta og viðhalds frá og með 1. janúar 1997. Var þetta gert með lögum 86/1996 og lögum 149/1996 og var sú breyting gerð í tengslum við lækkan vörugjalda, m.a. af byggingarvörum s.s. málningu, einangrunarefni og lagnaefni.

Með lögum nr. 10/2009 kom inn í lög um virðisaukaskatt bráðabirgðaákvæði sem kvað á um að hækka skyldi endurgreiðsluna tímabundið í 100% eða frá og með 1. mars 2009 til 1. janúar 2011. Hefur það ákvæði síðan tvisvar verið framlengt og gildir nú til 1. janúar 2013. Að öllu óbreyttu lækka endurgreiðslur til eigenda íbúðarhúsnæðis því niður í 60% um næstu áramót. Með þessu sama bráðabirgðaákvæði kom ennfremur inn í lög in sú breyting að umræddar endurgreiðslur skyldu einnig eiga við um frístundahúsnæði, og að endurgreiða skyldi virðisaukaskatt vegna hönnunar og eftirlits með byggingu íbúðarhúsnæðis og frístundahúsnæðis, en ekki hafði áður verið endurgreitt vegna þessara verkþátta. Sami gildistími er á þeim hluta ákvæðisins, þ.e. að sú heimild til endurgreiðslu rennur

kom ný grein, 42. gr., þar sem kveðið var á um að endurgreiða skyldi byggjendum íbúðarhúsnæðis virðisaukaskatt sem þeir hefðu greitt af vinnu manna á byggingarstað, og skyldi endurgreiðslan vera verðtryggð miðað við lánsklaravísitölu en verðtryggingin féll síðar niður frá og með

að óbreyttu út þann 1. janúar 2013. Breytingar þessar voru gerðar í kjölfar efnahagshrunsins og með það að markmiði að koma til móts við húsbýggjendur sem áttu í erfiðleikum vegna hrunsins, til að sporna við svartri atvinnustarfsemi og til að hvetja til aukinnar starfsemi á byggingarmarkaði.

Með reglugerð fjármálaráðherra nr. 449/1990 er kveðið nánar á um framkvæmd endurgreiðslna af þessum toga. Í reglugerðinni er að finna frekari útskýringar á þeim virðisaukaskatti sem slíkar endurgreiðslur taka til, hvað fellur ekki undir endurgreiðsluheimildina, hverjir eigi rétt á slíkri endurgreiðslu, hvernig sækja skuli um endurgreiðsluna, hvaða gögn þurfi að fylgja umsókn o.fl.

Rétt til endurgreiðslu vegna nýbyggingar á hver sá sem byggir á eigin lóð eða leigulóð íbúðarhúsnæði á eigin kostnað til eigin nota, leigu eða sölu. Ennfremur á rétt á endurgreiðslunni hver sá sem framkvæmir endurbætur eða viðhald á íbúðarhúsnæði í sinni eigu. Þegar tveir eða fleiri aðilar eru með sameiginlegan byggingarkostnað eða sameiginlegan kostnað við endurbætur og viðhald, t.d. þegar um fjölbýlishús er að ræða, skal endurgreiða hverjum þeirra sinn hlut samkvæmt eignarhlutfalli nema einn þeirra leggi fram umboð hinna til að taka við endurgreiðslu. Ef húsfélag sér um greiðslu sameiginlegs kostnaðar við endurbætur húseignar félagsaðila á það rétt til endurgreiðslu virðisaukaskattsins.

Endurgreiða skal vegna allrar vinnu manna sem unnin er á byggingarstað íbúðarhúsnæðis við nýbyggingu þess, þ.m.t. vinnu við framkvæmdir við lóð hússins, jarðvegslagnir, girðingar, bílskúra og garðhýsi á íbúðarhúsalóð. Á sama hátt skal endurgreiða virðisaukaskatt vegna allrar vinnu manna við endurbætur og viðhald íbúðarhúsnæðis sem unnin er á byggingarstað. Í reglugerðinni er skýrt tekið fram að ekki fæst endurgreiddur virðisaukaskattur vegna vinnu veitufyrirtækja við lagnir að og frá húsi, vinnu sem unnin er á verkstæði, vinnu við ræstingu, garðslátt, skordýraeyðingu eða aðra reglulega umhirðu íbúðarhúsnæðis sem ekki verður talin viðhald eignar. Ennfremur er í reglugerðinni tekið á því að ekki er endurgreitt vegna vinnu stjórn-

enda farandvinnuvéla og vinnuvéla sem skráningarskyldar eru í vinnuvélafrátt, s.s. byggingarkrana, grafa o.fl. Fyrr á þessu ári var ákvæðinu er varðar stjórnendur véla breytt en áður var einungis endurgreitt vegna vinnu sem unnin var með höndum, þ.e. ekki vegna neinnar vélavinnu. Var ákvæðið því rýmkað þar sem nú telst endurgreiðsluhæf vinna með ýmsum smávélum, s.s. steypusögum, parketslípum o.fl., svo fremi að vinnan sé unnin á byggingarstað húsnæðisins.

Þeir sem rétt eiga á endurgreiðslu skulu senda ríkisskattstjóra endurgreiðslubeiðni á rafrænu formi í gegnum þjónustusiðuna skattur.is, og í kjölfarið skal senda ríkisskattstjóra frumrit þeirra reikninga sem sótt er um endurgreiðslu fyrir og greiðslustaðfestingar vegna þeirra. Enn ber nokkuð

á því



að menn sækja um slíkar endurgreiðslur á pappír en slíkt veldur töfum á afgreiðslu umsóknanna og er þeim tilmælum því beint til umsækjenda að sækja um rafrænt í gegnum þjónustusiðuna á vefnum. Vanti umsækjanda upplýsingar um veflykil til að komast inn á þjónustusiðuna geta einstaklingar óskað eftir að fá lykilinn sendan í heimabanka, annars er hann sendur á lögheimili umsækjanda.

Nýjasta breytingin sem orðið hefur á reglum varðandi endurgreiðslu virðisaukaskatts til íbúðareigenda er sú að frá og með 19. júlí 2012 er endurgreiðsla virðisaukaskatts samkvæmt framangreindum reglum einungis heimil sé seljandi vöru og þjónustu skráður á virðisaukaskattsskrá á því tímamarki þegar viðskiptin eiga sér stað. Þessu nýja ákvæði er ætlað að koma í veg fyrir að ríkissjóður endurgreiði aðila virðisaukaskatt án þess að viðkomandi seljandi vöru eða þjónustu sé skráður á virðisaukaskattsskrá og skili skattinum þar með ekki í ríkissjóð. Setur þetta þær byrðar

á herðar kaupanda þjónustunnar að hann þarf að ganga úr skugga um hvort sá aðili sem fyrirhugað er að versla við sé skráður á virðisaukaskattsskrá eða ekki. Hægt er að ganga úr skugga um það með einfaldri uppflettingu á upplýsingavef ríkisskattstjóra rsk.is – *Leit í VSK-skrá*.

Talsverð breyting hefur orðið á fjölda endurgreiðslubeiðna eftir að endurgreiðsluhlutfallið var hækkað tímabundið í 100%, en fjöldi afgreiddra beiðna hefur farið úr tæplega 6.700 fyrir árið 2008 í 13.600 fyrir árið 2011, en búast má við að enn eigi eftir að berast beiðnir fyrir árið 2011. Flestar eru afgreiddar beiðnir fyrir árið 2010 en í lok ágúst sl. voru þær orðnar rúmlega 15.800 talsins, eða rúmlega tvöfalt fleiri en beiðnir sem taka til ársins 2008. Sú gríðarlega fjölgun endurgreiðslubeiðna sem borist hefur undanfarnin ár

hefur skapað mikið álag á starfsfólk ríkisskattstjóra sem sér um afgreiðslu slíkra beiðna. Það hefur því miður orðið til þess að ekki hefur í öllum tilfellum tekist að halda þá tímafresti sem lögin setja um að endurgreiða skuli umsækjanda eigi síðar en 30 dögum eftir að ríkisskattstjóra barst umsóknin. Til að flýta fyrir afgreiðslu er því mikilvægt að fólk sendi strax inn þau gögn sem fylgja eiga svo ekki þurfi að kalla sérstaklega eftir þeim þegar umsóknin kemur

til vinnslu.

Ef skoðuð er meðalfjárhæð á hverri endurgreiðslubeiðni kemur í ljós að sú fjárhæð hefur lækkað frá árinu 2008 sem bendir til þess að meira sé um viðhald og endurbætur en nýbyggingar, en einnig að nú eru menn í auknum mæli farnir að nýta sér endurgreiðsluleiðina fyrir lægri fjárhæðir. Ennfremur getur þessi aukning legið í því að íbúðareigendur hafi ekki þekkt reglur um slíkar endurgreiðslur fyrr en umræðan í þjóðfélaginu varð meiri í kjölfar átaksins „Allir vinna“.

Ljóst má því vera að það markmið að hvetja til aukinnar starfsemi á byggingarmarkaði virðist hafa skilað sér. Ennfremur má ætla að framangreind breyting hafi dregið úr svartri atvinnustarfsemi og er vonast til þess að nýjasta breytingin, að endurgreiða ekki nema seljandi þjónustunnar sé með opið virðisaukaskattsnúmer þegar þjónustan er innt af hendi, verði lóð á þá vogarskál að sporna enn frekar við svartri atvinnustarfsemi í þessum geira.



# Uppgjör félaga í erlendri mynt



## Ólafur Magni Sverrisson

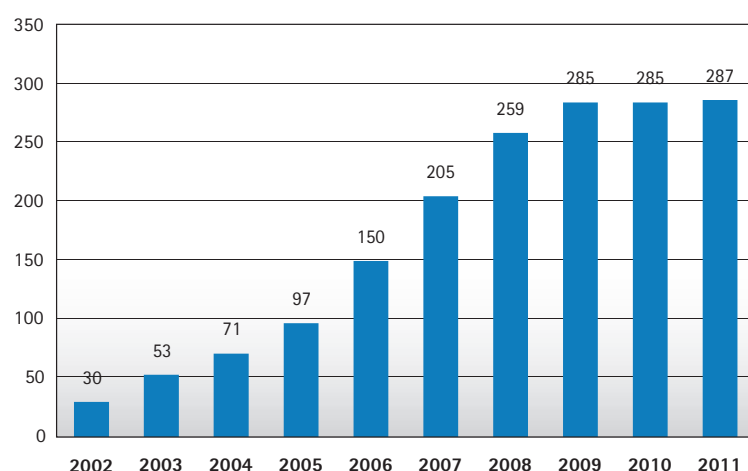
er viðskiptafræðingur sem hefur starfað í fyrirtækja- og hlutafélagaskrá frá 2007 og einnig í ársreikningaskrá frá 2010.

Að uppfylltum ákveðnum skilyrðum sem gefin eru í lögum nr. 3/2006 um ársreikninga geta félög óskað eftir heimild frá ársreikningaskrá til að gera upp og semja ársreikning í erlendri mynt. Félag sem sækir um slíka heimild þarf að sýna fram á með óvefengjanlegum hætti að starfrækslugjaldmiðill félagsins sé sannarlega erlent mynt.

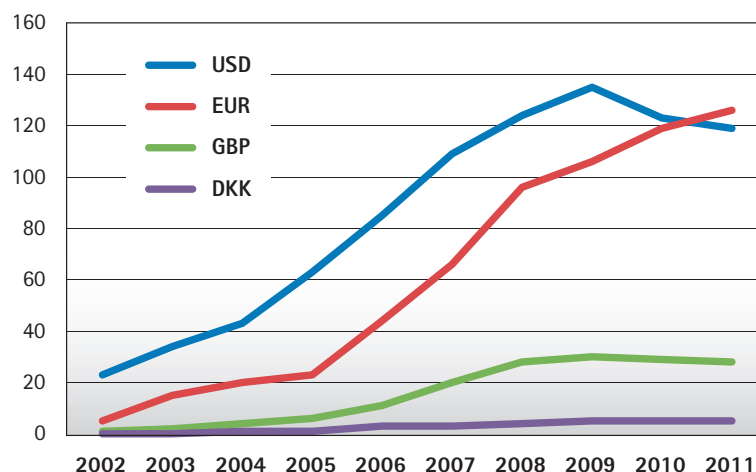
Starfrækslugjaldmiðill er skilgreindur sem sá gjaldmiðill sem vegur hlutfallslega mest allra gjaldmiðla í viðskiptum félags eða samstæðu, og sem meginhluti viðskipta félags eða samstæðu fer fram í. Við mat á því í hvaða gjaldmiðli meginhluti viðskipta fer fram skal litið heildstætt til tekna, gjalda, eigna, skulda og annarra viðskiptalegra þátta í rekstri viðkomandi félags.

Ársreikningaskrá hefur veitt nokkrum fjölda félaga heimild til að gera upp og semja ársreikning í erlendri mynt og hafa 287 félög þessa heimild vegna ársins 2011. Í töflunum hér á eftir má sjá þróun í fjölda félaga sem hafa heimild ársreikningaskrár frá árinu 2002 til og með 2011.

Fjöldi 1 - Fjöldi félaga með uppgjör í erlendri mynt



Fjöldi 2 - Helstu gjaldmiðlar félaga sem gera upp í erlendri mynt



Á árunum fyrir hrun fjölgaði félögum talsvert sem óskuðu eftir og fengu heimild til að gera upp og semja ársreikning í erlendri mynt, en frá 2006 til 2009 fjölgaði þessum félögum úr 150 í 285 og hefur sú tala staðið nokkuð í stað síðan þá. Sérstök heimild var sett í lög í lok árs 2008 sem gaf félögum tækifæri til að sækja um heimild til ársreikningaskrár utan hins hefðbundna tímaramma sem núverandi lög veita. Var það gert til að gefa félögum tækifæri til að bregðast við þeim breytingum sem urðu á efnahagsumhverfi Íslands á þeim tíma.

Árið 2002 höfðu 30 félög heimild til að gera upp og semja ársreikning í erlendri mynt. 23 félög höfðu heimild til að gera upp í bandaríkjadollar (USD),

fimm félög í evrum (EUR), eitt félag í breskum pundum (GBP) og eitt félag í norskum krónum (NOK). Fjöldi félaga með umrædda heimild hefur aukist og fyrir árið 2011 hafa 287 félög slíka heimild. Helstu gjaldmiðlar sem félög hafa heimild til að gera upp í eru EUR, USD, GBP og dönsk króna (DKK), en 126 félög gera upp í EUR, 119 félög í USD, 28 gera upp í GBP og fimm félög gera upp í DKK. Löngum hafa flest félög sem kjósa að gera upp í erlendri mynt gert upp í USD en næst flest í EUR. Það breytist þó við uppgjör á árinu 2011 en þá munu í fyrsta skipti fleiri félög gera upp í EUR en USD. Á töflu 2 má sjá þróun í fjölda félaga sem gera upp í helstu gjaldmiðlum.

Ef tekið er mið af heildarfjölda íslenskra félaga má greina að aðeins lítið brot af íslenskum félögum hefur sótt um og fengið heimild ársreikningaskrár til að gera upp og semja ársreikning í erlendum gjaldmiðli. Heildarfjöldi félaga sem gerir upp í íslenskum krónum telur tugþúsundir en þróun í fjölda þeirra félaga má sjá á töflu 3 hér til hliðar.

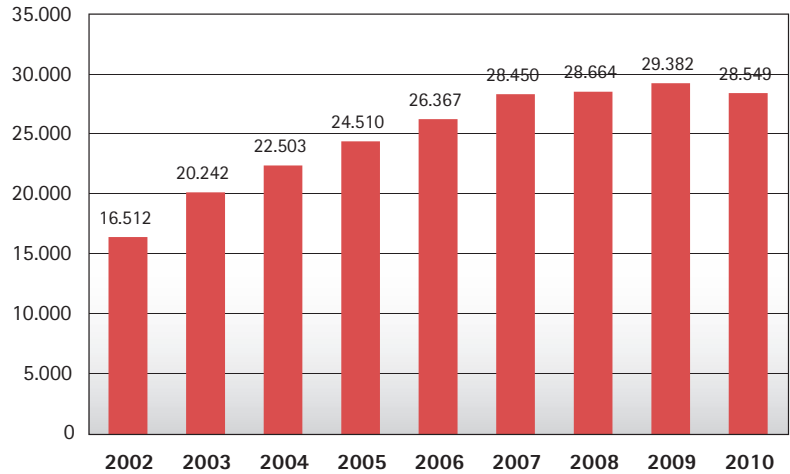
Fjöldi félaga jókst um rúmlega 12.000 á milli árana 2002 og 2010 en þegar lítið er til þess að 28.549 félög gerðu upp í íslenskrum krónum á árinu 2010, en einungis 285 félög í erlendri mynt, þá kemur í ljós að aðeins 1% allra félaga á Íslandi hafa heimild til að gera upp og semja ársreikning í erlendri mynt.

Ef skoðaðar eru veltutölur þeirra félaga sem gera upp í erlendri mynt kemur í ljós að um mörg stærstu félög landsins er að ræða. Þannig var heildarvelta þeirra félaga sem gerðu upp í erlendri mynt árið 2009 765.617.089.378 kr. eða 24,7% af heildarveltu allra íslenskra félaga. Árið 2010 var hlutfallið komið niður í 20,9% en ekki liggja fyrir tölur vegna ársins 2011. Samanburður á heildarveltu félaga sem gera upp í íslenskum krónum og þeirra félaga sem gera upp í erlendri mynt má sjá á töflu 4, og á töflu 5 sést hversu hátt prósentuhlutfall af veltu íslenskra félaga er gert upp í erlendri mynt.

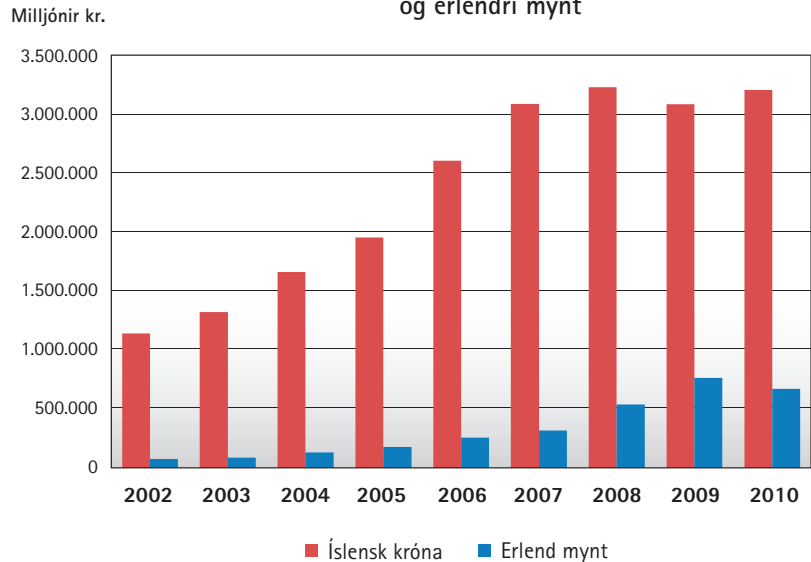
Þegar rýnt er í þessar tölur er óhjákvæmilegt að staldra við þá staðreynd að 1% af félögum á Íslandi stendur undir hátt í fjórðungi af veltu allra íslenskra félaga og umrædd félög kjósa að gera upp í erlendri mynt. Undirritaður ætlar ekki í pólitískar ritdeilur um vægi og gildi íslensku krónunnar eða hvort taka skuli upp aðra mynt, en stærstu aðilarnir virðast nú þegar vera búnir að skipta um gjaldmiðil.

Umsóknum til ársreikningaskrár um heimild til að gera upp og semja ársreikning í erlendum gjaldeyri hefur fækkað til muna undanfarin tvö ár. Hægt er að túlka þessa fækkun umsókna á nokkra vegu, t.d. gætu flest félög sem uppfylla skilyrði laga um ársreikninga þegar hafa óskað eftir þessari heimild auk þess sem óvissa, gjaldeyrishöft og annað slíkt gæti líka haft áhrif, eða, – sem er óskandi – að jafnvægi sé að myndast í íslensku efnahagslífi og samskiptum við erlenda aðila. Hvað sem verður þá mun verða áhugavert að fylgjast með þróun þessara mála næstu árin.

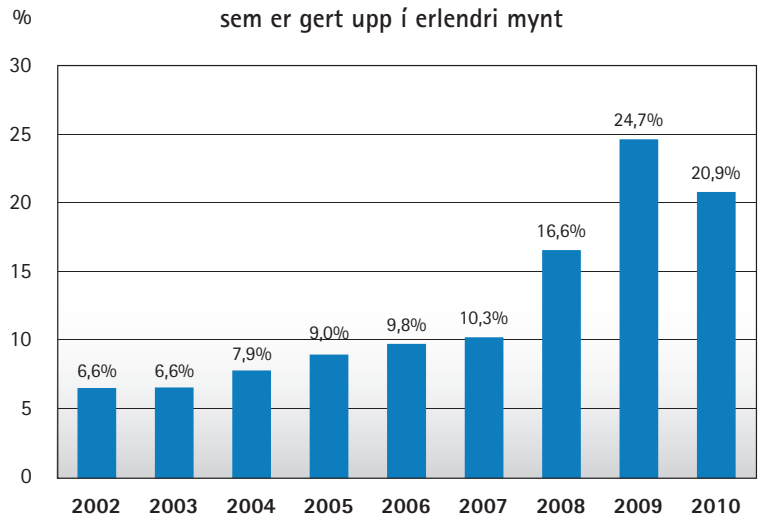
3 – Fjöldi félaga með uppgjör í íslenskum krónum



4 – Velta félaga með uppgjör í íslenskum krónum og erlendri mynt



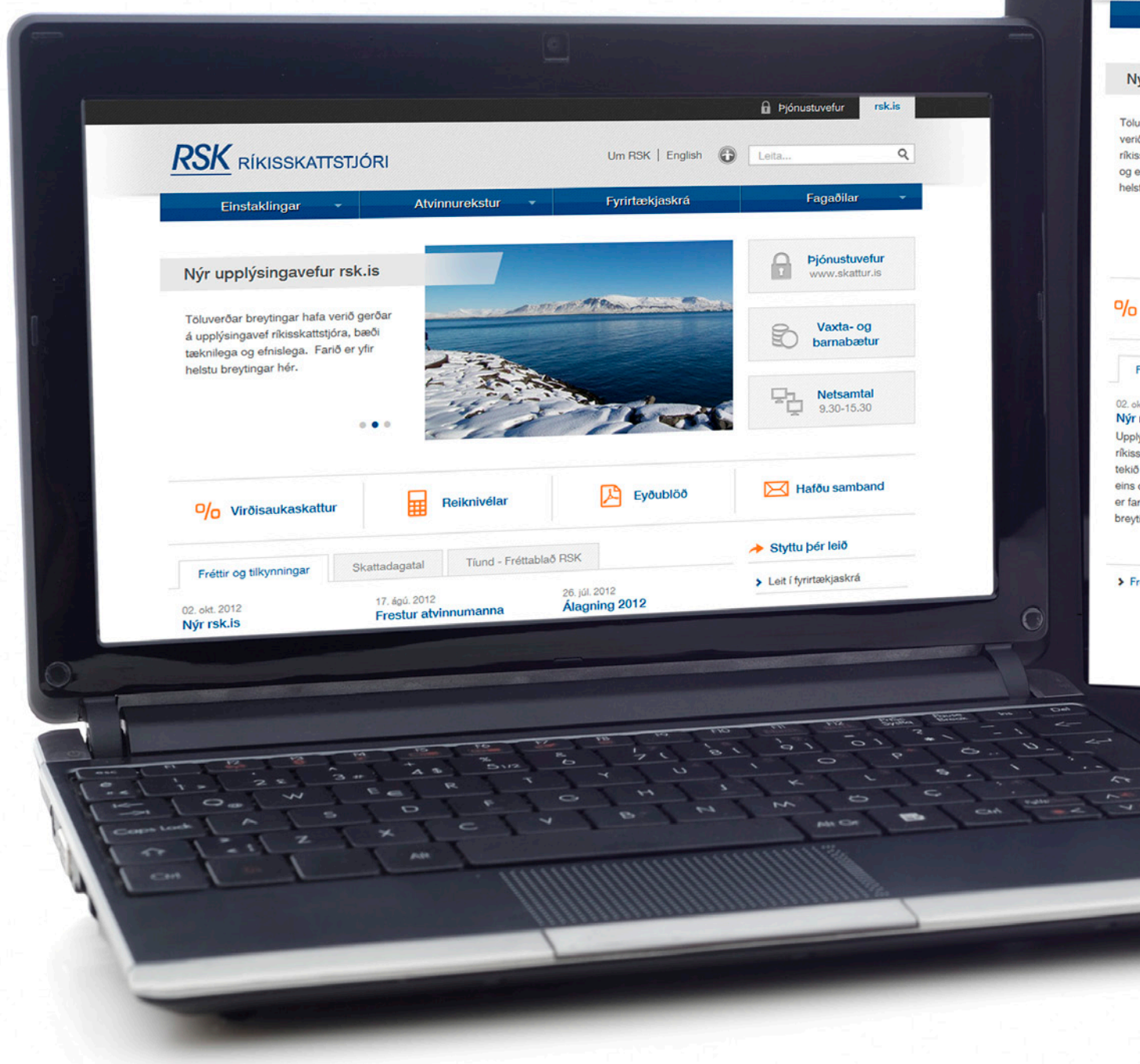
5 – Hlutfall af heildarveltu íslenskra félaga sem er gert upp í erlendri mynt





# Nýr upplýsingavefur

Í tilefni af 50 ára afmæli ríkisskattstjóraembættisins var ný útgáfa af upplýsingavefnum rsk.is opnuð í byrjun október, en um fjórðu útgáfu hans er að ræða. Það var þann 30. desember 1998 sem Geir H. Haarde, þáverandi fjármálaráðherra, hleypti rsk.is af stokkunum. Vefurinn var þá einn stærsti íslenski upplýsingavefurinn og samanstóð af tæplega þrjú hundruð síðum og skjölum.



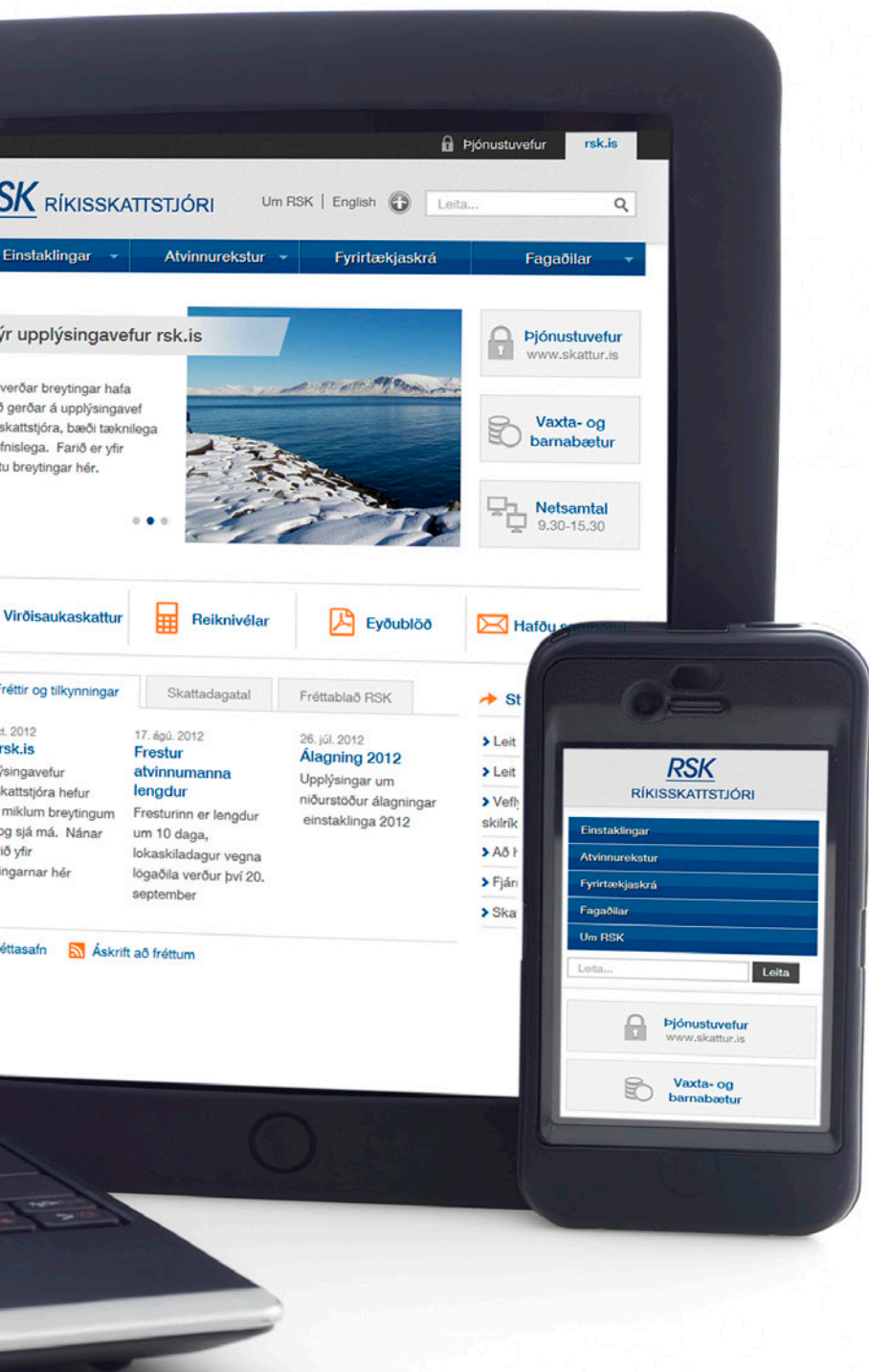
Á þeim tæpu 14 árum sem síðan eru liðin hefur vefurinn vaxið mjög að umfangi. Tæknibreytingar hafa einnig verið örur og hefur vefurinn verið uppfærður tvisvar sinnum. Nú þegar fjórða útgáfan er tekin í notkun er þar að finna vel á þriðja þúsund vefsíður og skjöl. Að auki rekur ríkisskattstjóri aðra vefi eins og tiund.is, skattalagasafn.is og öflugan þjónustuvef,

skattur.is, sem er ætlaður fyrir framtalsgerð og rafræn samskipti af ýmsu tagi.

Breytingarnar sem nú hafa verið gerðar á upplýsingavefnum eru þess eðlis að réttara væri að tala um nýjan vef fremur en nýja útgáfu. Hér verður farið yfir helstu nýjungarnar sem vefurinn hefur upp á að bjóða.

## Aðgengi

Mikil áhersla er lögð á aðgengismál á nýja vefnum en ákveðið var að bjóða upp á vefþjónustu frá stillingar.is. Vefþjónustan kemur til móts við þarfir fólks sem á erfitt með að lesa, t.d. vegna sjónskerðingar eða lesblindu. Með slíkri þjónustu er sem dæmi hægt að velja litasamsetningu, stafagerð, leturstærð, bil á milli lína og orða, og fleiri slík atriði sem þjóna þörfum hvers og eins. Þegar notandi hefur skráð sínar stillingar þá er þeim miðlað sjálfkrafa á upplýsingavef ríkisskattstjóra, rsk.is.



## rsk.is er „snjall vefur“

Á undanförunum misserum hefur notkun á snjallsímum og spjaldtölvum aukist gríðarlega. Samhliða þeirri þróun hafa aukist kröfur um að fá aðgang að nákvæmlega sömu þjónustu, óháð tölvu- eða tækjabúnaði notenda. Margir hafa brugðist við með því að bjóða upp á vefi sem eru sérstaklega hannaðir fyrir farsíma, líkt og m.mbl.is, m.vedur.is og m.siminn.is.

Við hönnun á nýjum upplýsingavef var tekin ákvörðun um að hafa ekki sérstakan vef fyrir farsíma heldur hanna einn vef óháð tækjabúnaði notenda hans. Nýi vefurinn lagar sig að ólíkum skjástærðum, hvort heldur er fyrir hefðbundna tölvuskjá, spjaldtölvu eða snjallsíma. Aðal kosturinn við að hafa einn vef, óháðan tækjabúnaði til skoðunar, er sá að allar vefslóðir eru nákvæmlega eins, sem og allur texti sem birtist og þeir valmöguleikar sem í boði eru. Á hefðbundnum tölvuskjá birtist vefsíðan í fullri stærð en ef vefurinn er skoðaður í spjaldtölvu eða lítilli fartölvu þjappast dálkar saman og verða mjórri. Ef vefurinn er skoðaður á mjög litlum skjá, líkt og í snjallsíma, fer nánast allt efni í einn dálk, því er endurraðað, grafík verður einfaldari og minna af myndefni. Mjög mikilvægt er fyrir notendur að vefsíður séu alltaf eins, enda getur verið erfitt að opna vefslóð í litlum snjallsíma sem eingöngu er hönnuð fyrir stóran skjá.



## Skipulag og forgangsróðun

Vefnum er skipt upp í fjóra megin flokka; einstaklinga, atvinnurekstur, fyrirtækjaskrá og fagaðila. Auk þess eru upplýsingar um embættið flokkaðar sér, en þar er að finna efni um starfsstöðvar, skipurit, áherslur og starfsmannastefnu, svo fátt eitt sé nefnt.

Undanfarið hefur hópur starfsmanna ríkisskattstjóra unnið að því að fara yfir efnisatriði vefsins. Allt efnið hefur verið endurskoðað, margt af því verið endurbætt, sumt hreinlega endurgert og einnig hefur nýju efni verið bætt við vefinn. Til að gera texta vefsins skiljanlegri var mikil áhersla lögð á að taka allar tilvísanir í lög og reglugerðir út úr efnislegum texta. Þetta á sérstaklega við um efni sem snertir einstaklinga. Í textanum er því ekki lengur að finna beinar tilvísanir í lög líkt og „1. másl. 4. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr.

Einstaklingar

Atvinnurekstur

Fyrirtækjaskrá

Forsíða > Einstaklingar > Vaxta- og barnabætur > Barnabætur

Skattar og gjöld

Eignir og skuldir

Tekjur og frádrættir

> Vaxta- og barnabætur

> Barnabætur

> Vaxtabætur

> Fyrirframgreiðsla vaxtabóta

> Sérstök vaxtaniðurgreiðsla

Reiknivélar

Skattskylda

Staðgreiðsla

Kæur og málsmeðferð

Framtal og álagning

Eyðublöð

## Barnabætur 2012 vegna ársins 2011

### Almennt

Barnabætur eru reiknaðar í fyrsta skipti vegna barns í álagningu fæðist og í síðasta skipti í álagningu á því ári sem 18 ára aldri er tekjutengdar og ákvarðaðar samkvæmt skattframtali og greiddar yngri en sjö ára eru greiddar til viðbóta barnabætur sem jafnframt

Við ákvörðun barnabóta 2012 er miðað við fjölskyldustöðu eins þeim sem hefur barnið hjá sér í árslok 2011 ákvarðaðar barnaba

+ Óskertar barnabætur hjóna

+ Óskertar barnabætur einstæðra foreldra

+ Flutningur milli landa

+ Fyrirframgreiðsla barnabóta

+ Barnabætur hjóna

+ Barnabætur sambúðarfólks

- Barnabætur einstæðra foreldra

Einstætt foreldri fær greiddar óskiptar barnabætur með barni foreldri er átt við þá sem hafa barn sitt hjá sér og einir annars hefur barnið hjá sér, en greiðir meðlag, fær ekki greiddar barnabætur einstæða foreldra. Til að staðfesta að framteljandi sé einstætt reit á skattframtali.

+ Sameiginlegt forræði

+ Barnabætur eða hliðstæðar greiðslur erlendis frá

+ Barnabætur í EES ríkjum

### Ítarefni

+ Hvar finn ég reglurnar?

< Til baka

### Ítarefni

#### - Hvar finn ég reglurnar?

Almennt um barnabætur – A-liður 68. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt

Almennt um barnabætur – reglugerð nr. 555/2004, um greiðslu barnabóta

Fyrirframgreiðsla barnabóta – 6. gr. reglugerðar nr. 555/2004, um greiðslu barnabóta

Hverjir teljast framfærðir – 1. mgr. A-liðar 68. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt

Hverjir teljast framfærðir – 2. mgr. reglugerðar nr. 555/2004, um greiðslu barnabóta

Lögheimili – lög nr. 21/1990, um lögheimili

Menn tryggðir samkvæmt lögum um almannatryggingar – 12-14. gr. laga nr. 100/2007, um almannatryggingar

Ótakmörkuð skattskylda – 1. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt

Skattaleg heimilisfesti – 3. mgr. 69. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt

Skattaleg heimilisfesti – reglugerð nr. 648/1995, um réttindi og skyldur manna sem dvalast erlendis við nám

Skilyrði fyrir samsköttun – 3. mgr. 62. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt

Skilyrði fyrir skráningu sambúðar í Þjóðskrá – 3. mgr. 7. gr. laga nr. 54/1982, um þjóðskrá og almannaskráningu

+ Annað

3/2006“. Tilvísanir í lög og reglugerðir eru þó birtar sérstaklega á efnisíðum undir ítarefni þannig að þær eru ávallt aðgengi- legar fyrir þá sem vilja kafa dýpra. Efnið er einnig brotið meira upp með tilliti til þarfa notenda. Til að mynda er umfjöllun um skattmat hjá einstaklingum brotin upp í kafla á borð við „tekjur og frádráttur“ auk þess sem bætt var við umfjöllunina.

Allt skipulag vefsins var hugsað út frá skjástærð snjallsíma en slík nálgun kallar á forgangsróðun efnis þannig að aðalatriðin séu í forgrunni. Má sem dæmi nefna að í stað þess að vera með línulega framsetningu á efni um virðisaukaskatt fyrir einstaklinga er athyglinni sérstaklega beint að átakanu „Allir vinna“, þ.e. að endurgreiðslum vegna vinnu við endurbætur og viðhald húsnæðis, sem og að því að skila má endurgreiðslubeiðinni rafrænt.

Einstaklingar

> Skattar og gjöld

> Eignir og skuldir

> Tekjur og frádrættir

> Vaxta- og barnabætur

> Reiknivélar

> Skattskylda

> Staðgreiðsla

> Kæur og málsmeðferð

> Framtal og álagning

> Eyðublöð

Atvinnurekstur

> Að hefja rekstur

> Skattar og gjöld

> Virðisaukaskattur

> Staðgreiðsla og reiknað endurgjald

> Rafræn skil

> Framtal og álagning

> Skattskylda

> Bókhald og tekjuskráning

> Málsmeðferð og réttarreglur

> Eyðublöð

> Orðsendingar

Fyrirtækjaskrá

> Stofnun félaga

> Félagasamtök og almenn

> Breytingar og slit

> Þjónusta

> Ársreikningaskrá

> Gjaldskrá

> Eyðublöð

> Lög, reglugerðir og leyfisveitingar



RÍKISSKATTSTJÓRI

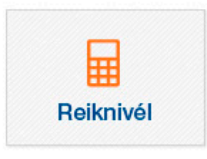
Kt. 540269-6029 | Fax 442 1999 | rsk@rsk.is



Hafðu samband

44

Þjónusta



árið eftir að það náð. Barnabætur eru eftirá. Vegna barna mt eru tekjutengdar.

og hún er í Þjóðskrá 31. desember 2011 og er eturnar.

ni sem það hefur á framfæri. Með einstæðu st framfærslu þess. Það foreldrið sem ekki barnabætur. Í Þjóðskrá er engin sérmerking fyrir þett foreldri þarf hann að merkja í þar til gerðan



Fagaðilar

- Fréttir og tilkynningar
- Auglýsingar
- Frestir fagmanna
- Ákvarðandi bréf
- Bindandi álit
- Staðtölur skatta
- Hugbúnaðarhús



Að sjálfsögðu má einnig nálgast almennar upplýsingar um virðisaukaskatt fyrir einstaklinga en sú umfjöllun er ekki í forgrunni á síðunni. Þrátt fyrir forgangsroðun efnis getur umfjöllun um einstök skattamál oft orðið yfirgripsmikil og flókin og vandasamt að koma efninu til skila svo vel sé. Leitast er við að forðast framsetningu sem kallar á langan texta. Mikið af efnisíðum vefsins byggja því á þeirri aðferð að hafa stuttan inngang og síðan lista með atriðum sem hægt er að sprengja upp til að skoða nánar. Slíkir listar eru auðkenndir með + tákni. Hér til hliðar má sjá dæmi um slíka framsetningu í umfjöllun um barnabætur.

### Betri leitarvél

Leitarvél vefsins er mun fullkomnari en sú sem var á gamla vefnum. Með tengingu við beygingarlýsingu íslensks nútímamáls getur leitarvélin unnið með ólíkar beygingarmyndir orða. Það þýðir að ef slegið er inn leitarorðið „tekjuskattur“ birtir leitarvélin einnig niðurstöður af beygingarmyndum orðsins á borð við „tekjuskatti“, „tekjusköttum“, „tekjuskattanna“ o.s.frv. Þessi nýjung gerir það að verkum að leitarvélin finnur meira efni sem uppfyllir leitaraskilyrði notandans.

Að auki getur leitarvélin sleppt því að leita í mjög sérhæfðu efni líkt og ákvarðandi bréfum og bindandi álitum, en fjöldi slíkra á vefnum skiptir nokkrum hundruðum. Slíkt efni kemur þá ekki fram í leitarniðurstöðum nema sérstaklega sé óskað eftir því. Með þessu er verið að ná tvennu fram; annars vegar að auðvelda fagaðilum leit í sérhæfðu efni og hins vegar að flækja ekki leitarniðurstöður fyrir notendur sem frekar óska eftir almennum upplýsingum.

### Uppflettingar í fyrirtækjaskrá, virðisaukaskattsskrá og ársreikningaskrá

Sú þjónusta sem er mest notuð á upplýsingavefnum er að fletta upp í fyrirtækjaskrá, en ríkisskattstjóri hefur einnig boðið upp á slíka þjónustu fyrir bæði ársreikninga- og virðisaukaskattsskrá. Til að auðvelda notendum þessar uppflettingar hefur þetta nú verið sameinað í eina vefþjónustu. Notandinn þarf því ekki lengur að leita í þremur skráum til að nálgast allar þessar upplýsingar.

Upplýsingar um gögn í ársreikningaskrá eru aðgengilegar líkt og áður en auk þess hefur upplýsingum úr fyrirtækjaskrá verið bætt við, þ.e. um stofngögn, aukatilkynningar, samþykktir o.fl. Stefnt er að því að setja upp vefverslun þannig að með einföldum hætti sé hægt að kaupa gögnin sjálf. Gert er ráð fyrir því að vefverslunin verði opnuð á fyrri hluta næsta árs.

#### Leitarvél

Leit í fyrirtækjaskrá, ársreikningaskrá og VSK-skrá. **Aðeins þarf að fylla út eitt svæði.**

Nafn:

Kennitala:

Heimilisfang\*:

VSK-númer:

\* Ef leitað er eftir heimilisfangi skal skrá það í þágufalli

Leita
Hreinsa

---

Leit eftir „leilaútgörðin“ skiladi ottitarandi niurstöðu

Ísbílaútgörðin ehf (560206-1430)  
b.t. aðili: Ásgeir Baldursson

Póstfang	Löghelmill	Svellafélag	Rekstrarform
Framnesvegj 38 101 Reykjavík	Framnesvegj 38 101 Reykjavík	0000 Reykjavík	E1 Einkahlutafélag (ahf)

ÍSAT Atvinnugreinaflokkun  
47.29.0 Önnur smásala á matvælum í sérverstunum

Virðisaukaskattsnúmer  
89551 Opnað: 16.02.2006 ÍSAT nr.: 47.29.0 Önnur smásala á matvælum í sérverstunum

+ [Gögn úr fyrirtækjaskrá](#)

+ [Gögn úr ársreikningaskrá](#)

### Útlit

Þar sem við hönnun vefsins var tekið mið af notkun snjallsíma og spjaldtölva var útlit hans hannað alveg frá grunni til að taka mið af mismunandi tækjabúnaði. Leitast var við að hafa viðmót hans hlýlegt og útlitið létt og stílhreint. Einhvers staðar segir að ekki skuli dæma bókina af kápunni. Það er alveg rétt. Það er hins vegar mun skemmtilegra að lesa góða bók sem er fallega innbundin.

JJ



# Ríkisskattstjórar Norðurlandanna

Ríkisskattstjórar Norðurlandanna hittust á árlegum fundi sínum í sumar. Var nú röðin komin að Íslandi að halda fundinn sem fram fór á Akureyri 11. - 13. júní sl., en síðast hafði verið fundað hérlendis árið 2007 og þá í Reykjavík.

Ríkisskattstjórafundirnir eru vettvangur æðstu yfirmanna skattamála á Norðurlöndunum til að skiptast á skoðunum um helstu mál sem fyrir liggja hjá skattyfirvöldum á hverjum tíma. Gerir hvert land grein fyrir þróun lagareglna, skipulags- og tæknibreytingum innan kerfisins, og ýmsum álitamálum sem upp hafa komið.

Af Íslands hálfu sóttu fundinn Skúli Eggert Þórðarson, Ingvar J. Rögnvaldsson, Jens Þór Svansson, Guðrún Jenný Jónsdóttir, Helga Valborg Steinarsdóttir og Gunnar Karlsson, en Ásgeir Heimir Guðmundsson tók þátt í seinni hluta fundarhaldanna. Framsögu fyrir Ísland héldu Guðrún Jenný, Jens Þór, Ingvar og Skúli Eggert sem jafnframt var fundarstjóri.

Gestur fundarins var Ólafur Þór Hauksson sérstakur saksóknari sem flutti áhugaverðan fyrirlestur um aðdragandann að stofnun embættis síns og þróun verkefna þess, auk þess að greina frá helstu sjónarmiðum um skýringar og orsakir á hruni íslenska bankakerfisins. Var gerður góður rómur að erindi Ólafs og skýrri framsetningu hans á sérlega flóknum viðfangsefnum.

Fundarmönnum var boðið í ökuferð eftir gamla veginum yfir Vaðlaheiði, og vakti sú ferð óskipta athygli norrænna gesta okkar sem þótti mikið til landslagins koma og útsýnisins af heiðinni. Í sömu ferð var heimsótt samgönguminjasafnið að Ystafelli sem ekki þótti síður fróðlegt.

Á fundinum voru kynntar niðurstöður vinnu nokkurra samnorrænna vinnuhópa er heyra undir Nordisk Agenda, og lúta að sameiginlegum þróunarverkefnum, samvinnu og samrekstri norrænu ríkisskattstjóraembættanna á einstökum sviðum. Einkum var rætt um leiðir til að miðla upplýsingum milli landa svo tryggja megi betur skilvirkni skattfrákvæmdar, og hvernig best sé að haga eftirliti með aðilum

sem starfa á alþjóðlega vísu og hafa starfsstöðvar í fleiri en einu landi. Starfshópur um upplýsingaskiptasamninga (e. Tax Information Exchange Agreement) hefur skilað góðum árangri og fyrir liggur frekari vinna við gerð slíkra samninga og miðlun fræðslu þar um. Einnig voru ræddir möguleikar á bættri þjónustu samhliða hertu eftirliti. Má þar nefna nýjar og breyttar aðferðir við gagnkvæm upplýsingaskipti, m.a. um hraðari skil launaupplýsinga milli landa svo árita megi tekjuupplýsingar, einkum um laun og aðrar tekjur sem aflað er í öðru landi en heimilisfestarriki, beint inn á framtal fyrir framtalsskil. Þegar slíkt verður komið til framkvæmda mun áreiðanleiki áritaðra upplýsinga aukast enn



Gunnar Karlsson, Svein Ragnar Kristensen og Mirjami Laitinen. Í bakgrunni eru þau Vilhelm Andersson og Ann-Sofi Johansson.





Jens Þór Svansson, Helga Valborg Steinarsdóttir, Skúli Eggert Þórðarson, Guðrún Jenný Jónsdóttir, Ingvar J. Rögnvaldsson, Gunnar Karlsson og Sven Rune Greni við fundarstörf.

frá því sem verið hefur. Vinnuhópur um skil upplýsinga frá þriðja aðila hefur greint stjórnunar-, lögfræði- og tæknileg álitaeftir þar að lútandi, og lagt fram tillögur til úrbóta. Einnig var greint frá umbótum á nordisketax.net og tölfræðileg úttekt á notkun vefsins kynnt með skýringum. Jafnframt var ræddur áhugi fræðimanna á samstarfi við skattfyrirvöld um ýmsar rannsóknir, enda áreiðanleiki tölulegra gagna og upplýsinga í skattkerfunum afar mikill.

Nokkuð var rætt um þjónustu við skattgreiðendur og þá með áherslu á stefnur og strauma í rafrænni þjónustu. Flutti Juha Lindgren, sviðsstjóri þjónustusviðs finnskra skattfyrvalda, greinargott erindi um hvernig auknum kröfum til skattkerfisins um betri nýtingu fjármuna megi mæta með því að beina samskiptum við viðskiptavini í enn meira mæli inn á rafrænar brautir. Ítrekaði hann að traust og jákvæð samskipti við gjaldendur auðveldi skattfyrirvöldum að gæta öryggis skatttekna ríkisins.

Loks var rætt um alþjóðlegt samstarf milli norrænu landanna á vettvangi IOTA, og hvernig það geti nýst til að auka skilvirkni eftirlits.

Við fundarslit lýstu gestir okkar yfir mikilli ánægju með fundinn, og sammæltust um að hann hefði verið bæði gagnlegur og skemmtilegur. Mun næsti fundur ríkisskattstjóra Norðurlandanna verða haldinn í Svíþjóð árið 2013.

HVS



Mirjami Laitinen, Suzanne Lindblom, Ann-Sofi Johansson, Juha Lindgren og Steffen Normann Hansen.







### Jesper Skovhus Poulsen

Jesper Skovhus Poulsen hefur verið forstjóri ríkisskattstjórasamsteypunnar í Danmörku (skattur, tollur og innheimta) frá árinu 2010 og var settur ráðuneytisstjóri í skattaráðuneytinu frá mars til loka maí 2012. Hann hóf störf hjá skattaráðuneytinu á árinu 1995 að loknu prófi í viðskiptalögfræði og hagfræði, og gegndi þar ýmsum yfirmannsstöðum. Auk þess starfaði Jesper hjá ríkisskattstjóraembættinu um nokkurt skeið eða þar til hann tók við stöðu þróunarstjóra skattaráðuneytisins, sem hann gegndi frá 2003.



### Mirjami Laitinen

Mirjami Laitinen M.A. í félagsvísindum hefur verið ríkisskattstjóri Finnlands frá 1. desember 2007. Hún hóf störf hjá ríkisskattstjóraembættinu 1972 og öðlaðist síðar víðtæka stjórnunarreynslu á öllum sviðum skattstjórnsýslunnar, m.a. var hún ábyrg fyrir kerfisbundinni þróun á viðmóti og afgreiðslu viðskiptamanna skattsins. Frá árinu 1997 var hún æðsti yfirmaður álagningar sviðs og staðgengill ríkisskattstjóra þar til hún tók við sjálfu embættinu.





### Svein Ragnar Kristensen

Svein Ragnar Kristensen hagfræðingur var settur ríkisskattstjóri Noregs 1. júlí 2006 og skipaður í embættið í desember sama ár. Á árunum 1973-1977 starfaði hann hjá sveitastjórnar- og vinnumálaráðuneytinu, 1977-1984 sem yfirmaður hjá vinnueftirlitsstofnuninni, og 1995-1996 sem sviðsstjóri hjá almannatryggingum. Svein Ragnar hóf störf hjá ríkisskattstjóra á árinu 1996 og gegndi stöðu forstöðumanns stjórnunarsviðs til ársins 2000, en á því ári tók hann við starfi sem sviðsstjóri yfir tekjumati fasteigna auk þess að vera vararíkisskattstjóri.



### Ingemar Hansson

Ingemar Hansson þjóðhagfræðingur og prófessor við háskólann í Lundi hefur gegnt embætti ríkisskattstjóra Svíþjóðar frá 17. febrúar 2010. Hann var ritari nefndar sem vann að breytingum á tekjuskattkerfinu, og í framhaldi þess yfirmaður skattadeildar fjármálaráðuneytisins á árunum 1989-1992 og síðan hagfræðisviðs ráðuneytisins 1992-1999. Árin 1999-2006 var hann forstjóri ríkisstofnunar um efnahagsrannsóknir.



# Niðurstöður álagningar 2012

Ríkisskattstjóri hefur lokið við að leggja opinber gjöld á tekjur og eignir einstaklinga. Almennt má segja að skattframtöl einstaklinga og niðurstöður álagningar beri enn skýr merki þeirra umskipta sem hér urðu fyrir nokkrum árum. Þó eru nú ákveðin teikn um að hagur Íslendinga sé tekinn að vænkast. Framteljendum á skattgrunnskrá hefur fjölgað frá fyrra ári. Skattskyldar tekjur hækkuðu um tæpa 75,6 milljarða og voru nú 954,4 milljarðar. Þar af voru útsvarsskyldar tekjur 876,1 milljarður, 63,7 milljörðum hærri en fyrir ári, og fjármagnstekjur tæpir 78,3 milljarðar, tæpum 12 milljörðum hærri en í fyrra. Þó að tekjur séu aftur farnar að hækka eru bætur enn mjög háar og fjármagnstekjur eru enn hvergi nærri því eins háar og vænta mætti í eðlilegu árferði.



**Páll Kolbeins**  
er rekstrarhagfræðingur og hefur starfað hjá ríkisskattstjóra í rúman áratug. Áður starfaði hann hjá fjármálaráðuneytinu. Páll hefur séð um birtingu og vinnslu skattatölfræði á vef ríkisskattstjóra og úrvinnslu tölfraðilegra upplýsinga til birtingar í Tíund síðustu ár.

## Framteljendur

Við álagningu nú voru 261.764 framteljendur á skattgrunnskrá, eitt þúsund fleiri en fyrir ári. Framteljendum fjölgaði mjög mikið á uppgangsrárunum 2004 til 2009, um 37.825, eða 16,4%. Við álagningu árið 2009 voru 267.494 framteljendur á skattgrunnskrá. Frá þeim tíma hefur framteljendum hins vegar fækkað nokkuð. Við álagningu 2011 voru 260.764 framteljendur á skrá. Þeim hafði því fækkað um 6.730 á tveimur árum.

Mikla fjölgun framteljenda síðari hluta fyrsta áratugarins má fyrst og fremst rekja til fjölda útlendinga í landinu. Erlendum ríkisborgurum á skattgrunnskrá fjölgaði mikið hér á landi á árunum 2005 til 2008, eða um 21.740. Á sama tíma fjölgaði Íslendingum á skrá um 8.564 og því má rekja 71,7% fjölgunar á þessum árum til erlendra ríkisborgara sem fluttu til landsins. Útlendingum á skattgrunnskrá fjölgaði um 22,2% á milli árunna 2004 og 2005, 42,3% á milli árunna 2005 og 2006, 65,7% á milli árunna 2006 og 2007, og 35,5% á milli árunna 2007 og 2008. Árið 2004 voru erlendir ríkisborgarar um 3,5% framteljenda á skattgrunnskrá. Við álagningu árið 2008 voru 12% framteljenda á grunnskrá erlendir ríkisborgarar. Framteljendum fækkaði hins vegar um 6.058 á milli árunna 2009 og 2010, og aftur um 672 á milli álagningaráranna 2010 og 2011. Hér skipti sköpum að 10.238 erlendir ríkisborgarar yfirgáfu landið á þessum árum. Íslendingum fjölgaði hins vegar um 3.508 á sama tíma. Nú fjölgaði framteljendum aftur um 1000, Íslendingunum fjölgaði um 1.349. Erlendir ríkisborgarar voru hins vegar 349 færri en við álagningu fyrir ári.

## Tekjuskatts- og útsvarsstofn

Framan af tíunda áratugi síðustu aldar jukust tekjur landsmanna ár frá ári. Það var ekki aðeins að tekjur ykjast ár frá ári heldur jukust þær einnig að tiltölu frá einu ári til þess næsta. Tekjuskattsstofn einstaklinga hækkaði um 9% á milli árunna 2004 og 2005, 10,5% á milli árunna 2005 og 2006, 12,9% á milli árunna 2006 og 2007, og 13,8% á milli árunna 2007 og 2008. Hækkun um 13,8% er vissulega mikil. En hún er enn merkilegri þegar haft er í huga að stofninn sem óx um 13,8% var 36% stærri en tekjuskattsstofn ársins 2004, sem óx þó um 9%. Tekjuskattsstofn hækkaði um 54,8% á fjórum árum.

Sem kunnugt er tók að síga mjög á ógæfuhliðina árið 2007 og alger umskipti urðu hér á landi á haustmánuðum árið 2008. Tekjuskattsstofn hélt þó áfram að hækka þó að nokkuð drægi úr vexti hans. Stofninn hækkaði um 7,5% á milli framtalsáranna 2008 og 2009, og 1,5% á milli árunna 2009 og 2010. Hann dróst svo saman um hálf prósent á milli árunna 2010 og 2011. Nú er tekjuskatts- og útsvarsstofn aftur farinn að hækka. Stofninn hækkaði um 7,8% frá því í fyrra og stendur nú í 876,1 milljarði, er 63,7 milljörðum hærri en fyrir ári.

## Laun og tekjur af vinnu

Þróun tekjuskattsstofns segir þó ekki alla söguna því samsetning tekjuskatts- og útsvarsskyldra tekna hefur breyst. Laun, hlunnindi og ýmsar starfstengdar greiðslur lækkuðu um 5,8% að nafnverði á milli árunna 2009 og 2010. Þessar greiðslur hækkuðu svo um 1,7% á milli árunna 2010 og 2011. Nú hækkuðu laun, hlunnindi og starfstengdar greiðslur

um rúma 45 milljarða, eða 6,8%. Laun, hlunnindi, reiknað endurgjald og ýmsar starfstengdar greiðslur eru nú aðeins 15,8 milljörðum hærri en skv. framtölum ársins 2009. Ekki þarf að fjölyrða um að 2,3% hækkun á þremur árum dugar engan veginn til að vega upp á móti rýrnun gjaldmiðilsins, verðmælisins sem tekjur eru mældar í. Þeim fækkar sem telja fram laun.

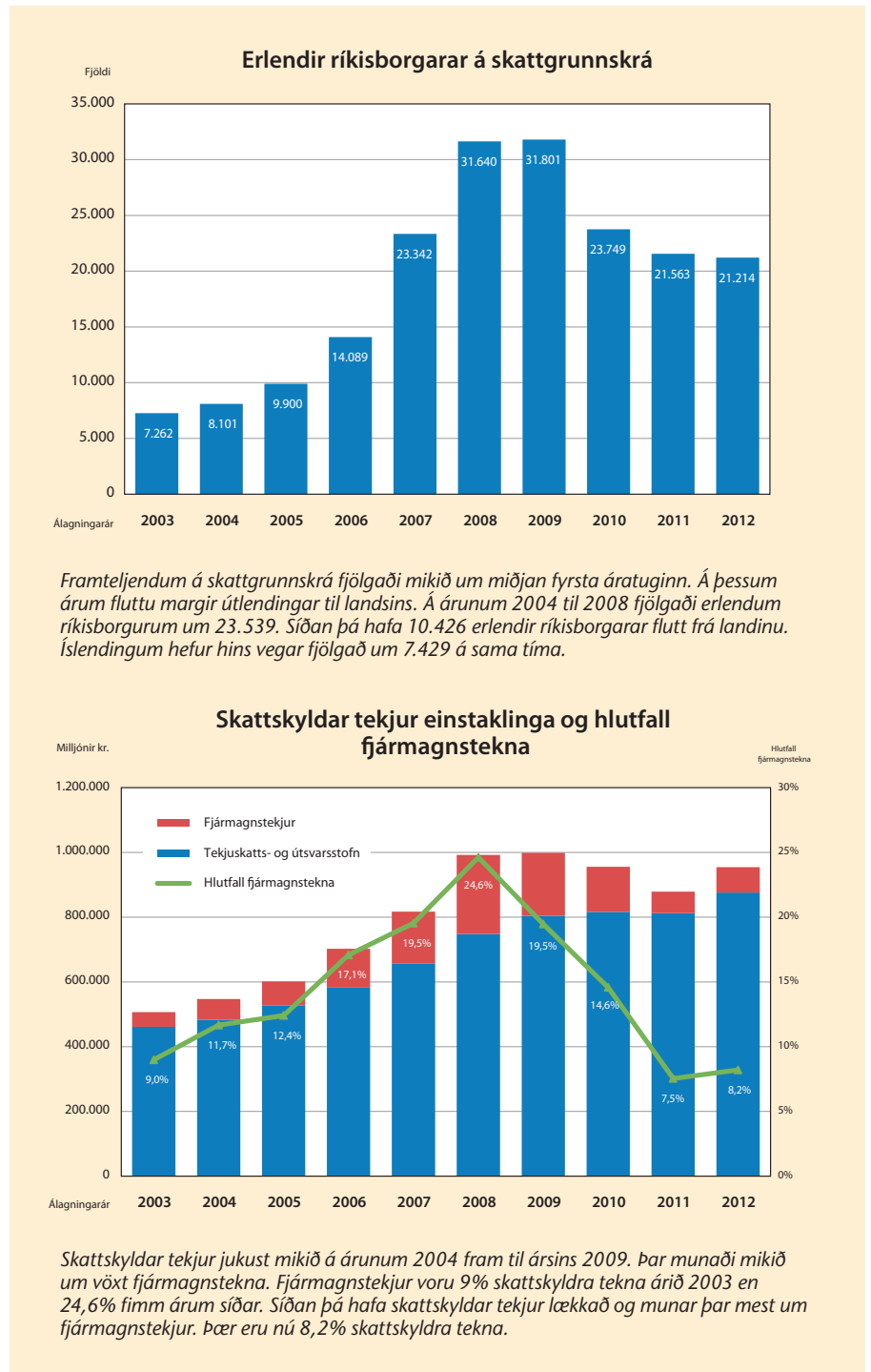
Laun og starfstengdar greiðslur voru um 80% tekjuskattsskyldra tekna árið 2009. Ári síðar voru þessar greiðslur um 74,5% tekjuskattsskyldra tekna. Nú er þetta hlutfall um 75,1%. Óvarlegt er að fullyrða að um verulega breytingu sé að ræða þó vissulega horfi til betri vegar.

Það heyrir til tíðinda að fleiri reiknuðu sér endurgjald vegna vinnu við eigin atvinnurekstur í ár en í fyrra. Ef undan er skilið árið 2009 þá hefur þeim framteljendum sem reka fyrirtæki í eigin nafni fækkað sleitulaust allt frá árinu 1997. Árið 1997 reiknuðu 27.057 einstaklingar sér endurgjald. Nú voru þeir 16.268, 453 fleiri en í fyrra.

Ástæða þess að fleiri kjósa að reka fyrirtæki í eigin nafni nú kann að liggja í hærri tekjuskatti lögaðila, en skattar á hagnað lögaðila hafa hækkað töluvert á undanförunum árum, úr 15% árið 2009 í 20% nú. Þá var skattur á arð hækkaður úr 10% í 20% á sama tíma. Jafnframt var sett hámark á þann arð sem leyft var að greiða út úr fyrirtækjum, 20% af eigin fé. Ef meira er greitt er tekinn skattur af helmingi umframgreiðslunnar eins og um hverjar aðrar launatekjur sé að ræða. Einkahlutfélög eru því augljóslega ekki jafn fýsilegur kostur og áður, miðað við að reka fyrirtæki á eigin kennitölu.

## Lífeyrir

Það er ljóst að landsmenn hafa tekið lífeyri til að drýgja tekjurnar. Minni vinnu er að fá og verð lífsnauðsynja hefur hækkað. Samsetning tekjuskattstofns hefur því breyst nokkuð á undanförunum árum. Laun og starfstengdar greiðslur drógust saman um 40 milljarða, eða 5,8%, á milli árána 2009 og 2010. Á sama tíma jukust framtaldar greiðslur frá lífeyrissjóðum um 38,1 milljarð. Þá hækkuðu atvinnuleysisbætur einnig mikið, eða um 16,8 milljarða. Þessar greiðslur vega að einhverju leyti upp á móti lægri launatekjum. Það er ekki hægt að segja að veruleg breyting hafi orðið hér á þó svo að laun hafi hækkað nokkuð á síðasta ári. Lífeyrir og atvinnuleysisbætur eru enn mjög háar sé miðað við árin fyrir hrún.



Árið 2009 töldu landsmenn fram 53,6 milljarða í greiðslur úr lífeyrissjóðum. Ári síðar voru þessar greiðslur 71,1% hærri, tæpir 91,8 milljarðar. Lífeyrisgreiðslur lækkuðu árið 2011 í 79,9 milljarða. Nú töldu landsmenn fram 91,4 milljarða í lífeyrisgreiðslur, sem er tæpum 11,6 milljörðum meira en við álagningu í fyrra. Greiðslur úr lífeyrissjóðum hækkuðu um 14,5% á milli ára.

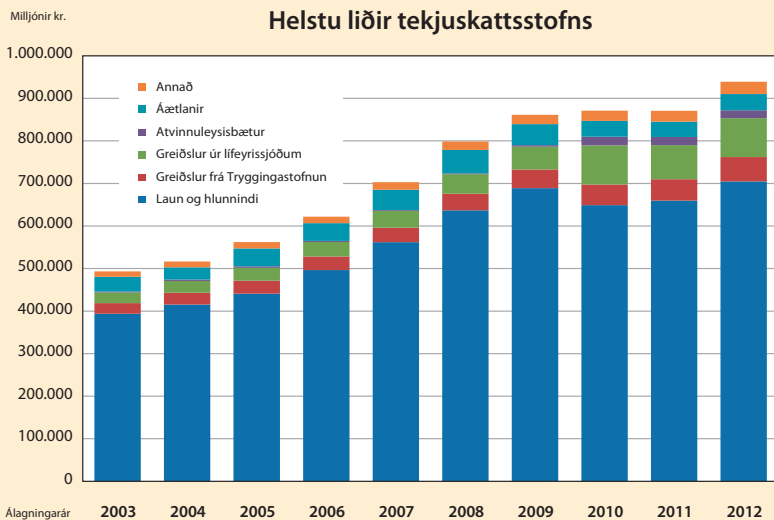
Greiðslur úr lífeyrissjóðum hækkuðu mikið þegar þeim sem orðnir voru 67 ára eða eldri var leyft að taka út allan séreignarsparnað og öðrum allt að 110 þúsund kr. á mánuði. Var séreignar-

sparnaði ætlað að bæta mönnum upp tekjutap vegna slæms atvinnuástands í landinu. Sérstök útgreiðsla séreignarsparnaðar hækkaði nú um 6,8 milljarða, eða um 42,9% frá því í fyrra, en leyfileg úttekt var hækkuð töluvert. Færri nýttu sér þó rétt til að taka út lífeyrissparnað árið 2011 en árið 2010, 24.602 en voru 29.602 árið áður.

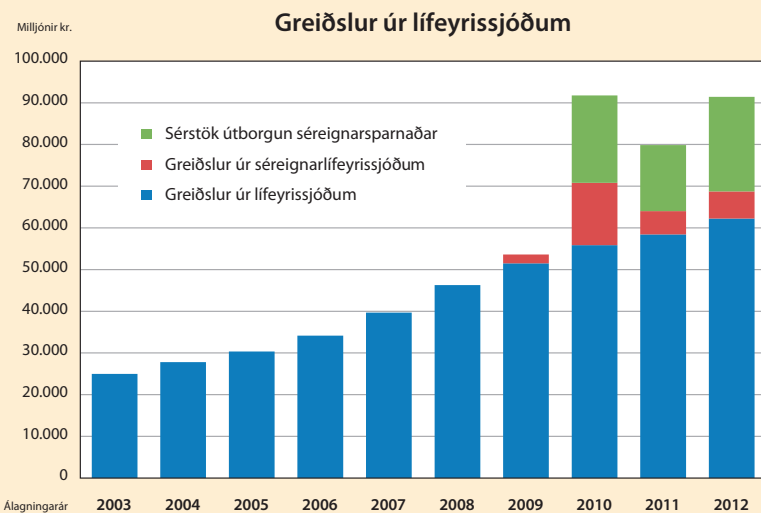
## Atvinnuleysisbætur

Atvinnuleysi hefur verið fremur lítið hér á landi í gegnum tíðina. Árið 2009 urðu þó alger umskipti. Landsmenn fengu um 20,5 milljarða, eða 16,8 milljörðum meira,

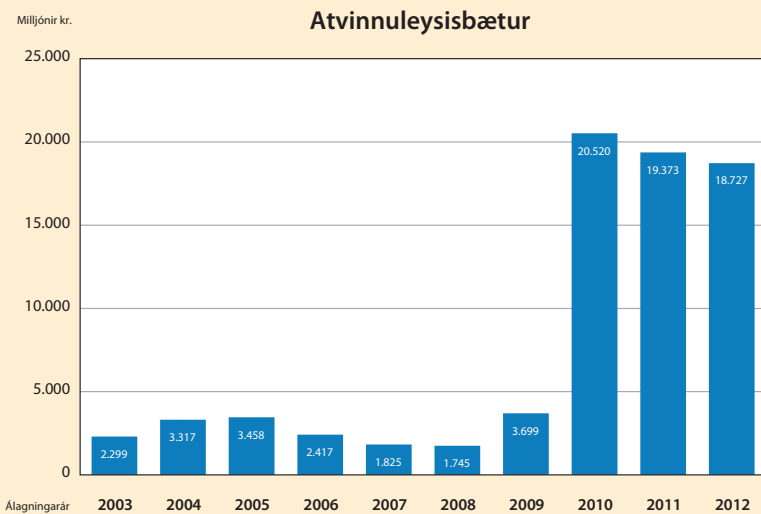




Samsetning tekjuskatts- og útsvarsstofns hefur breyst nokkuð á undanförunum árum. Launatekjur lækkuðu á árunum 2010 og 2011 en hækkuðu aftur skv. framtölum 2012. Hins vegar hafa aðrar tekjur, greiðslur úr lífeyrissjóðum og atvinnuleysisbætur hækkað mikið á sama tíma.



Frá árinu 2010 hafa greiðslur úr lífeyrissjóðum stórukist. Annars vegar hafa þeir sem aldur hafa til tekið út allan séreignarsparnað á einu bretti. Margir sem ekki eru komnir á lífeyrisaldur hafa nýtt sér heimild til að taka út hluta séreignarsparnaðar í hverjum mánuði til að mæta tekjumissi.



Lengi vel var atvinnuleysi nær óþekkt hér á landi. Nú hefur orðið breyting á. Árið 2008 töldu 4.560 manns fram atvinnuleysisbætur en voru 22.352 við álagningu nú, sem er þó 2.766 færri en fyrir ári. Síðustu þrjú ár hafa landsmenn talið fram hátt í 60 milljarða í atvinnuleysisbætur.

greitt í atvinnuleysisbætur frá Vinnumálastofnun skv. framtölum ársins 2010 en árið áður. Hér er um að ræða meira en fimmföldun bóta á milli ára.

Árið 2008 töldu 4.560 manns fram greiðslur frá Vinnumálastofnun. Ári síðar töldu 10.370 fram slíkar greiðslur. Árið 2010 töldu svo 27.638 manns fram greiðslur frá Vinnumálastofnun. Atvinnuleysisbætur lækkuðu nú lítillega, úr 19,3 milljörðum í 18,7 milljarða, en 22.352 töldu fram greiðslur frá Vinnumálastofnun nú í ár. Hvort sem lítið er til lífeyrisgreiðslna eða atvinnuleysisbóta er um að ræða algera breytingu frá því sem verið hefur hér á landi í gegnum tíðina.

### Greiðslur frá Tryggingastofnun

Samkvæmt skattframtölum ársins fengu landsmenn rúman 71,1 milljarð greiddan í bætur frá Tryggingastofnun ríkisins árið 2011. Þar af voru 57 milljarðar skattskyldar greiðslur sem mynda tekjuskatts- og útsvarsstofn, og tæpir 8,2 milljarðar tryggingabætur sem undanþegar eru tekjuskatti og útsvari. Hér undir falla meðal annars barnalífeyrir, barnsmeðlag og menntunarmeðlag, dánarbætur vegna slysa, umönnunargreiðslur vegna langveikra barna og örorkubætur vegna varanlegrar örorku. Skattfrjálsar greiðslur frá Tryggingastofnun lækkuðu um 451 milljón frá framtali í fyrra, eða um 3,1%.

Greiðslur frá Tryggingastofnun hafa hækkað um tæpa 23,5 milljarða, eða 54,6% frá álagningu árið 2008, á sama tíma og launatekjur og reiknað endurgjald hafa hækkað samanlagt um 67,8 milljarða, eða 10,6%. Það er hins vegar merkilegt að 1.528 færri telja nú fram skattskyldar greiðslur frá Tryggingastofnun en árið 2008. Nú töldu 46.052 framteljendur fram slíkar greiðslur.

Þessi breyting á einnig við um þá fjölmörgu sem hafa fengið skattfrjálsar greiðslur frá Tryggingastofnun. Árið 2008 fengu 18.185 einstaklingar slíkar greiðslur, 278 fleiri en í fyrra, sbr. álagningu nú. Á sama tíma hefur framteljendum á skattgrunnskrá fækkað um 3.002, 2.158 færri töldu fram laun, starfstengdar greiðslur o.fl. árið 2012 en árið 2008.

### Félagslegar greiðslur

Þó að ekki sé hér um verulega háar fjárhæðir að ræða miðað við aðrar greiðslur sem framteljendur telja fram þá er athyglisvert að skoða hvernig félagslegar greiðslur sveitarfélaga hafa þróast á undanförunum árum. Um árabil greiddu sveitarfélög um einn milljarð á ári í félags-

lega aðstoð. Frá álagningu 2008 hafa þessar greiðslur hins vegar hækkað mikið, úr 980 milljónum í 2.746 milljónir. Bætur og styrkir sveitarfélaga hafa því aukist um 180% á fjórum árum. Á þessum tíma hefur þeim sem telja fram þessar greiðslur fjölgað um 2.405, eða 77,8%. Árið 2008 fengu 3090 greiddar félagslegar bætur. Nú töldu 5.495 fram slíkar bætur.

Tekjuskatts- og útsvarstofn hækkaði nú um tæpa 63,7 milljarða. Þar af var um þriðjungur vegna lífeyrisgreiðslna og tryggingagreiðslna. Stofninn óx því ekki vegna meiri vinnu og hærri launa heldur vegna tilfærslu innan kerfisins. Í þessu ljósi er vert að hafa í huga að ef skattar á laun eru hækkaðir og ýmsar félagslegar bætur hækkaðar sem því nemur þá hækka framtaldar tekjur í þjóðfélaginu.

### Arður sem laun

Við álagningu 2012 þurftu þeir sem áttu meira en fimm prósent hlut í fyrirtæki, sem greiddi meira en 20% af eigin fé í arð til hluthafa, að greiða tekjuskatt og útsvar af helmingi þess sem var greitt út umfram þessi mörk. Fyrirtæki greiddu 81 eiganda 67,9 milljónir í arð sem var skattlagður eins og launatekjur.

### Frádráttur

Frádráttur frá tekjuskatts- og útsvarstofni hækkaði í samræmi við laun, hlunnindi og lífeyri, eða um 7,7%. Á allra síðustu árum hafa tekjuskattskyldar tekjur verið lækkaðar um 6,5% vegna frádráttar. Frádráttur hefur aukist nokkuð en hann var um 6% af útsvarsskyldum tekjum síðari hluta tíunda áratugarins. Þó má ætla að þrátt fyrir að gangskör hafi verið gerð að því að einfalda skattframtalið fyrir hinn almenna borgara hafi margir ekki fullnýtt sér þann rétt sem þeir hafa til að lækka skattstofninn og greiði því hærri skatta til ríkis og sveitarfélaga en ella.

### Greiðslur í lífeyrissjóð

Langstærsti einstaki frádráttarliðurinn er vegna lífeyrisiðgjalda landsmanna. Landsmenn geta dregið lífeyrisiðgjöld, allt að 8% af launum, frá tekjuskattstofni. Þetta á við þótt hærri fjárhæð hafi verið greidd í lífeyrissjóð. Annars vegar er um að ræða 4% iðgjald í almennan lífeyrissjóð og annað eins í séreignarlífeyrissjóð. Tekjuskattstofn var lækkaður um 27,7 milljarða vegna greiðslu í almennan lífeyrissjóð, en þetta er 6,6% meiri lækun en við álagningu í fyrra. Lífeyrisiðgjaldið fylgir þannig launum og hlunnindum, þ.e. stofninum sem iðgjaldið er reiknað af. Nú drógu 180.473 manns frá

iðgjald í almennan lífeyrissjóð. Þetta eru þeir sem hafa aflað launa árið 2011. Þá var stofninn lækkaður um tæpa 13,7 milljarða vegna viðbótarframlags í lífeyrissjóð. Færri drógu nú viðbótariðgjald í lífeyrissjóð frá stofni en fyrir nokkrum árum. Nú lækkaði 89.101 einstaklingur tekjuskattstofn vegna viðbótariðgjalds í séreignarlífeyrissjóð. Árið 2008 drógu 104.915 viðbótariðgjald frá skattstofni, það er 13.746 fleiri en í ár. Nú, á yfirstandandi ári, er búið að lækka frádrátt vegna iðgjalds í séreignarsjóð um helming. Að óbreyttu hefðu því tæpir sjö milljarðar verið skattlagðir ef frádráttur vegna greiðslu í séreignarsjóð hefði verið helmingi minni, tvö prósent en ekki fjögur.

### Dagpeningar og ökutækjastyrkur

Það er góðs viti að dagpeningar og ökutækjastyrkur hafa hækkað. Nokkuð dró úr þessum aukasporslum eftir að kaflaskil urðu í efnahagslífi þjóðarinnar. Sérstaklega dró úr greiðslu dagpeninga en 28.703 fengu greidda dagpeninga árið 2007. Nú töldu 23.220 manns fram dagpeninga, 1.777 fleiri en í fyrra.

Frádráttur vegna þessara greiðslna fylgir greiðslunum nokkuð vel. 31.573 þeirra 34.987 sem fengu greiddan ökutækjastyrk drógu styrkinn frá og 23.134 þeirra 23.220 sem fengu greidda dagpeninga lækkuðu tekjuskattstofn vegna dagpeninga-greiðslna. Enginn tekjuskattur var greiddur af 97,9% dagpeninga. Um þriðjungur ökutækjastyrks er hins vegar ekki frádráttarbær og er hann því talinn sem tekjur og skattlagður. Hér er helst um að ræða akstur til og frá vinnu. Þá er sjálfvirkur frádráttur vegna aksturs undir 3.000 km. Þeir sem aka meira en þetta þurfa að fylla út eyðublað til að gera grein fyrir kostnaðinum vilji þeir draga hann frá skattstofni. Kostnaður á móti ökutækjastyrk og dagpeningum hækkaði um 10,8% og 9,9%, sem er í nokkuð góðu samræmi við stofninn.

### Náms-, rannsóknar- og vísindastyrkir

Það vekur athygli að talsvert fleiri hafa fengið náms-, rannsóknar- og vísindastyrki árið 2011 en árið áður. Þeim sem draga þessar greiðslur frá stofni á framtali 2012 fjölgaði um fimmtung. Þjóðin er að mennta sig. Styrkir sem greiddir voru vegna náms og vísindastarfa voru hátt í 1,8 milljarðar, sem er 27% meira en árið áður, 19.631 framteljandi taldi fram slíka styrki. Af þeim 1,8 milljörðum sem greiddir voru

í styrki voru 1,2 milljarðar dregnir frá tekjunum en 1.763 framteljendur lækkuðu stofninn vegna þessara styrkja. Það eru því einhverjir sem ýmist hafa engan kostnað til að draga frá greiddum rannsóknarstyrkjum eða nýta sér ekki heimild til að draga frá kostnað á móti styrkjum. Einhverjir hafa vafalaust samþykkt vefframtal að óyfirlögðu ráði, án þess að aðgæta að frádráttur vegna náms- og vísindastyrkja var enginn. Frádráttur vegna styrkja var þriðjungur hærri en í fyrra.

### Allir vinna

Tekjuskattstofn var lækkaður um 1.437 milljónir vegna vinnu, án virðisaukaskatts, sem unnin var á árinu 2011 vegna viðhalds og endurbóta á íbúðar- og frístundahúsnæði til eigin nota, að hámarki 200 þús. hjá einstaklingi og 300 þús. hjá hjónum. Þessi frádráttur færðist hjá því hjóna sem hafði tekjuskattstofn. Drógu 18.737 fjölskyldur kostnað vegna átaksins „Allir vinna“ frá stofni, 621 fleiri en í fyrra.

### Áætlanir

Ríkisskattstjóri áætlaði nú 11.614 framteljendum tæpa 38,2 milljarða í tekjur. Þessir framteljendur ýmist skiluðu ekki framtali fyrir framtalsfrest eða eru taldir hafa vantalið tekjur. Áætlunum ríkisskattstjóra fjölgaði um 14% en vantaldar tekjur voru nú 2,2 milljörðum hærri en í fyrra. Þetta er hækun um 6,1%. Um 4,4% tekjuskattstofns voru áætlanir en ríkisskattstjóri áætlaði 4,4% framteljenda á skattgrunnskrá tekjur. Þetta er heldur herra hlutfall en fyrir ári en þá voru 3,9% framteljenda á skattgrunnskrá áætlaðar tekjur.

### Fjármagnstekjur og peningalegar eignir

Fjármagnstekjur jukust mjög mikið undir lok tíunda áratugar síðustu aldar og fyrsta áratug þessarar aldar. Eins og í tilfelli launa, hlunninda og lífeyris var um veldisvöxt að ræða þar sem vöxturinn jókst, oft með auknum hraða, frá ári til árs. Þannig jukust fjármagnstekjur um 10% á milli árunna 2002 og 2003, 40,2% á milli árunna 2003 og 2004, 16% á milli árunna 2004 og 2005, og 60,8% á milli árunna 2005 og 2006. Þær jukust svo um 33,1% á milli árunna 2006 og 2007 og 53% á milli árunna 2007 og 2008. Sérstaklega jókst söluhagnaður og arðgreiðslur.

Fjármagnstekjur jukust mun hraðar en aðrar tekjur á fyrsta áratugi aldarinnar og því jókst vægi þeirra töluvert á þessum tíma, saman borið við aðrar tekjur. Árið 2003 voru



# Skattskyldar tekjur einstaklinga

Álagningarár (í milljónum króna)	Tekjur einstaklinga					Breytingar '11-'12		Fjöldi framteljenda					Breytingar '11-'12	
	2008	2009	2010	2011	2012	Milljónir kr.	%	2008	2009	2010	2011	2012	Fjöldi	%
<b>Tekjuskatts- og útsvarstofn</b>														
<b>Laun, hlunnindi, lífeyrir o.fl.:</b>														
Laun, starfst.gr. o.fl.	609.338	662.289	624.103	635.771	678.448	42.677	6,7%	176.414	181.682	177.284	176.149	174.256	-1.893	-1,1%
Bífreiddahlunnindi	3.875	4.340	4.291	4.008	3.542	-466	-11,6%	6.095	6.035	5.544	4.746	4.230	-516	-10,9%
Önnur hlunnindi	6.749	1.087	1.463	941	1.085	145	15,4%	14.443	13.487	11.621	11.317	11.774	457	4,0%
Ökutækjastyrkur	7.459	8.681	8.107	8.203	8.957	754	9,2%	37.700	38.293	34.264	33.932	34.987	1.055	3,1%
Dagpeningar	7.034	8.136	8.186	8.911	9.782	871	9,8%	28.703	26.835	20.205	21.461	23.220	1.759	8,2%
Reiknað endurgjald	16.551	16.225	15.249	14.930	15.972	1.042	7,0%	16.527	16.579	16.145	15.815	16.268	453	2,9%
Greiðslur frá Tryggingastofnun	38.695	43.824	48.614	50.302	57.080	6.778	13,5%	47.580	48.149	47.086	44.804	46.052	1.248	2,8%
Greiðslur úr lífeyrissjóðum	46.280	53.627	91.776	79.865	91.416	11.551	14,5%	42.728	43.195	42.613	42.960	43.721	761	1,8%
Greiðslur úr séreignarlífeyrissjóðum	-	2.130	14.955	5.580	6.497	917	16,4%	-	2.061	10.254	6.162	6.359	197	3,2%
Sérstök útborgun séreignarsparnaðar	-	-	20.971	15.857	22.666	6.810	42,9%	-	-	39.184	29.221	24.602	-4.619	-15,8%
Aðrar tekjur	6.068	5.488	6.620	6.701	7.219	518	7,7%	37.083	42.109	44.364	47.689	48.602	913	1,9%
Húsaleigubætur, aðstoð og styrkir	980	1.205	1.820	2.388	2.746	358	15,0%	3.090	3.639	4.278	5.158	5.495	337	6,5%
Atvinnuleysisbætur	1.745	3.699	20.520	19.373	18.727	-646	-3,3%	4.560	10.370	27.638	25.118	22.352	-2.766	-11,0%
Styrkir vegna náms og vísindstarfa o.fl.	1.264	1.345	1.469	1.376	1.747	371	27,0%	18.694	18.375	20.552	16.414	19.631	3.217	19,6%
Tekjur erlendis frá	228	338	607	490	508	18	3,6%	204	218	265	247	248	1	0,4%
Tekjur látins maka	-	43	5	7	0	-7	-97,8%	-	17	5	7	1	-6	-85,7%
Bakfærður frádráttur v/hlutabréfakaupa	2	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Arður sem laun					68							81		
<b>Samtals:</b>	<b>735.645</b>	<b>804.900</b>	<b>827.075</b>	<b>828.317</b>	<b>893.206</b>	<b>64.889</b>	<b>7,8%</b>	<b>218.666</b>	<b>225.123</b>	<b>226.946</b>	<b>227.259</b>	<b>225.933</b>	<b>-1.326</b>	<b>-0,6%</b>
Hreinar tekjur af atvinnurekstri	7.648	6.990	6.642	6.409	7.567	1.158	18,1%	12.927	12.893	12.467	12.435	13.098	663	5,3%
<b>Áætlun</b>														
Áætlaður tekjuskattsstofn - viðbót	51.625	45.984	34.419	33.222	35.613	2.390	7,2%	16.231	12.615	8.992	10.190	11.608	1.418	13,9%
Áætlað álag á tekjuskattsstofn	3.526	3.269	2.779	2.742	2.556	-186	-6,8%	16.206	12.553	8.947	10.184	11.611	1.427	14,0%
<b>Samtals:</b>	<b>55.151</b>	<b>49.253</b>	<b>37.198</b>	<b>35.964</b>	<b>38.169</b>	<b>2.205</b>	<b>6,1%</b>	<b>16.233</b>	<b>12.619</b>	<b>9.071</b>	<b>10.190</b>	<b>11.614</b>	<b>1.424</b>	<b>14,0%</b>
<b>Frádráttur frá launum o.fl.</b>														
Kostnaður á móti ökutækjastyrk	4.669	5.511	5.478	5.747	6.366	620	10,8%	32.004	32.207	29.272	30.799	31.573	774	2,5%
Frádráttur vegna dagpeninga	6.399	7.827	7.916	8.715	9.575	860	9,9%	24.740	26.577	20.007	21.361	23.138	1.777	8,3%
Frádrægið iðgjald í lífeyrissjóð	24.054	26.379	25.543	25.987	27.708	1.721	6,6%	178.101	182.862	182.585	181.927	180.473	-1.454	-0,8%
Frádrægið iðgjald í lífeyrissjóð, 4%	12.941	14.230	12.682	12.823	13.679	856	6,7%	102.847	104.915	95.497	89.462	89.101	-361	-0,4%
Frádráttur vegna náms- og vísindastyrkja	800	831	837	882	1.174	292	33,0%	11.835	11.010	10.861	9.697	11.460	1.763	18,2%
Frádráttur vegna annarra styrkja	484	524	493	779	937	158	20,2%	5.355	5.455	4.796	9.697	11.722	2.025	20,9%
Frádráttur vegna viðhalds fasteigna				1.588	1.437	-151	-9,5%				18.116	18.737	621	3,4%
<b>Samtals:</b>	<b>49.630</b>	<b>55.301</b>	<b>52.949</b>	<b>56.521</b>	<b>60.876</b>	<b>4.355</b>	<b>7,7%</b>	<b>179.232</b>	<b>184.103</b>	<b>183.746</b>	<b>187.876</b>	<b>187.022</b>	<b>-854</b>	<b>-0,5%</b>
Lækkun skv. 66. gr.	1.122	1.430	1.652	1.743	1.978	234	13,4%	8.763	9.980	11.306	11.267	12.455	1.188	10,5%
<b>Tekjuskatts- og útsvarstofn</b>	<b>747.986</b>	<b>804.419</b>	<b>816.321</b>	<b>812.448</b>	<b>876.104</b>	<b>63.655</b>	<b>7,8%</b>	<b>234.927</b>	<b>237.686</b>	<b>235.976</b>	<b>237.450</b>	<b>237.586</b>	<b>136</b>	<b>0,1%</b>
Neikvæður	8	8	7	22	15	-7	-33,5%	36	50	39	167	150	-17	-10,2%
<b>Fjármagnstekjur</b>														
Arður og vextir af stofnsjóðsinneign														
Arður af hlutabréfum	41.820	48.856	34.678	11.809	12.328	519	4,4%	42.631	37.317	5.725	5.408	6.884	1.476	27,3%
Arður af erlendum hlutabréfum	2.130	3.564	6.524	340	657	318	93,5%	580	891	256	166	241	75	45,2%
<b>Samtals:</b>	<b>43.950</b>	<b>52.420</b>	<b>41.202</b>	<b>12.149</b>	<b>12.985</b>	<b>837</b>	<b>6,9%</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>
<b>Vaxtatekjur</b>														
Vextir af innstæðum barna	157	2.246	1.898	865	1.010	145	16,8%	3.285	35.879	35.549	34.722	35.900	1.178	3,4%
Vextir af innstæðum í bönkum	24.979	74.197	66.838	27.817	18.088	-9.730	-35,0%	72.434	168.989	171.247	171.769	169.602	-2.167	-1,3%
Vextir af innlendum og erlendum verðbréfum	19.510	32.979	10.009	11.800	30.349	18.549	157,2%	19.052	15.985	11.051	41.970	52.807	10.837	25,8%
<b>Samtals:</b>	<b>44.646</b>	<b>109.422</b>	<b>78.745</b>	<b>40.482</b>	<b>49.447</b>	<b>8.965</b>	<b>22,1%</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>
<b>Leigutekjur</b>	<b>4.338</b>	<b>5.358</b>	<b>6.084</b>	<b>6.520</b>	<b>7.566</b>	<b>1.046</b>	<b>16,0%</b>	<b>6.464</b>	<b>7.061</b>	<b>6.491</b>	<b>6.963</b>	<b>7.797</b>	<b>834</b>	<b>12,0%</b>
<b>Söluhagnaður</b>														
Hagnaður af sölu hlutabréfa	142.465	23.148	10.755	5.409	6.219	810	15,0%	11.512	4.985	1.347	823	990	167	20,3%
Annar söluhagnaður	8.846	4.095	2.484	1.728	2.049	320	18,5%	1.375	913	670	467	374	-93	-19,9%
<b>Samtals:</b>	<b>151.312</b>	<b>27.243</b>	<b>13.239</b>	<b>7.138</b>	<b>8.268</b>	<b>1.130</b>	<b>15,8%</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>
<b>Fjármagnstekjur</b>	<b>244.246</b>	<b>194.443</b>	<b>139.271</b>	<b>66.289</b>	<b>78.266</b>	<b>11.978</b>	<b>18,1%</b>	<b>98.738</b>	<b>184.626</b>	<b>182.699</b>	<b>46.768</b>	<b>39.066</b>	<b>-7.702</b>	<b>-16,5%</b>
<b>Greiðendur fjármagnstekjuskatts</b>														
<b>Skattskyldar tekjur samtals</b>	<b>992.232</b>	<b>998.862</b>	<b>955.592</b>	<b>878.737</b>	<b>954.370</b>	<b>75.633</b>	<b>8,6%</b>							
<b>Fjöldi framteljenda á grunnskrá</b>								<b>264.766</b>	<b>267.494</b>	<b>261.436</b>	<b>260.764</b>	<b>261.764</b>	<b>1.000</b>	<b>0,4%</b>

Fjármagnstekjur hjóna og sambúðarfólks eru taldar fram af því hjóna sem hefur hæri tekjur. Sameiginlegar fjármagnstekjur hjóna reiknast því sem tekjur þess maka sem hefur hæri tekjur.

Skattar framteljenda sem hafa skilað ófullkomnu skattframtali eða hafa, vegna sérstakra aðstæðna, ekki verið reiknaðir í álagningarkefni ríkisskattstjóra eru handreiknaðir af starfsmönnum ríkisskattstjóra.

Skattstofnar þessara framteljenda eru ýmist ekki fyrirbyggjandi eða ekki sambærilegir við skattstofna annarra framteljenda og er þeim því sleppt í töflunni hér að ofan. Skattar 17.044 framteljenda voru handreiknaðir í álagningu 2012.

Upplýsingar byggja á skattframtölum einstaklinga og miðast þær við stöðu gagna strax að loknum framtalsskilyrðum í júlí, fyrir breytingar sem gerðar eru vegna kærumeðferðar og síðbúinna framtalsskilyrða.

## Eignir og skuldir einstaklinga 2008 til 2012

Álagningarár <i>Upphæðir í milljónum króna</i>	Eignir og skuldir					Breytingar '11-'12		Fjöldi fjölskyldna					Breytingar '11-'12	
	2008	2009	2010	2011	2012	Milljónir	%	2008	2009	2010	2011	2012	Fjöldi	%
Hrein eign skv. efnahagsreikningi	41.399	37.281	35.811	35.993	38.338	2.345	6,5%	7.599	7.181	7.060	7.016	7.119	103	1,5%
Innlend og erlend verðbréf	372.602	210.656	269.903	288.041	278.736	-9.306	-3,2%	36.000	23.992	33.184	47.334	48.477	1.143	2,4%
Ökutæki	184.812	196.045	185.329	176.721	174.535	-2.186	-1,2%	102.831	106.097	105.525	104.357	104.518	161	0,2%
Hlutabréf	82.269	77.953	68.140	50.563	49.748	-815	-1,6%	56.288	51.722	50.644	40.817	39.996	-821	-2,0%
Hlutabréf í erlendum félögum	23.424	16.495	12.628	12.899	12.708	-192	-1,5%	5.403	4.891	4.743	4.563	4.370	-193	-4,2%
Innlendar innstæður. ofl. skv. sérl.	265.341	635.019	616.094	533.122	486.311	-46.811	-8,8%	72.396	168.693	171.003	171.697	169.561	-2.136	-1,2%
Innstæður í erlendum bönkum	8.054	10.018	11.697	9.396	8.658	-737	-7,8%	653	744	686	644	586	-58	-9,0%
Aðrar eignir	19.882	28.431	28.851	29.093	29.310	217	0,7%	20.038	22.442	22.677	22.597	22.980	383	1,7%
Áætluð nettó eign - viðbót	-	-	62.876	62.613	56.057	-6.556	-10,5%	-	-	6.941	4.797	4.769	-28	-0,6%
Áætluð viðbót við stofn	-	-	9.421	9.089	9.545	456	5,0%	-	-	6.940	4.797	4.769	-28	-0,6%
<b>Samtals</b>	<b>1.000.783</b>	<b>1.211.898</b>	<b>1.300.751</b>	<b>1.207.530</b>	<b>1.143.944</b>	<b>-63.586</b>	<b>-5,3%</b>	*	*	*	*	*	*	*
Fasteignir	2.377.197	2.436.145	2.491.852	2.248.290	2.457.986	209.697	9,3%	96.774	97.188	96.516	95.168	94.320	-848	-0,9%
<b>Eignir alls</b>	<b>3.379.997</b>	<b>3.656.776</b>	<b>3.804.222</b>	<b>3.466.021</b>	<b>3.611.057</b>	<b>145.036</b>	<b>4,2%</b>	<b>136.797</b>	<b>169.086</b>	<b>178.263</b>	<b>176.838</b>	<b>174.787</b>	<b>-2.051</b>	<b>-1,2%</b>
Skuldir vegna íbúðarkaupa	840.494	1.058.104	1.150.854	1.151.616	1.124.166	-27.450	-2,4%	72.697	71.257	70.447	69.265	68.758	-507	-0,7%
<b>Skuldir</b>	<b>1.348.079</b>	<b>1.683.153</b>	<b>1.892.493</b>	<b>1.878.044</b>	<b>1.759.359</b>	<b>-118.684</b>	<b>-6,3%</b>	<b>105.446</b>	<b>102.606</b>	<b>135.887</b>	<b>144.997</b>	<b>141.400</b>	<b>-3.597</b>	<b>-2,5%</b>
<b>Eignarskattstofn jákvæður</b>	<b>1.652.360</b>	<b>1.583.538</b>	<b>1.616.916</b>	<b>1.431.325</b>	<b>1.603.538</b>	<b>172.213</b>	<b>12,0%</b>	<b>105.160</b>	<b>96.496</b>	<b>94.011</b>	<b>86.395</b>	<b>90.842</b>	<b>4.447</b>	<b>5,1%</b>
Eignarskattstofn, neikvæður	125.358	262.670	376.110	466.375	340.700	-125.676	-26,9%	28.060	37.320	52.690	59.089	54.499	-4.590	-7,8%
<b>Vaxtagjöld</b>														
Vaxtagjöld af fasteignaveðlánum	41.800	52.586	57.719	57.500	51.227	-6.272	-10,9%	74.854	74.181	72.313	70.882	68.918	-1.964	-2,8%
Önnur vaxtagjöld	23.688	29.496	51.898	42.828	29.364	-13.465	-31,4%	80.130	75.416	116.581	117.829	130.089	12.260	10,4%
Vaxtagjöld vegna kaupleiguíbúða	595	784	968	773	871	99	12,8%	1.005	1.051	1.054	1.041	1.084	43	4,1%

Eignir hjóna og sambúðarfólks eru taldar fram sameiginlega og því vísa fjöldatölur til fjölda fjölskyldna sem telja fram eignir en ekki til fjölda einstaklinga.

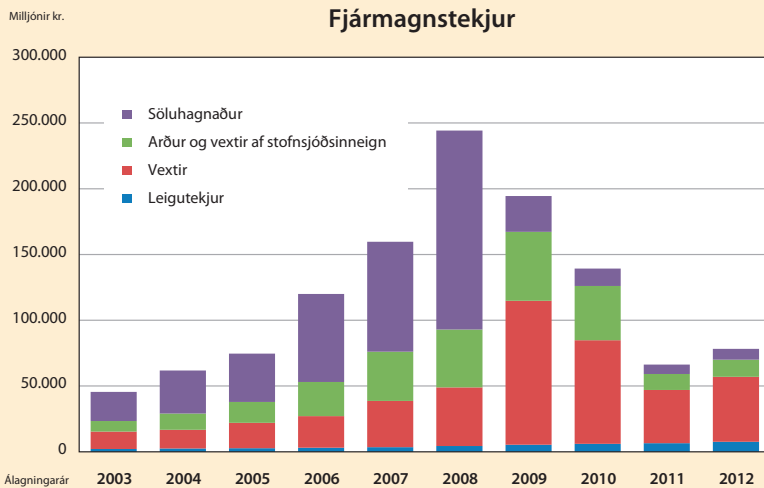
## Opinber gjöld einstaklinga 2008 til 2012

Álagningarár <i>(í milljónum króna)</i>	Álögð gjöld					Breytingar '11-'12		Fjöldi gjaldenda					Breytingar '11-'12	
	2008	2009	2010	2011	2012	Milljónir	%	2008	2009	2010	2011	2012	Fjöldi	%
Almennur tekjuskattur	86.372	92.776	87.864	91.157	97.429	6.272	6,9%	178.270	179.521	158.603	151.290	156.018	4.728	3,1%
Sérstakur tekjuskattur	-	-	-	-	-	-	*	-	-	-	-	-	-	*
Fjármagnstekjuskattur	25.255	19.741	15.704	10.128	10.271	143	1,4%	98.738	184.626	182.699	46.768	39.066	-7.702	-16,5%
Tekjuskattur til ríkissjóðs alls	111.627	112.516	103.568	101.285	107.699	6.415	6,3%	*	*	*	*	*	*	*
Útsvar	101.944	108.745	110.200	109.715	130.522	20.806	19,0%	255.777	257.020	250.070	249.771	251.018	1.247	0,5%
<b>Tekjuskattar alls</b>	<b>213.571</b>	<b>221.262</b>	<b>213.768</b>	<b>211.000</b>	<b>238.221</b>	<b>27.221</b>	<b>12,9%</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>
Auðlegðarskattur	-	-	3.817	4.802	5.600	798	16,6%	-	-	3.817	4.772	5.212	440	9,2%
Viðbótarauðlegðarskattur	-	-	-	1.758	2.432	675	38,4%	-	-	-	3.349	4.134	785	23,4%
<b>Eignarskattar alls</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3.817</b>	<b>6.560</b>	<b>8.032</b>	<b>1.472</b>	<b>22,4%</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>
Gjald í framkvj. aldr.	1.318	1.429	1.516	1.486	1.662	176	11,9%	185.532	189.698	180.495	176.846	180.979	4.133	2,3%
Útvarpsgjald	-	3.222	3.104	3.166	3.402	236	7,5%	-	187.340	180.459	176.853	180.976	4.123	2,3%
Önnur gjöld*	270	330	320	304	348	45	14,7%	*	*	*	*	*	*	*
Tryggingagjald	1.501	1.453	1.660	2.057	2.250	193	9,4%	19.418	19.266	20.663	18.115	19.230	1.115	6,2%
Samtals gjöld á einstaklinga	216.659	227.696	224.185	224.572	253.916	29.107	13,1%	*	*	*	*	*	*	*
-bætur sbr. neðangreint	15.457	19.632	21.294	26.287	22.042	-4.245	-16,1%	*	*	*	*	*	*	*
<b>Samtals gjöld - bætur</b>	<b>201.202</b>	<b>208.064</b>	<b>202.891</b>	<b>198.285</b>	<b>231.874</b>	<b>33.589</b>	<b>16,9%</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>
<b>Bætur:**</b>														
Barnabætur	8.383	9.616	9.951	7.992	7.457	-535	-6,7%	66.542	69.129	69.827	55.991	51.762	-4.229	-7,6%
Vaxtabætur	6.653	10.016	11.343	12.019	8.845	-3.174	-26,4%	58.259	64.900	69.582	56.644	46.415	-10.229	-18,1%
Uppbót á eftirlaun	421	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sérstök niðurgreiðsla vaxta	-	-	-	6.276	5.740	-536	-8,5%	-	-	-	102.652	97.301	-5.351	-5,2%
<b>Samtals bætur</b>	<b>15.457</b>	<b>19.632</b>	<b>21.294</b>	<b>26.287</b>	<b>22.042</b>	<b>-4.245</b>	<b>-16,1%</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>	<b>*</b>
<b>Skattaívilnani:</b>														
Sjómannaafsláttur, dagar, þús	1.343	1.278	1.326	1.316	1.377	61	4,7%	*	*	*	*	*	*	*
Sjómannaafsláttur	1.109	1.105	1.297	1.286	985	-301	-23,4%	5.997	5.736	5.720	5.771	5.889	118	2,0%
Frádráttur v. fjárfestingar í hlutab.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Frádráttur vegna viðhalds fasteigna	-	-	-	1.588	-	*	*	-	-	-	18.116	-	*	*
Fjöldi á grunnskrá								264.766	267.494	261.436	260.764	261.764	1.000	0,4%

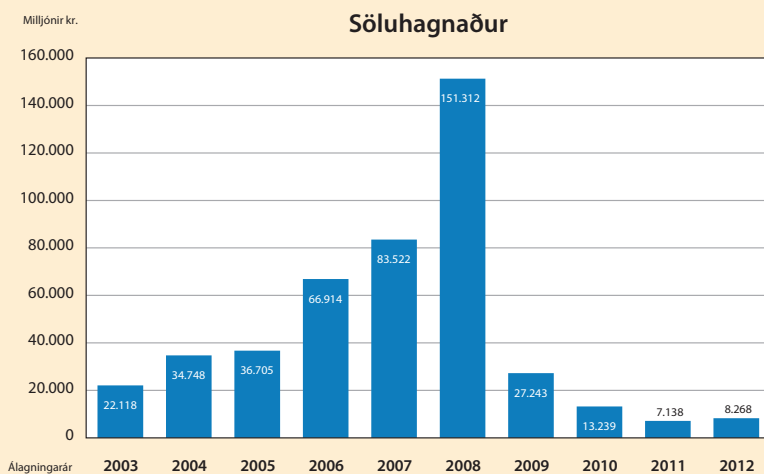
\* Önnur gjöld eru slysatryggingagjald vegna heimilisstarfa, iðnaðarmálagjald og búnaðargjald.

\*\* Við álagningu opinberra gjalda 2002 voru framtjelendum sem ekki skiluðu framtali ekki áætlaðar barnabætur og hefur sá háttur verið hafður á síðan.

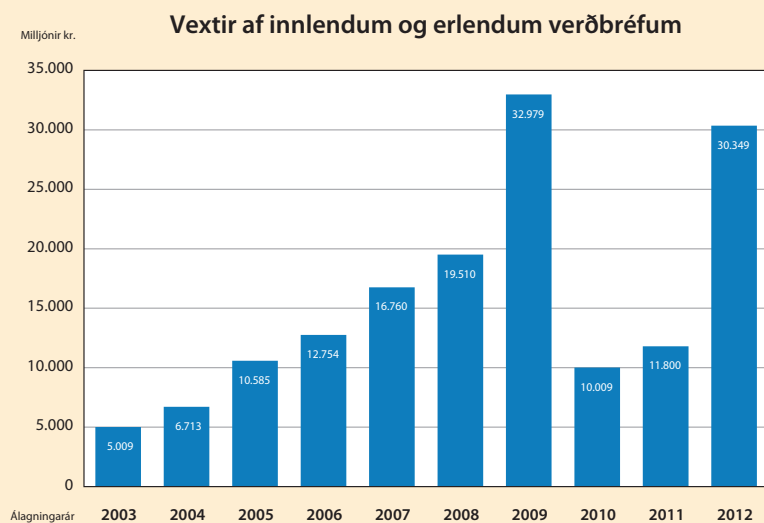




Fjármagnstekjur eru nú aðeins brot af því sem var fyrir nokkrum árum. Árið 2008 voru fjármagnstekjur 244,2 milljarðar. Þá hækkuðu þær um 84,6 milljarða frá árinu áður. Nær helmingur tekjuaukans það árið var vegna fjármagnstekna. Skattskyldar tekjur hafa lækkað um tæpa 37,9 milljarða frá árinu 2008. Fjármagnstekjur hafa lækkað um tæpa 166 milljarða.



Söluhagnaður hefur dregist mun meira saman en aðrar tekjur. Árið 2008 var söluhagnaður 151,3 milljarðar. Hann var nú tæpir 8,3 milljarðar og hefur lækkað um 143 milljarða. Minni tekjur í þjóðfélaginu eru að miklu leyti vegna mun minni söluhagnaðar.



Vaxtatekjur af innlendum og erlendum verðbréfum teljast til tekna þegar þær eru lausar til innlausnar. Vaxtatekjur gefa því frekar vísbendingu um verslun með verðbréf en nafnvexti. Vextir af verðbréfum jukust mikið á milli árunna 2007 og 2008. Þeir minnkuðu árin 2009 og 2010.

fjármagnstekjur um 9% skattskyldra tekna einstaklinga, árið 2006 voru þær orðnar um 17,1%. Tveimur árum seinna, árið 2008, voru fjármagnstekjur nær fjórðungur skattskyldra tekna einstaklinga.

Skattskyldar tekjur jukust um 16,8% á milli árunna 2005 og 2006. Þá voru 45% tekjuaukans vegna fjármagnstekna. Þær jukust um 16,4% á milli árunna 2006 og 2007, en þá voru 34,5% tekjuaukans vegna aukinna fjármagnstekna. Fjármagnstekjur voru nær helmingur tekjuaukningarinnar á milli árunna 2007 og 2008. Það árið jukust skattskyldar tekjur einstaklinga um rúman fimmtung, eða 21,4%.

Árið 2008 voru fjármagnstekjur landsmanna 244,2 milljarðar. Þær minnkuðu um tæpa 50 milljarða á milli árunna 2008 og 2009, 55,2 milljarða á milli árunna 2009 og 2010, og tæpa 73 milljarða á milli árunna 2010 og 2011. Þá voru fjármagnstekjur 66,3 milljarðar, tæpum 178 milljörðum lægri en á framtölum ársins 2008. Fjármagnstekjur hækkðu nú um 12 milljarða en segja má að hér sé um nokkur tíðindi að ræða, sérstaklega í ljósi þróunar síðustu ára. Landsmenn töldu fram tæpa 78,3 milljarða í fjármagnstekjur.

### Innstæður í innlendum bönkum

Vextir af innstæðum í bönkum hafa lækkað stöðugt frá árinu 2009. Árið 2009 voru innstæður forskráðar á skattframtöl einstaklinga í fyrsta skipti en við það jukust innstæður um rúman helming. Það er ekki gott að segja til um að hversu miklu leyti rekja má hækkun bankainnstæðna til þess að innstæður voru forskráðar en þó má ætla, í ljósi þeirrar breytingar sem varð á innstæðum milli framtala ársins 2008 og 2009, að nokkur vanhöld hafi verið á að innstæður hafi verið skýrt og skilmerkilega taldar fram. Árið 2008 töldu 72.396 fjölskyldur fram innstæður á framtali. Ári síðar voru innstæður 168.693 fjölskyldna forskráðar á skattframtöl.

Landsmenn áttu 635 milljarða á innlendum bankareikningum í árslok árið 2008. Þetta var 369,7 milljörðum meira en þeir áttu ári fyrr. Það árið höfðu þeir 66,8 milljarða í vaxtatekjur af innstæðum. Innstæður lækkuðu um 18,9 milljarða árið 2010, tæpa 83 milljarða árið 2010 og 46,8 milljarða árið 2011. Í árslok árið 2011 áttu landsmenn 486,3 milljarða í innstæðum. Vextir og verðbætur af þessum innstæðum voru þá tæpir 18,8 milljarðar, 9,7 milljörðum lægri en árið áður. Þetta er lækkun um 35%. Innstæðurnar lækkuðu um 46,8 milljarða, eða 8,8%.

## Innlend og erlend verðbréf og kröfur

Landsmenn áttu 372,6 milljarða í innlendum og erlendum verðbréfum og kröfum í árslok árið 2007 sem var 122,2 milljörðum meira en árið áður. Ári síðar hafði þessi verðbréfaeign lækkað um 161,9 milljarða. Verðbréfaeign landsmanna jókst svo um 59 milljarða á milli árunna 2009 og 2010, 18,1 milljarð á milli árunna 2010 og 2011. Hún lækkaði hins vegar um 9,3 milljarða á milli árunna 2011 og 2012. Landsmenn áttu verðbréf sem metin voru á 278,7 milljarða í árslok árið 2011. Verðbréf eru færð á nafnverði að viðbættum áföllnum vöxtum og verðbótum í árslok. Verðbréf sem skráð eru í kauphöll eru þó talin til eignar á kaupgengi kauphallar í árslok. Vaxtatekjur eru hins vegar taldar til tekna þegar þær eru lausar til ráðstöfunar.

Vextir af verðbréfum eru öðrum þræði innleystur söluhagnaður og því hafa markaðsaðstæður, gengi og verðlag áhrif á vaxtatekjur. Landsmenn töldu fram 30,3 milljarða í vaxtatekjur af verðbréfum árið 2012, sem er 18,5 milljörðum meira en árið 2011. Vaxtatekjur hækkuðu um 157,2% á milli ára. Vaxtatekjur segja nokkuð um viðskipti með verðbréf sem sést af því að 52.807 einhleypingar og hjón töldu fram vaxtatekjur af verðbréfum árið 2012, eða 10.837 fleiri en árið 2011. Mun fleiri telja nú fram vaxtatekjur af verðbréfum en fyrir nokkrum árum. Árið 2010 töldu 11.051 einstaklingur og hjón fram tekjur af verðbréfum. Aldrei þessu vant töldu fleiri fram vexti af verðbréfum á árinu 2011 en áttu verðbréf í árslok sama ár. Þetta er mjög óvenjulegt og hlýtur að skýrast af verslun með þessi bréf. Fleiri hafa selt verðbréf á árinu 2011 en áttu verðbréf í árslok.

## Hlutabréf og stofnfjárbréf sparisjóða

Hlutabréfaeign landsmanna jókst nokkuð frá lokum síðustu aldar til upphafs þessarar. Hér var stofnaður hlutabréfamarkaður og skattaafsláttur var veittur þeim sem voru tilbúnir að leggja peninga undir á þessum markaði. Á þessum tíma voru þúsundir einkahlutafélaga og eignarhaldsfélaga stofnaðar í landinu. Nafnverð hlutabréfa á framtölum hækkaði um 74,6% á árunum 2004 til 2008. Það kemur því nokkuð á óvart að almenningur virðist almennt ekki hafa verið tilbúinn að fjárfesta í hlutabréfum á þessum gullárum fjármálaumsýslunnar.

Í byrjun aldarinnar, árið 2002, töldu 52.478 fjölskyldur fram hlutabréf á skatt-

skýrslu. Árið 2004 töldu 50.699 fjölskyldur fram hlutabréf. Nafnverð hlutabréfa hækkaði lítið, var 49 milljarðar árið 2002, en árið 2004 var nafnverð hlutabréfa 47 milljarðar. Það hækkaði svo í rúma 82,3 milljarða árið 2008 en þá töldu 56.288 fjölskyldur fram hlutabréf á skattframtali, 3.810 fleiri en árið 2002. Síðan þá hafa sífellt færri fjölskyldur talið fram hlutabréf, 51.722 árið 2009, 50.644 árið 2010, 40.817 árið 2011. Nú áttu 39.996 fjölskyldur íslensk hlutabréf, 821 færri en fyrir ári. Nafnverð hlutabréfa var tæpir 49,7 milljarðar.

Nokkuð öðru máli gegndi með arðinn sem greiddur var af þessum hlutabréfum. Arðgreiðslur jukust mjög mikið á árunum frá 2002 til 2008. Íslendingar fengu rúma sjö milljarða greidda í arð af hlutabréfum árið 2001, skv. framtali ársins 2002. Arður af hlutabréfum var 11,5 milljarðar árið 2004. Árið 2008 greiddu íslensk fyrirtæki 48,8 milljarða út í arð til einstaklinga með heimilisfesti hér á landi. Það árið fengu 37.317 fjölskyldur greiddan arð sem var talinn fram á framtali ársins 2009. Arður af hlutabréfum hafði nær sjöfaldast á sjö árum. Hér er vert að hafa í huga að stór hluti stærstu fyrirtækjanna var í eigu eignarhaldsfélaga sem sum hver voru með heimilisfesti erlendis og skattskyld þar. Ekki er því allur arður sem greiddur er út úr íslenskum fyrirtækjum talinn fram hjá einstaklingum. Arðgreiðslur voru tæpir 13 milljarðar skv. framtölum nú, 6,9% hærri en fyrir ári. Mun fleiri töldu þó fram arðgreiðslur nú en fyrir ári, 6.884 miðað við 5.408 í fyrra, eða 27,3% fleiri. Um 17,2% þeirra sem töldu fram hlutabréf fengu greiddan arð en voru 13,2% í fyrra.

## Hagnaður af sölu hlutabréfa

Stór hluti tekjuaukans á uppgangsrárunum á fyrri hluta þessarar aldar var vegna söluhagnaðar af hlutabréfum. Samkvæmt framtölum ársins 2002 var hagnaður landsmanna af sölu hlutabréfa um 16 milljarðar. Ári síðar var hann 21,5 milljarðar og árið 2004 kominn í 32,7 milljarða. Þessi mikli hagnaður var þó smámunir miðað við framtal ársins 2008 en þá voru tekjur landsmanna af sölu hlutabréfa um 142,4 milljarðar. Tæplega níu sinnum meiri en sex árum fyrr. Staðan breyttist nokkuð að liðnu hausti 2008. Söluhagnaður hrundi frá ári til árs, um 83,8% á milli árunna 2008 og 2009, 53,5% á milli árunna 2009 og 2010, og 49,7% á milli árunna 2010 og 2011. Það ár töldu landsmenn 5,4 milljarða söluhagnað fram á skattskýrslunni. Söluhagnaður af

hlutabréfum hafði fallið um 96,2% og var þá aðeins brot af því sem hann hafði verið árið 2008. Landsmenn höfðu nú 6,2 milljarða í hagnað, 810 milljónum meira en í fyrra. Hér er um að ræða 15% meiri hagnað. Þó að hagnaður af sölu hlutabréfa hafi aukist nokkuð á milli ára er hann enn aðeins brot af því sem hann var fyrir nokkrum árum. Sömu sögu er að segja af öðrum söluhagnaði sem var 320 milljónum meiri í ár en í fyrra. Söluhagnaður jókst um 18,5% á milli ára. Þá er athyglisvert að 167 fleiri seldu hlutabréf skv. framtölum ársins en í fyrra.

## Innlendar fasteignir

Bróðurpartur eigna landsmanna er bundinn í íbúðarhúsnæði. Verðmæti íbúðarhúsnæðis jókst mjög mikið frá lokum tíunda áratugar síðustu aldar og fram undir síðari hluta fyrsta áratugar þessarar aldar, eða fram til ársloka 2007. Sömu sögu er að segja af fasteignum og tekjum. Það var ekki aðeins að fasteignamat hækkaði ár frá ári heldur jókst vöxturinn einnig. Fasteignir í eigu einstaklinga voru metnar á tæpa 1.172 milljarða í árslok árið 2003 og höfðu þá hækkað um 13,3% frá árinu áður. Þær hækkuðu svo um 16,4% á milli framtala 2004 og 2005 og 33,7% á milli framtalsáranna 2005 og 2006. Þá dró nokkuð úr vextinum því fasteignir hækkuðu um 12,5% á milli árunna 2006 og 2007, og 15,8% á milli árunna 2007 og 2008. Matsverð fasteigna var þá 2.377,2 milljarðar og hafði meira en tvöfaldast í verði frá framtali ársins 2004. Þó slegið hafi í bakseglin árið 2008 jókst verðmæti fasteigna áfram, um 2,5% á milli árunna 2008 og 2009 og 2,3% á milli árunna 2009 og 2010. Verðmæti fasteigna minnkaði svo um 9,8% frá álagningu 2009 til 2010. Matsverð fasteigna er nú aftur farið að hækka. Nú var verðmæti fasteigna í eigu einstaklinga metið á tæpa 2.458 milljarða, sem er tæpum 209,7 milljörðum meira en í árslok árið 2010. Þetta er hækkun um 9,3% frá framtali í fyrra.

Það er athyglisvert að heildareignir jukust minna en fasteignirnar. Framtaldar eignir einstaklinga voru 3.611,1 milljarðar í árslok árið 2011, rúmum 145 milljörðum hærri en árið áður. Eignaukningin er því alfarið vegna hækkunar fasteignamats. Aðrar eignir rýrnuðu eða féllu í verði. Hér er vert að hafa í huga að fasteignir eru metnar af Fasteignamati ríkisins sem tekur mið af markaðsverði fasteigna á hverjum tíma. Viðskipti með fáar eignir geta því haft umtalsverð áhrif á matsverð eigna og þar af leiðandi auð landsmanna, skuldir



og bætur, á sama tíma og hvorki gengur né rekur á markaði. Það er því að ýmsu að gæta þegar stjórnað er með hagtolum. Hlutabréf eru hins vegar talin fram á nafnverði og skuldabréf á nafnverði að viðbættum áföllnum vöxtum og verðbótum í árslok. Markaðsverð verðbréfa getur því verið talsvert annað en eign skv. skattframtali á meðan verðmæti íbúðarhúsnæðis á að endurspeglar markaðsverð.

## Skuldir og vaxtagjöld

Landsmenn skulduðu tæpa 1.759,4 milljarða í árslok 2011, eða tæpum 118,7 milljörðum minna en árið áður. Skuldir landsmanna fylgdu lengst af eignum en ýmsar ástæður eru fyrir því að eðlilegt er að eignir og skuldir haldist í hendur. Menn eru tilbúnir að hætta ákveðnum

þá var hlutfallið 54,2%. Nú skulda landsmenn 1.759,4 milljarða, 118,7 milljörðum minna en í fyrra. Eignirnar hafa hækkað og því má segja að hér horfi til betri vegar. Það þarf þó að halda því til haga að hér er verið að fjalla samanlagðar eignir og skuldir óskyldra aðila. Skuldir sumra hafa minnkað en annarra aukist. Sama má segja um þróun tekna og eigna. Það er ekki hægt að ráða það af niðurstöðum úr framtölum einstaklinga að eignaukning og eignalækkun sé lýsandi eða dæmigerð fyrir efnahag hins dæmigerðs Íslendinga.

## Lán vegna íbúðarhúsnæðis

Sem fyrr segir er stór hluti eigna landsmanna bundinn í fasteignum. Þó að 26.422 fjölskyldur búi í skuldlausu húsnæði er bróðurpartur fasteigna margra

lánnum vegna íbúðarkaupa nokkuð vel. Vaxtakostnaður sem hlutfall af skuldinni sem vextirnir eru greiddir af hefur þó farið lakkandi frá framtali ársins 1993. Þá greiddu skuldunautar lánastofnana 7,1% í vexti og verðbætur af lánnum af íbúðarhúsnæði til eigin nota. Þetta hlutfall lækkaði nokkuð á 10 ára tímabili fram til ársins 2003. Þá var það 6,3% af íbúðarskuldum. Það hækkaði í 6,6% árið 2005, hugsanlega vegna lántökukostnaðar en féll svo töluvert, í 6%, árið 2006 og 5,1% árið 2007 eftir að lánastofnarnir fóru að bjóða landsmönnum hagstæð lán til fasteignakaupa. Hlutfallið hélt svo til óbreytt næstu fjögur árin en lækkaði nú í 4,6% skv. skattframtölum ársins 2012. Það er athyglisvert að þrátt fyrir að verðlag hafi hækkað hefur þetta hlutfall ekki hækkað frá árinu 2008. Ástæðan er vitaskuld sú að vaxtagreiðslur hækka með höfuðstólum. Greiðslan af lánunum hefur því að mestu leyti fylgt þróun skulda, en með undantekningum þó. Á árunum 2004 til 2005, framtöl árunum 2005 til 2006, óx höfuðstóll skulda um 17,8% en vextir og verðbætur hækkuðu um 6,5%. Árið eftir jukust skuldir um 17,8%, en vextir og verðbætur lækkuðu um 0,6%. Nú minnkuðu framtaldar skuldir vegna íbúðarkaupa um 2,4% frá framtali í fyrra. Vextir og verðbætur af þessum lánnum lækkuðu um 10,9%.

Íslendingar greiddu rúma 51,2 milljarða í vexti og verðbætur af fasteignalánnum árið 2011. Skuldirnar standa nú í 1.124,2 milljörðum og hafa aukist um 672,7 milljarða, eða 149% frá framtali ársins 2004. Vextir og verðbætur hafa hins vegar vaxið um tæpa 22,3 milljarða, eða 81,3%. Alls töldu 68.918 fjölskyldur fram vaxtagjöld vegna íbúðarkaupa, 1.964 færri en í fyrra. Færri töldu fram fasteignir og því þarf þetta ekki að koma á óvart.

## Aðrar skuldir og vaxtagjöld

Á þeim tíma sem eignir og skuldir hækkuðu sem mest vakti athygli að aðrar skuldir, þ.e. greiðslukortaskuldir, yfirdráttur, smálán, námslán, skuldir vegna kaupa á bifreiðum og ökutækjum, tjaldvögnum og hjólhýsum, sumarbústöðum, verðbréfum o.þ.h. hækkuðu meira að tiltölu en skuldir vegna íbúðarkaupa. Aðrar skuldir voru þó ekki nema þriðjungur skulda einstaklinga árið 2004 og því jukust íbúðarskuldir lengst af meira en aðrar skuldir þrátt fyrir að aðrar skuldir ykjust hraðar. Þó sætti tíðindum við álagningu árið 2010 þegar skuldir sem til hafði verið stofnað vegna fjárfestinga eða neyslu jukust meira en skuldir vegna



## Skuldir einstaklinga vegna kaupa á íbúðarhúsnæði til eigin nota voru nú tæpir 1.124,2 milljarðar og lækkuðu um tæpa 27,5 milljarða á milli ára, eða 2,4%. Þessar skuldir hafa aukist um 66,1 milljarð frá árinu 2009 þrátt fyrir þessa lækkun

hluta eigna sinna. Hærra eignaverð leiðir til aukins veðhæfis. Þá eru skuldir iðulega við einhvern. Auknar skuldir þýða því auknar eignir. Þá eru eignir iðulega keyptar fyrir skuldir eða lán tekin fyrir kaupum á eignum.

Skuldir hækkuðu ívið meira en eignir að tiltölu í byrjun tíunda áratugarins, voru þá um 26,1% af eignum. Um miðjan tíunda áratuginn voru skuldir um 35% af eignum. Þó svo að verðmæti eigna hafi hækkað mikið um miðjan fyrsta áratug þessarar aldar hækkuðu skuldir áfram meira að tiltölu. Hlutfall skulda af eignum hélt því áfram að hækka lítillga. Eignir hækkuðu ávallt meira en skuldir þegar litið er til fjárhæðanna sem færðar voru á skattskýrsluna. Á árunum 2004 til 2008 hækkuðu eignir um 1.710,6 milljarða, eða 102,5%. Skuldirnar hækkuðu um 691,3 milljarða, eða 105,3%. Þá töldu Íslendingar fram 3.380 milljarða í eignir og 1.348,1 milljarð í skuldir. Skuldir voru því um 40% af eignum. Frá framtali árið 2008 til framtals 2012 jukust eignir um tæpan 231,1 milljarð, eða 6,8%. Á sama tíma jukust skuldir um 411,3 milljarða, eða um 30,5%. Skuldir voru þá 48,7% af eignum, sem er þó framför frá framtali 2011 en

landsmanna í skuld. Rekja má stóran hluta skulda einstaklinga til fjárfestingar í fasteignum og því hafa skuldir vegna íbúðarkaupa fylgt matsverði fasteigna nokkuð vel. Matsverð fasteigna hækkaði um 1.205,2 milljarða frá árslokum 2003 til ársloka 2007, eða 102,8% á milli framtalsáranna 2004 og 2008. Skuldir vegna fasteignakaupa hækkuðu um 389 milljarða, eða 86,2%. Skuldir vegna íbúðarhúsnæðis til eigin nota voru 38,5% af verðmæti fasteigna árið 2004, 35,4% í árslok árið 2007 en 43,4% í árslok árið 2008, skv. framtali ársins 2009.

Skuldir einstaklinga vegna kaupa á íbúðarhúsnæði til eigin nota voru nú tæpir 1.124,2 milljarðar og lækkuðu um tæpa 27,5 milljarða á milli ára, eða 2,4%. Þessar skuldir hafa aukist um 66,1 milljarð frá framtali 2009, þrátt fyrir þessa lækkun nú.

Vextir af fasteignalánnum eru samtala heildargreiðslu ársins að frádreginni afborgun af nafnverði en að viðbættum afföllum og lántökukostnaði. Verðbætur, að því marki sem þær eru greiddar á hverju ári, eru því hluti af vaxtakostnaði. Þessar greiðslur mynda stofn til útreiknings vaxtabóta. Í gegnum tíðina hefur vaxtakostnaður af fasteignalánnum fylgt

kaupa á íbúðarhúsnæði. Það árið hækkuðu aðrar skuldir um tæpa 116,6 milljarða en skuldir vegna íbúðarkaupa um tæpa 92,8 milljarða.

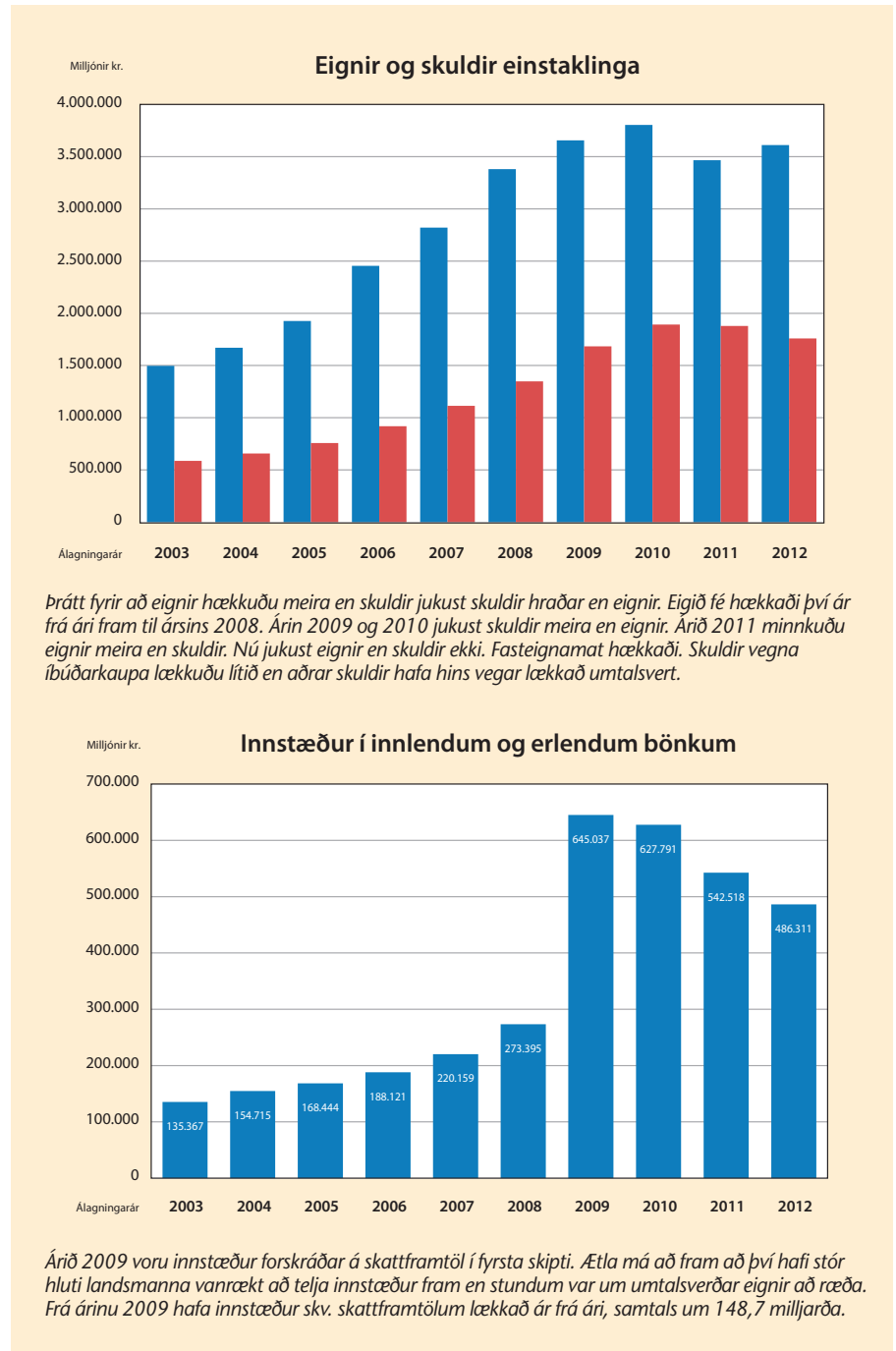
Á allra síðustu árum hafa þessar skuldir lækkað mun meira en fasteignaskuldir. Þær lækkuðu um 15,2 milljarða á milli árána 2010 og 2011 og nú síðast um 91,2 milljarða. Frá árinu 2010 hafa aðrar skuldir því lækkað um rúma 106,4 milljarða, eða 14,4%, á meðan skuldir vegna íbúðarkaupa, sem eins og fyrr segir eru bróðurpartur skulda einstaklinga, lækkuðu um tæpa 26,7 milljarða, eða 2,3%.

Vafalaust hafa mörgum verið gefnar upp skuldir og þær felldar niður að fullu eða hluta. Þá hefur skilmálum lána verið breytt eftir lagaþras, málaferli og dóma. Aðrar hafa ekki staðið í skilum, verið lýstir gjaldþrota og skuldir því afskrifaðar, eins og gengur. Öðru máli virðist gegna um þá sem hafa tekið fasteignalán. Skuldir af fasteignalánnum eru sem fyrr segir um tveir þriðju hlutar allra skulda. Þessar skuldir lækkuðu nú um tæpa 27,5 milljarða, eða 2,4%.

Landsmenn greiddu 80,6 milljarða í vexti og verðbætur af lánnum. Þar af voru tæpir 29,4 milljarðar vextir af lánnum sem tekin voru til fjárfestingar eða kaupa á öðru en íbúðarhúsnæði til eigin nota. Framtalsárið 2004 voru rúm 23,2% vaxtagjalda vegna annarra lána en lána til kaupa á fasteignum. Nú hefur þetta hlutfall hækkað nokkuð. Vaxtagjöld af öðrum skuldum voru um 36,4 % af vaxtagjöldum skv. framtölum nú í ár. Þessi vaxtagjöld hafa lækkað mikið frá framtali í fyrra. Þá greiddu landsmenn tæpa 42,8 milljarða í vexti og verðbætur af öðrum lánnum en fasteignalánnum og því hefur þessi vaxtabyrði lækkað um 31,4% á milli ára. Vaxtabyrði af öðrum lánnum hefur lækkað um 43,4% frá árinu 2010.

## Eigið fé

Þróun eigna og skulda hefur leitt til þess að eigið fé hefur lækkað á undanföllum árum. Þrátt fyrir að skuldir ykjast jafn mikið og raunin er jókst eigið fé einstaklinga úr 1.012,7 milljörðum árið 2004 í 2.031,9 milljarða framtalsárið 2009, í árslok 2008. Þetta er tvöföldun á fimm árum. Frá framtali ársins 2008 hefur orðið athyglisverð þróun. Skuldir hafa aukist meira en eignir, eins og raunin var á milli framtala árána 2009 og 2010, og eignir hafa lækkað meira en skuldir, eins og var raunin á milli framtala árána 2010 og 2011. Eigið fé rýrnaði því á þessum tíma um 443,9 milljarða. Nú jukust eignir og skuldir lækkuðu og því hefur eigið fé landsmanna aukist á ný.



Eignir jukust um 145 milljarða, skuldir lækkuðu um tæpa 118,7 milljarða. Eigið fé hækkaði því um 263,7 milljarða.

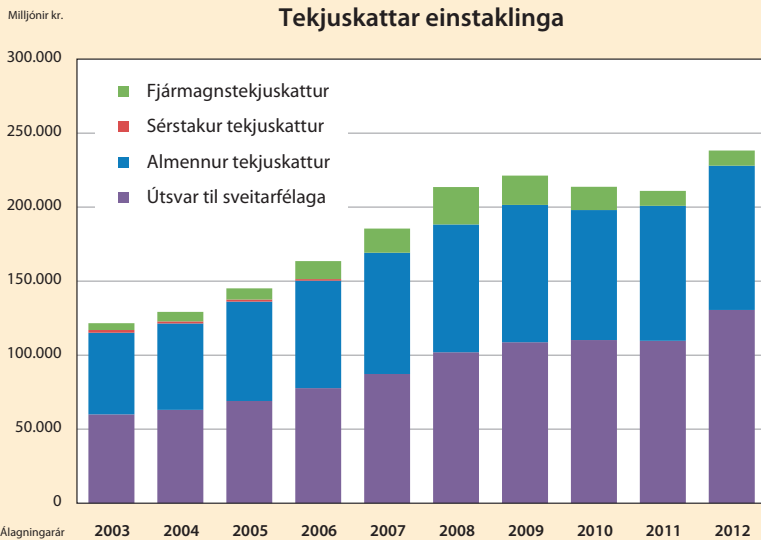
## Skattar á tekjur og eignir

Nokkur breyting hefur orðið á skattkerfinu á síðustu árum. Staðgreiðsluferfið, sem verið hafði við lýði allt frá árinu 1988, var lagt niður og í staðinn var tekið upp þriggja þrepa skattkerfi. Nú var lagt á með þessu kerfi í annað sinn. Almennt greiða menn nú hærri skatt eftir því sem tekjur hækka, hvort heldur lítið er til hvernar viðbótarkrónu sem aflað er, jaðarskatta, eða heildartekjuskatts sem hlutfalls af heildarlaunatekjum, þ.e. meðalskattbyrði. Tekjur

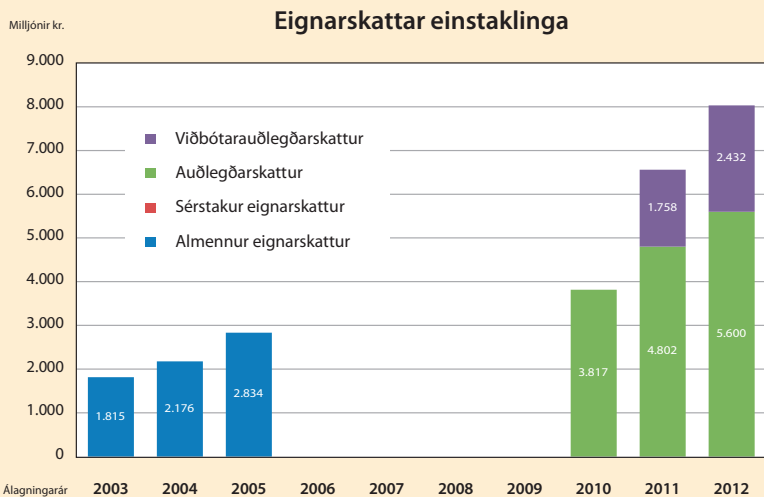
ríkisins af tekjuskatti ráðast af samspili skatthlutfalls, persónuafsláttar og tekna annars vegar og tekjudreifingar í þjóðfélaginu hins vegar. Svokallað millitekjufólk aflar mestra tekna í þjóðfélaginu og því getur ríkið aukið tekjur af tekjuskatti mikið með því að hækka skatt á þennan hóp. Öðru máli gegnir hins vegar um broddborgara samfélagsins. Hér er um lítinn hóp manna og kvenna að ræða sem afla brots tekna í landinu. Breyting á sköttum hefur því mikil áhrif á ráðstöfunartekjur þessara einstaklinga en í reynd lítil fyrir tekjur ríkisins.

Þó að það horfi ekki endilega svo við gjaldandanum þá er tekjuskattur sem





Tekjuskattar einstaklinga hækkuðu mikið framan af fyrsta áratugi aldarinnar í takt við þróun skattstofna. Árið 2010 lækkuðu tekjuskattar nokkuð þegar tekjur drögust saman og persónuafsláttur var hækkaður. Nú hækkuðu tekjuskattar nokkuð og munar þar mestu um útsvar sem hækkaði um 19% frá álagningu fyrir ári. Sveitarfélögin hafa meiri tekjur af tekjusköttum einstaklinga en ríkið.



Hætt var að leggja á eignarskatt árið 2006. Árið 2010 var kynntur til sögunnar auðlegðarskattur sem er lagður á eignir efnamanna. Síðan þá hefur skatturinn, sem er tvískiptur, verið hækkaður og eignamörk lækkuð. Skatturinn hefur hækkað mikið á undanfönum árum, nú síðast um 22,4% frá fyrra ári.

lagður er á í staðgreiðslu í raun tvískiptur skattur, almennur tekjuskattur, sem er hlutur ríkisins í tekjuskatti, og útsvar, hlutur sveitarfélaga. Þessir skattar eru lagðir á sama skattstofninn, tekjuskatts- og útsvarsstofn. Ríkið veitir persónuafslátt af tekjuskatti. Skattgreiðendur sem eru með það lágar tekjur að tekjuskatturinn sem er reiknaður af tekjunum er lægri en persónuafslátturinn geta nýtt persónuafslátt sem er ekki nýttur til greiðslu almenns tekjuskatts til að greiða útsvarið.

Ríkið greiðir þannig í reynd útsvar þeirra sem eru undir skattleysismörkum að fullu og útsvar þeirra sem eru yfir skattleysismörkum, en fullnýta ekki persónuafslátt

til greiðslu tekjuskatts, að hluta. Það er ekki fyrr en allur persónuafslátturinn er nýttur til að greiða hlut ríkisins í tekjuskatti sem ríkið fer að hafa tekjur af skattinum. Á undanfönum árum hafa tekjuskattsmörk legið um 49% til 57% ofar en eiginleg skattleysismörk.

Þó að persónuafsláttur sé ekki færður til gjalda í ríkisreikningi þá hefur ríkið kostnað af því að veita hann. Hér er um að ræða um og yfir 120 milljarða á ári hverju sem ríkið verður af vegna þess að skattgreiðendur greiða ekki fullan skatt af hverri krónu sem aflað er. Þó að það sé rétt að með sömu rökum megi halda því fram að ríkið hafi kostnað af því að skattglutfallið

sé lægra en 100% þá hefur ríkið engu að síður beinan kostnað af þeim persónuafslátti sem er nýttur til að greiða útsvar til sveitarfélaganna. Ríkið greiðir sveitarfélögum tæpa 9,3 milljarða í ár vegna útsvars.

## Almennur tekjuskattur

Frá árinu 2004 til ársins 2007 hækkaði tekjuskattur ár frá ári meira en tekjuskattsstofninn. Frá árinu 2008 fram til álagningar nú hafa tekjur hins vegar vaxið hraðar en skatturinn. Þessa þróun má fyrst og fremst rekja til breytinga á skattkerfinu. Almennur tekjuskattur, sem er sá hluti tekjuskatts sem rennur til ríkisins, var 12% af tekjuskattsstofni við álagningu 2002. Þetta hlutfall hækkaði í 12,7% við álagningu árið 2005 þrátt fyrir að skattglutfallið hafi verið lækkað úr 26,08% í 25,75%. Skattleysismörk tekjuskatts voru 1.161.580 kr. árið 2002 en höfðu hækkað í 1.281.351 kr. við álagningu árið 2005, eða um 10,3%. Á þessum tíma óx tekjuskattsstofninn um 21,3%. Fleiri greiddu því skatt og fleiri greiddu hærra hlutfall af tekjum í skatt.

Frá álagningu árið 2005 fram til 2010 lækkaði meðaltekjuskattur úr 12,7% af tekjuskattsstofni í 10,8%. Þá var tekjuskattur 24,1%, hafði lækkað um 6,4% frá álagningu árið 2005, og persónuafsláttur hafði verið hækkaður ríflega í nokkrum áföngum í 506.466 kr. Tekjuskattsmörk höfðu hækkað mun meira en tekjuskattsstofninn, eða um 64% frá álagningu árið 2005, og stóðu þá í 2.101.519 kr. Tekjuskattsstofn hafði hins vegar hækkað um 54,9%. Launatekjur hátekjumanna lækkuðu nokkuð og því greiddu færri einstaklingar hærri meðalskatt.

Nú hækkaði almennur tekjuskattur aftur minna en skattstofninn eða um 6,9% á sama tíma og tekjuskatts- og útsvarsstofn óx um 7,8%. Voru 106,7 milljarðar lagðir á í skatt af tekjum einstaklinga, tæpum 6,5 milljörðum meira en við álagningu fyrir ári. Þetta er krafa ríkisins á hendur borgurum landsins. Sem fyrr segir greiðir ríkið hins vegar tæpa 9,3 milljarða af útsvari þeirra sem fullnýta ekki persónuafslátt til að greiða tekjuskatt. Hér er um að ræða 89.282 skattgreiðendur sem eru með tekjur undir tekjuskattsmörkum. Tekjur ríkisins eftir þessa tilfærslu frá þeim 156.018 sem greiða tekjuskatt til þeirra 89.282 sem voru með tekjur en undir tekjuskattsmörkum eru því 97,54 milljarðar, 6,3 milljörðum meira en í fyrra. Meðaltekjuskattur var 11,1% af stofni, lítið eitt hærri en fyrir ári þegar meðaltekjuskattur var 11,2%.

Þetta skýrist aftur af breytingum sem gerðar voru á skattkerfinu við álagningu

nú. Viðmiðunarmörk tekjupreppanna voru hækkuð um 4,7%, úr 2.400.000 kr. í 2.512.800 kr., og 7.800.00 kr. í 8.166.600 kr. Persónuafsláttur var óbreyttur á milli ára, 530.466 kr., en skattthlutföllin voru hins vegar lækkuð um 1,2 prósentustig, úr 24,10% í 22,9% í lægsta þrepi, 27% í 25,8% í öðru þrepi, og 33% í 31,8% í efsta þrepi. Hér var ekki um skattalækkun að ræða eins og ætla mætti. Á móti þessari 1,2 prósentustiga lækkun tekjuskatts var útsvarið hækkað um sömu prósentutölu. Þetta þýðir lægri skatttekjur auk þess sem hærra útsvar hefur í för með sér aukinn kostnað fyrir ríkið.

## Útsvar til sveitarfélaga

Útsvar er flatur skattur sem rennur til sveitarfélaga. Eins og fyrr segir fer hluti tekjuskatts til þess að tryggja sveitarfélögum útsvar af tekjum þeirra sem eru undir skattleysismörkum. Þar sem útsvarið er flatur skattur fylgir það breytingum á skattstofni og útsvarinu sjálfu. Útsvarið, sem var 13,03% í Reykjavík í staðgreiðslu árið 2010 en 14,4% árið 2011, er um helmingi lægra hlutfall af tekjum en tekjuskattur til ríkis. Það er hins vegar greitt af öllum útsvarsskyldum tekjum á meðan tekjuskattur er aðeins greiddur af tekjum yfir tekjuskattsmörkum. Allir greiða 12,44% til 14,48% í útsvar af tekjum. Það eru hins vegar aðeins þeir sem eru yfir tekjuskattsmörkum, sem voru 2.316.445 kr. í staðgreiðslu árið 2011, sem greiða 22,9%, 25,8% eða 31,8% af tekjum yfir mörkum í tekjuskatt. Við álagningu nú var lagt útsvar á 251.018 gjaldendur en tekjuskattur á 156.018 gjaldendur. Sveitarfélögin hafa því tekjur af 95.000 manns sem greiða útsvar en ekkert til ríkisins. Sem fyrr segir greiðir ríkið útsvar þessara framteljenda að hluta eða fullu. Hærra útsvar þýðir því að minna verður eftir fyrir ríkið. Tekjuskattur var lagður á 62,2% framteljenda sem voru með tekjur. Nú greiddu 4.728 færri tekjuskatt. Þeim fækkaði hins vegar um 1.247 sem greiða útsvar til sveitarfélaganna.

Það er í sjálfu sér áhugavert að sveitarfélögin hafa meiri tekjur af þeim sköttum sem lagðir eru á í staðgreiðslu en ríkið. Það er ekki víst að almenningur sé sérlega meðvitaður um þetta. Útsvar var 130,5 milljarðar, 20,8 milljörðum hærra en í fyrra, tekjuskattur var 97,4 milljarðar. Útsvar hefur hækkað um 19% á milli ára, mun meira en stofninn sem hækkaði um 7,8%. Hærra útsvar skýrist af hækkun útsvarsins, um 1,2 prósentustig og hækkun útsvars í stærsta sveitarfélaginu um 1,38

prósentustig, úr 13,03% í 14,4%, eða um 10,6%. Þá skýrist ósamræmi á álgöðu útsvari og útsvarsstofni að nokkru leyti af því að skattar framteljenda sem hafa starfað erlendis eru handreiknaðir af starfsmönnum ríkisskattstjóra. Skattstofnar þessara framteljenda eru ýmist ekki fyrirbyggjandi eða ekki sambærilegir við skatta annarra framteljenda, og eru skattar þeirra og gjöld því handreiknuð af starfsmönnum ríkisskattstjóra. Þessum framteljendum er því sleppt í yfirlitum yfir tekjur en þeir eru taldir með í yfirlitum um gjöld.

## Fjármagnstekjuskattur

Sérstakur fjármagnstekjuskattur var fyrst lagður á árið 1997 og náði þá aðeins til söluhagnaðar af hlutabréfum undir þremur milljónum. Fyrir þann tíma voru



## *Landsmenn höfðu tæpa 78,3 milljarða í tekjur af vöxtum og verðbótum, leigu, sölu og arði á árinu 2011, sem er tæpum 12 milljörðum meira en árið áður. Hér er um að ræða 18,1% hækkun á milli ára*

vextir skattfrjálsir en hagnaður af sölu eigna, öðrum en hlutabréfum, umfram ákveðin mörk var skattlagður til jafns við launatekjur. Fjármagnstekjuskattur tekur nú til vaxta, arðs, söluhagnaðar og leigu. Hann var lengst af 10% en var hækkaður í 15% vegna fjármagnstekna sem aflað var eftir 1. júlí 2009. Þó var 10% skattur lagður á fjármagnstekjur sem voru undir 250 þús. hjá einhleypingi og 500 þús. hjá hjónum. Þá voru 30% leigutekna undanþegin skatti. Árið eftir var fjármagnstekjuskattur hækkaður í 18%, með 100 þús. kr. frítekjumarki vegna vaxtatekna hjá einhleypingi og tvöfalt hærri tekjumörkum hjá hjónum. Við álagningu nú var lagður 20% skattur á vexti, arð, söluhagnað og leigutekjur. Frítekjumark vegna vaxta var óbreytt og tæpur þriðjungur leigutekna var enn undanþeginn skattlagningu.

Þar sem fjármagnstekjuskattur var lengst af flatur 10% skattur jukust tekjur af fjármagnstekjuskatti með hækkanði fjármagnstekjum. Fjármagnstekjur náðu sem fyrr segir hámarki árið 2007 og voru skv. framtölum ársins 2008 rúmir 244,2 milljarðar króna. Þær lækkuðu um 49,8 milljarða á milli framtala 2008 og 2009, tæpa 55,2 milljarða á milli framtala 2009 og 2010, og tæpa 73 milljarða á milli framtala árána 2010 og 2011. Þá voru

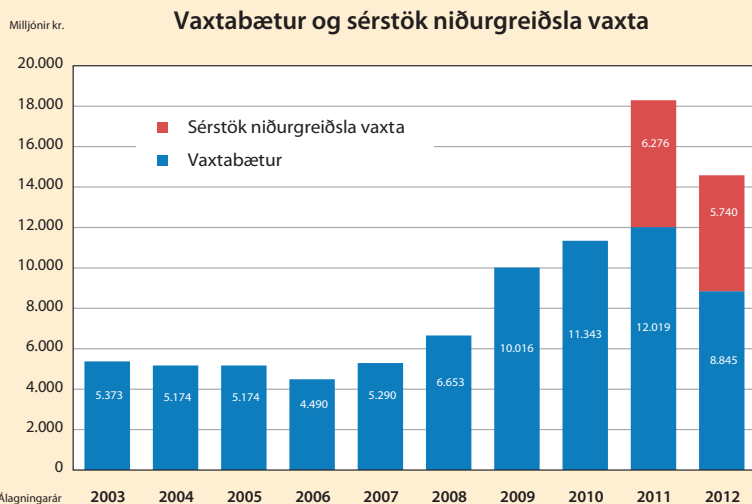
fjármagnstekjur tæpir 66,3 milljarðar, 178 milljörðum lægri en árið 2008. Þær höfðu þannig lækkað um 72,9% á þremur árum. Hér er verið að tala um lækkun að nafnverði en ekki raunverulegt verðmæti peninganna. Nú hefur hins vegar orðið breyting á. Fjármagnstekjur eru aftur farnar að hækka. Landsmenn höfðu tæpa 78,3 milljarða í tekjur af vöxtum og verðbótum, leigu, sölu og arði á árinu 2011, sem er tæpum 12 milljörðum meira en árið áður. Hér er um að ræða 18,1% hækkun á milli ára sem mundi teljast ríflegur vöxtur ef ekki væri fyrir það að fjármagnstekjur eru enn mjög lágar. Það þarf að fara aftur til framtalsársins 2003 til að sjá jafnlitlar fjármagnstekjur að raungildi. Þess má þó geta að fjármagnstekjur voru almennt mjög litlar fram til þess tíma

að fjármagnstekjuskattur var tekinn upp. Fjármagnstekjuskatturinn markar í raun upphaf mikils vaxtar fjármagnstekna í landinu. Á fimm ára tímabili, frá 2002 til 2007, rúmlega fjórfölduðust fjármagnstekjur að raunvirði.

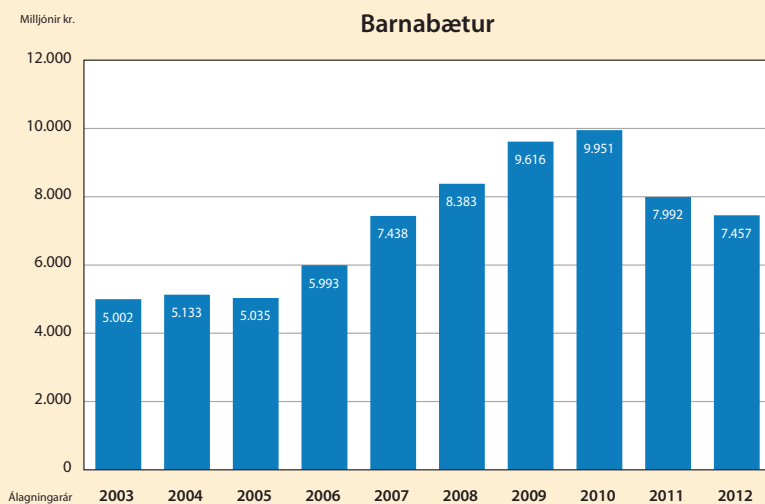
Nú voru lagðir á tæpir 10,3 milljarðar í skatt af fjármagnstekjum einstaklinga. Skatturinn hækkaði um 143 milljónir, eða 1,4%. Fjármagnstekjur hækkuðu hins vegar um 18,1% á milli ára. Fjármagnstekjuskattur hækkaði því mun minna en stofninn þrátt fyrir að fjármagnstekjuskattur hafi verið hækkaður úr 18% í 20%, eða 11,1% við álagningu í ár og frítekjumark vegna vaxtatekna hafi verið óbreytt.

Skýringin á því af hverju fjármagnstekjuskattur minnkar minna en tekjurnar sem skatturinn er lagður á liggur í frítekjumörkunum. Fyrir ári var lagður 10,1 milljarður á í skatt af fjármagnstekjum. Skatturinn var 18% og því var skatturinn reiknaður af 56,6 milljörðum. Um tíu milljarðar voru undir frítekjumörkum. Nú var skatturinn 20% og skilaði tæpum 10,3 milljörðum. Hann var því lagður á tæpa 51,4 milljarða. Þannig hafa um 27 þeirra ríflega 78,3 milljarða sem landsmenn höfðu í fjármagnstekjur verið vaxtatekjur undir frítekjumörkum. Tekjur undir mörkum hækkuðu því um 17 milljarða á meðan





Vaxtabætur hækkuðu mikið árið 2011. Þá var landsmönnum einnig veitt sérstök vaxtaniðurgreiðsla sem var 0,6% af skuldum vegna íbúðarlána. Vaxtabætur lækkuðu hins vegar mikið í ár. Sérstaklega lækkuðu almennar bætur, eða um 26,4%. Framtjendum sem eru reiknaðar bætur hefur fækkað um 18.485 frá árinu 2010. Hins vegar fengu 97.301 sérstaka vaxtaniðurgreiðslu.



Barnabætur hækkuðu mikið á árunum 2006 til 2010. Síðan þá hafa barnabætur farið lækkandi. Helst er þar um að kenna að bætur með börnum undir sjö ára aldri eru nú skertar um 3% af tekjum með hverju barni. Nú voru 51.762 foreldrum reiknaðar bætur.

tekjur yfir frítekjumörkum lækkuðu um 4,1 milljarða. Þetta er umhugsunarvert. Færri greiða nú fjármagnstekjuskatt en í fyrra, 39.066, miðað við 46.768 í fyrra. Það voru því 7.702, eða 16,5%, færri sem greiða skattinn. Áður en frítekjumarkið var tekið upp var fjármagnstekjuskattur lagður á nær alla fullráða menn og konur í landinu, alla sem voru með reikning í banka og fengu greiddar verðbætur, ef ekki vexti, af innstæðum. Árið 2010 var lagður fjármagnstekjuskattur á 182.699 einstaklinga.

## Eignarskattar

Eignarskattar eiga sér langa sögu í heimi skatta og gjalda. Lengst af voru skattar lagðir á eignir þar sem erfitt var

að leggja mat á tekjur. Eignirnar voru hins vegar áþreifanlegar, oft fyrir allra augum, og því auðvelt að skattleggja þær. Eiginlegur eignarskattur var lagður á síðast árið 2005. Þá var lagður 0,6% skattur á hreina eign umfram 4.983.140 kr. hjá einhleypingi og tvöföld þessi mörk hjá hjónum. Eignarskattur hafði þá verið lækkaður mikið. Árið 2002 var lagður 1,2% skattur á hreina eign umfram 4.720.000 kr. og sérstakur 0,25% eignarskattur á hreina eign einhleypings umfram 6.332.500 kr. Eignamörkin voru tvöföld hjá hjónum og samsköttuðu sambúðarfólki. Gamli eignarskatturinn var einnig lagður á skattskylda lögaðila, þ.e. fyrirtæki.

Auðlegðarskattur var fyrst lagður á árið 2010 en þá var hann 1,25% skattur sem lagður var á hreina eign einhleypings umfram 90 milljónir og 120 milljónir hjá hjónum og samsköttuðu sambúðarfólki. Lögaðilar voru undanþegnin skattinum. Auðlegðarskattur skilaði þá rúmum 3,8 milljörðum og var hann lagður á 3.817 fjölskyldur. Árið eftir var lagður 1,5% skattur á eignir en þá höfðu eignamörkin verið lækkuð niður í 75 milljónir hjá einhleypingum og 100 milljónir hjá hjónum og samsköttuðum. Auðlegðarskattur skilaði þá 4,8 milljörðum og var hann lagður á 4.772 einstaklinga.

Til viðbótar við auðlegðarskattinn var lagður viðbótarauðlegðarskattur á muninn á nafnverði og raunvirði hlutabréfaeignar í árslok árið áður. Þessi mismunur er skattlagður ári seinna en nafnverðið. Viðbótarauðlegðarskattur skilaði tæpum 1,8 milljörðum í tekjur. Hann var lagður á 3.349 einstaklinga. Skattur á eignir efnamanna hækkaði því um 71,9% á milli ára. Auðlegðarskattur og viðbótarauðlegðarskattur hækkuðu nú um tæpan einn og hálfan milljarð, eða 22,4%. Rúmir átta milljarðar voru nú lagðir á í skatt af eignum 5.212 einstaklinga. Almenni skatturinn var 5,6 milljarðar og hækkaði um 16,6%. Viðbótarauðlegðarskattur sem lagður er á muninn á nafnverði og raunvirði hlutabréfaeignar í árslok 2010 var rúmir 2,4 milljarðar, 38,4% hærra en árið á undan. Sem fyrr segir voru eignamörk auðlegðarskatts lækkuð við álagningu 2011 og skatturinn hækkaður úr 1,25% í 1,5%. Lækkunin kemur fyrst nú fram við álagningu viðbótarauðlegðarskatts. Þá var nú, við álagningu 2012, lagður 2% skattur á hreina eign einhleypings umfram 150 milljónir og umfram 200 milljónir hjá hjónum. Hæsta skattþrep auðlegðarskatts er því 3,5% af eignum umfram fyrrgreind mörk. Alls hækkaði álagning auðlegðarskatts og viðbótarauðlegðarskatts um tæpa 1,5 milljarða, eða 22,4%.

## Bætur

Bætur eru hluti af skattkerfinu. Þar sem tekjur manna eru mismunandi eru skattar það einnig. Litið er svo á að þeir sem hafa hæstar tekjur séu aflögufærir og geti því tekið á sig þyngri byrðar. Menn eru auðvitað ekki á einu máli um þetta sjónarmið. Sumir líta svo á að allir eigi að greiða sama hlutfall tekna í skatt. Þá eru sumir sem líta svo á að menn eigi að greiða sömu upphæð í skatt, óháð tekjum. Eignarskattur er flatur hlutfallsskattur sem lagður er á óháð tekjum. Stighækkandi skattur

hefur orðið ofan á víðast hvar í hinum vestræna heimi. Skatturinn tekur þannig tillit til greiðslugetu manna. Greiðslugetu-sjónarmiðin taka ekki einvörðungu til tekna heldur einnig félagslegra aðstæðna. Þannig eru skattar lækkaðir með bótum sem eiga að lækka skatta ákveðinna hópa í þjóðfélaginu. Í gegnum tíðina hafa kjörnir fulltrúar og ráðamenn talið réttlætandi að létta skattbyrði lágtekjumanna, sjómanna, foreldra og þeirra sem eru að koma sér upp þaki yfir höfuðið, sem og þeirra sem búa við sérstakar aðstæður, eða með öðrum orðum við skert gjaldþol. Þessum markmiðum er náð fram með frádrætti, afslætti, ívilnun eða bótum.

Á tíunda áratugnum hækkuðu bætur lítið. Það var varla að þær héldu í við verðlag. Undir lok aldarinnar minnkaði vægi bótaþáttarinnar í skattkerfinu og raungildi bóta lækkaði. Bætur hækkuðu svo í þrjú fyrsta áratugar þessarar aldar, sérstaklega undir lok áratugarins þegar síga tók á ógæfuhliðina í þjóðfélaginu. Bætur hækkuðu mikið á árunum 2006 til 2011, úr tæpum 10,5 milljörðum í tæpa 26,3 milljarða. Þetta er hækkan um 150,8%. Bætur lækkuðu nú hins vegar um rúma 4,2 milljarða, frá álagningu í fyrra, eða um 16,1%. Landsmönnum voru nú reiknaðir rúmir 22 milljarðar í bætur.

### Vaxtabætur og sérstök vaxtaniðurgreiðsla

Vaxtabætur hafa hækkað mikið á síðustu árum. Þær hækkuðu um 17,8% á milli árána 2006 og 2007, í kjölfar þess að eignaskerðingarmörk voru hækkuð um þriðjung og 25,8% á milli árána 2007 og 2008, í kjölfar þess að bæturnar voru hækkaðar um 6% og eignaskerðingarmörk hækkuð um 47,1% hjá einhleypingi og 42% hjá hjónum. Reiknaðar vaxtabætur hækkuðu um 50,6% á milli árána 2008 og 2009. Þá voru bæturnar sjálfar hækkaðar um 37,4%, eignaskerðingarmörkin héldust óbreytt en hins vegar var hámark vaxtagjalda til útreiknings bóta hækkað úr 5% í 7% af skuldum. Engar breytingar voru gerðar á vaxtabótakerfinu frá álagningu 2009 til 2010. Reiknaðar bætur hækkuðu þó um 13,2% á milli ára. Hækkunin er vegna hærri vaxta.

Kerfinu var aftur breytt við álagningu árið 2011. Þá voru bæturnar aftur hækkaðar mjög ríflega, eða um nær 62% hjá einhleypingi, 57,4% hjá einstæðu foreldri, og 46,9% hjá hjónum og sambúðarfólki. Skerðing vegna tekna var hins vegar aukin úr 6% í 8%, og skerðingarmörk vegna eignu lækkuð um 43%. Reiknaðar vaxta-

bætur voru 6% hærri við álagningu árið 2010 en árið áður.

Við álagningu árið 2010 kom sérstök vaxtaniðurgreiðsla til sögunnar. Sérstök vaxtaniðurgreiðsla var 0,6% af skuldum vegna lána sem tekin voru til kaupa eða byggingar á íbúðarhúsnæði. Hámark vaxtaniðurgreiðslunnar var 200 þús. fyrir einhleyping og 300 þús. hjá hjónum og einstæðum foreldrum. Vaxtaniðurgreiðsla þeirra einhleypinga sem áttu meira en 10 milljónir og hjóna sem áttu meira en 15 milljónir var skert um hún féll niður hjá einhleypingum við 20 milljónir og 30 milljónir hjá hjónum. Sérstök vaxtaniðurgreiðsla var tæpir 6,3 milljarðar við álagningu í fyrra og bættist hún við þá rúmu 12 milljarða sem landsmönnum voru reiknaðar í almennar vaxtabætur



## *Barnabætur hækkuðu um 24,1% á milli árána 2006 og 2007 en þá voru skerðingarmörk vegna tekna og óskerðanlegar barnabætur hækkaðar um fimmtung*

árið 2010. Rétt tæpir 18,3 milljarðar voru því greiddir út í gegnum skattkerfið vegna húsnæðiskaupa landsmanna árið 2010, tæpum sjö milljörðum meira en árið áður. Þetta var hækkan um 61,3% á milli ára. Alls fengu 102.652 einstaklingar sérstaka vaxtaniðurgreiðslu.

Vaxtabætur voru nú rúmir 8,8 milljarðar, 3,1 milljarði lægri en fyrir ári. Þær lækkuðu um 26,4% á milli ára. Engar breytingar voru gerðar á vaxtabótakerfinu við álagningu árið 2012 og því skýrist breyting á álagningu fyrst og fremst af skerðingu bóta vegna hærri tekna og eignu einstaklinga. Hækkun á fasteignamati hefur þannig áhrif á vaxtabætur.

Þá reiknaði ríkisskattstjóri nú 97.301 einstaklingi 5,7 milljarða í sérstaka vaxtaniðurgreiðslu. Sérstaka vaxtaniðurgreiðslan var nú 536 milljónum lægri en í fyrra. Sama gildir um sérstaka vaxtaniðurgreiðslu og vaxtabætur. Hækkun á fasteignamati og hærri tekjur hafa skert bæturnar.

### Barnabætur

Barnabætur, líkt og vaxtabætur, hækkuðu mikið um miðjan fyrsta áratug aldarinnar. Þær hækkuðu um 19% á milli árána 2005 og 2006 þegar bæturnar voru hækkaðar um 10% og óskerðanlegar barnabætur og skerðingarmörk tekna

voru hækkuð um fjórðung. Barnabætur hækkuðu um 24,1% á milli árána 2006 og 2007 en þá voru skerðingarmörk vegna tekna og óskerðanlegar barnabætur hækkaðar um fimmtung. Á milli árána 2007 og 2008 hækkuðu barnabætur um 12,7%. Þá voru bætur hækkaðar um þrjú prósent og skerðingarmörk tekna hækkuð um tæpan þriðjung. Þá var tekjuskerðing vegna barna umfram eitt einnig minnkuð um eitt prósentustig. Barnabætur jukust enn um 14,7% á milli árána 2008 og 2009. Þá hækkuðu bætur um þrjú prósent og tekjuskerðingarmörk voru hækkuð um þriðjung. Á milli árána 2009 og 2010 hækkuðu barnabætur um 3,5%. Þá voru engar breytingar gerðar á barnabótakerfinu. Barnabætur lækkuðu svo um 19,7% á milli árána 2010 og 2011. Þá var skerð-

ing með fyrsta barni aukin úr tveimur prósentustigum í þrjú prósentustig, eða um 50%. Þá komu vaxtatekjur inn í skerðingarflokk vaxtabóta og ótekjutengdar barnabætur með hverju barni undir sjö ára voru skertar um 3% af tekjum.

Barnabætur voru nú tæpir 7,5 milljarðar, lækkuðu um 535 milljónir, eða 6,7%, frá álagningu í fyrra. Færri foreldrum voru reiknaðar bætur, 51.762 miðað við 55.991 fyrir ári. Engar breytingar voru gerðar á barnabótakerfinu frá álagningu í fyrra og því hljóta bætur að hafa lækkað vegna hærri tekna foreldra.

### Sjómannaafsláttur

Þeir sem fá greidd laun fyrir sjómannsstörf á íslensku skipi eða skipi sem gert er út af íslensku skipafélagi eiga rétt á sjómannaafslætti. Sjómannaafsláttur var 987 kr. á dag árin 2009 og 2010. Hann var lækkaður í 740 kr. árið 2011 og hefur því verið lækkaður um 25%. Sjómannaafsláttur var 984 milljónir nú, 301 milljón lægri en fyrir ári. Sjómannaafsláttur lækkaði því um 23,4%, heldur minna en afslátturinn. Ástæðan fyrir því að álagningin minnkar minna en afslátturinn er vitanlega sú að fleiri sækja nú sjó en fyrir ári og dvelja fleiri daga til sjós. Nú fengu 5.889 sjómenn afslátt af sköttum en 5.771 í fyrra. Hver



dagur til sjós reiknast til sjómannaafsláttar með margfeldinu 1,49. Ekki er þó hægt að fá sjómannaafslátt fyrir fleiri daga en ráðningartími hjá útgerð segir til um. Sjómanna dagar voru 1.377 þús. í ár, 61 þús. fleiri en í fyrra.

## Ívilnun

Ríkisskattstjóra er heimilt að lækka tekjuskatts- og útsvarstofn við tiltekna aðstæður. Hér er helst um að ræða veikindi, slys, ellihrörleika, veikindi eða fötlun barns, framfærslu vandamanna, ungmennis á aldrinum 16 til 21 árs eða eignatjóns sem skerðir gjaldþol. Tekjuskattstofn var lækkaður um tæpa tvo milljarða við álagningu nú sem er 234 milljónum meiri lækkingun en fyrir ári. Ívilnun jókst um 13,4% á milli ára. Nú fengu 12.455 manns ívilnun, sem er 1.188 fleiri en í fyrra. Nú fengu 5,2% þeirra sem voru með tekjuskattskyldar tekjur ívilnun.

Þetta hlutfall hefur hækkað nokkuð en það var 3,7% árið 2008 og 4,7% í fyrra.

## Gjald í Framkvæmdasjóð aldraðra

Gjald í Framkvæmdasjóð aldraðra var nú 9.182 krónur og var það lagt á alla sem voru yfir skattleysismörkum, sem voru 1.421.780 kr. í staðgreiðslu árið 2011, og fæddir árið 1942 eða síðar. Gjaldið var 8.400 kr. við álagningu fyrir ári og hefur því hækkað um 9,3% á milli ára. Við álagningu nú voru tæpir 1,7 milljarðar lagðir á einstaklinga vegna gjalds í Framkvæmdasjóð aldraðra, 11,9% meira en fyrir ári. Gjaldið var lagt á 180.979 manns, 4.133 fleiri en í fyrra.

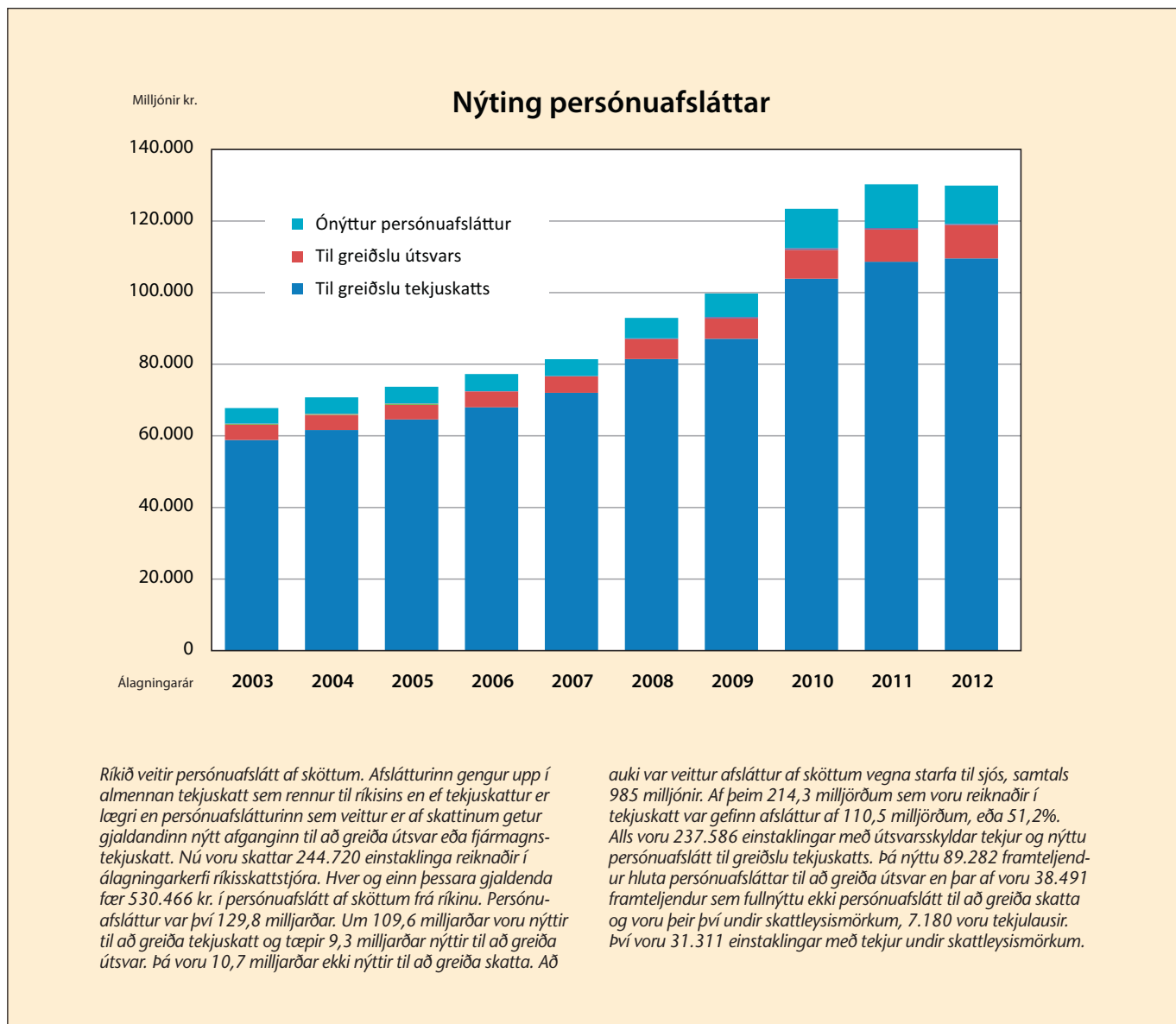
## Útvarpsgjald

Útvarpsgjald er lagt á sömu einstaklinga og gjald í Framkvæmdasjóð aldraðra. Gjaldið rennur til rekstrar ríkisútvarpsins. Gjaldið

var 18.800 kr. á þá sem fæddir voru 1942 og síðar en það var hækkað um fimm prósent frá álagningu í fyrra. Rúmir 3,4 milljarðar voru nú lagðir á einstaklinga í útvarpsgjald, 236 milljónum meira en fyrir ári. Þetta er 7,5% hækking á milli ára. Útvarpsgjald er einnig lagt á lögaðila og því eru þessir 3,4 milljarðar aðeins hluti útvarpsgjaldsins.

## Önnur gjöld

Á hverju ári leggur ríkisskattstjóri ýmis önnur gjöld á landsmenn. Þar ber helst að nefna gjald í Framkvæmdasjóð aldraðra og útvarpsgjald. Þessi gjöld eru að mestu leyti lögð á sömu einstaklingana. Gjald í Framkvæmdasjóð aldraðra er þó lagt á dánarbú þeirra sem falla frá á hverju ári. Þá er lagt búnaðargjald og Tryggingagjald á einstaklinga með rekstur. Slysátrygging vegna heimilisstarfa er reiknuð til handa þeim sem þess óska.





# Fundur norrænna embættismanna í Bergen

## ágúst 2012

Undirrituð sat árlegan fund norrænna skattembættismanna sem haldinn var í Bergen í Noregi í ágúst sl. Á þessum árlegu fundum, sem fulltrúar fjármála-/skattaráðuneytanna og norrænna ríkisskattstjóra sitja, er farið yfir þau vandamál sem upp koma við túlkun og framkvæmd á tvísköttunarsamningi Norðurlandanna, ný löggjöf er kynnt, nýjasta dóma- og úrskurðarframkvæmd er reifuð og önnur sameiginleg mál rædd.

Á fundinum í ágúst sl. var meðal annars reifaður nýr dómur Hæstaréttar Íslands um upplýsingaskyldu lögmans skv. 94. gr. tekjuskattslaga. Samkvæmt dóminum var lögmanni skylt að afhenda skattrannsóknarstjóra ríkisins upplýsingar um ákveðinn viðskiptamannahóp. Í kjölfarið spunnust almennar umræður um trúnaðarskyldur lögmanna og annarra fagstétta. Þess má geta að umræddur dómur verður einnig ræddur á fundi hjá OECD í byrjun október nk.

Á fundinum fór fram umræða um væntanlegar skattalagabreytingar í Danmörku en þar er fyrirhugað að skera upp herör gegn svokölluðu „social dumping“,

en það hugtak er notað þegar launagreiðendur nýta sér ódýrt erlent vinnuafli. Þá upplýstu fulltrúar Danmerkur einnig um framvindu í svokölluðum „beneficial owner“ málum sem fjalla um arð og vexti greidda frá Danmörku til lögaðila í ríkjum sem gert hafa tvísköttunarsamning við Danmörku. Afstaða danskra skattfirvalda er sú að í raun og veru hafi erlendi móttakandinn ekki verið réttur eigandi þeirra tekna sem greiddar voru. Raunverulegur eigandi sé síðasti hlekkurinn í eigenda-keðjunni og sá aðili sé alltaf í landi sem ekki hafi tvísköttunarsamning við Danmörku. Því hafi verið rétt að halda eftir staðgreiðslu af tekjunum sem greiddar voru frá Danmörku.

Rætt var um athugasemdir sem ESA hefur gert við löggjöf EFTA ríkjanna, m.a. út af útleigu á vinnuafli, og skiptust fundargestir á upplýsingum um hvaða reglur eru í gildi um afdrátt staðgreiðslu og ábyrgð á skattgreiðslum.

Þá ræddu fulltrúar ríkjanna um ýmis raunveruleg mál einstakra skattgreiðenda en sem dæmi má nefna að lífeyrisþegi sem búsettur var í Noregi ákvað að flytja

til Svíþjóðar. Á þeim tíma sem hann flutti var tvísköttunarsamningur Norðurlandanna þannig orðaður að lífeyri átti eingöngu að skattleggja í upprunaríki teknanna. Noregur lagði á þessum tíma ekki skatt á lífeyrisþega. Þegar tvísköttunarsamningnum var svo breytt á árinu 2008 þannig að heimilisfestarríki mátti líka skattleggja lífeyrinn breyttist staða þessa norska lífeyrisþega. Breytingin hafði í för mér sér að nú fóru sænsk skattfirvöld að leggja skatt á lífeyrisgreiðslurnar. Við það er hann mjög ósáttur. Þessi lífeyrisþegi hefur sent yfir sex þúsund tölvupósta til skattfirvalda í Noregi og Svíþjóð sem og til þingmanna, umboðsmanna viðkomandi þjóðþinga og annarra yfirvalda í von um að fá lausn sinna mála. Fram kom hjá fulltrúum bæði Noregs og Svíþjóðar að lítið væri hægt að gera fyrir manninn þar sem álagningin á hann væri í samræmi við lög.

Fundargestir skiptust svo á upplýsingum um yfirstandandi tvísköttunarsamningaviðræður.

Guðrún Jenný Jónsdóttir



# Á döfinni Raunverulegur eigandi



## Guðrún Jenný Jónsdóttir

er lögfræðingur og hefur unnið við skattframkvæmd í 12 ár. Hún hefur starfað hjá ríkisskattstjóra síðastliðinn áratug en starfaði áður á skattstofu Reykjanesumdæmis. Hún er nú sviðsstjóri alþjóðasamskipta hjá ríkisskattstjóra.

Samkvæmt dönskum lögum hvílir skylda til að halda eftir staðgreiðslu af vöxtum og arði á þeim aðilum sem greiða slíkar greiðslur úr landi. Dönsk skattfyrvöld halda því fram í þeim málum sem þau hafa endurákvæðað að greiðendur vaxta og arðs hafi sýnt af sér vanrækslu, þar sem augljóst sé að móttakendur umræddra vaxta og arðs falli ekki undir neinar þær undanþágur sem lögfestar eru. Af þeim sökum hefði átt að halda eftir staðgreiðslu af greiðslunum.

Þessi mál eiga það sammerkt að greiðslurnar fóru frá dönskum fyrirtækjum til erlendra eignarhaldsfélaga sem virðast hafa verið stofnsett eingöngu í því skyni að komast hjá skattgreiðslum í Danmörku. Erlendu félögin eru skráð og stofnsett í ríkjum sem hafa tvísköttunarsamning við Danmörku (flest í Lúxemborg), en eigendur móðurfélaganna eru skráðir í svokölluðum aflandsríkjum, t.d. á Bresku Jómfrúreyjum. Dönsk skattfyrvöld halda því fram að hin erlendu eignarhaldsfélög séu ekki raunverulegir eigendur teknanna (e. beneficial owner) heldur hafi þau haft það hlutverk að miðla tekjunum áfram til aflandsríkjafélaganna sem séu raunverulegir eigendur. Undanþágur skv. dönskum lögum og tvísköttunarsamningum sem Danmörk hefur gert við önnur ríki eigi þannig ekki við.

Í dönskum lögum er ekki að finna skilgreiningu á því hvað felst í hugtakinu „raunverulegur eigandi“. Þá er hugtakið ekki skilgreint í þeim tvísköttunarsamningum sem Danmörk hefur gert. Hjá OECD hefur verið unnið að því að skilgreina og afmarka hugtakið en allt útlit er fyrir að ekki náist alger samstaða meðal aðildarríkja

anna um inntak hugtaksins. Hæstiréttur Danmerkur fær því tækifæri til að ákvarða hvað í hugtakinu felst, að minnsta kosti að því er varðar danskan rétt.

Í áður nefndri grein í SPO kemur fram að það muni reynast dönskum skattfyrvöldum erfitt að sýna fram á ábyrgð dönsku lögaðilanna. Í fyrsta lagi þurfi að sanna að engin undanþága eigi við og í öðru lagi að dönsku greiðendurnir hafi sýnt af sér vanrækslu, þ.e. að þeir hafi mátt vita að undanþágurnar ættu ekki við. Ljóst er að erfitt er að sanna vanrækslu séu laga-reglur ekki skýrar og þegar ekki liggur fyrir hugtaksskilgreining, hvorki í lögum né fordæmum, þá getur það reynst þrautinni þyngra. Greinarhöfundur leggur áherslu á að svo að um vanrækslu í þessu sambandi geti verið að ræða þurfi lagafyrirmæli að hafa verið svo skýr að bonus pater hefði getað tekið upplýsta ákvörðun um staðgreiðsluskyldu sína.

Aðalefni greinarinnar er ekki, eins og e.t.v. mætti búast við, umfjöllun um málatilbúnað skattfyrvalda og mótrök fyrirtækjanna. Greinin fjallar fremur um hvort dönsku félögin geti átt kröfu á hendur skattaráðgjöfum sem ráðlögðu þeim að nota það fyrirkomulag sem haft var á eignakeðjunni, fallist dómstólar á kröfur skattfyrvalda.

Greinarhöfundur kemst að þeirri niðurstöðu að skattaráðgjafarnir hljóti að bera ábyrgð á þeirri ráðgjöf sem þeir veittu, og verði dönsku félögin fundin sek um vanrækslu á skyldu til að halda eftir staðgreiðslu muni ráðgjöfunum reynast mjög erfitt að verjast skaðabótakröfu. Þetta fari þó svolítið eftir þeim samningum sem gerðir voru milli ráðgjafanna og fyrir-

**Dönsk skattfyrvöld hafa undanfarin ár verið með til skoðunar mál sem tengjast arð- og vaxta-greiðslum úr landi, svokölluð „beneficial ownership“ mál. Í nóvember síðastliðnum birtist í *Skattepolitisk oversigt* (SPO) grein eftir Dr. phil. Jens Ravnkilde þar sem hann fjallar um þessi mál og beinir sjónum að ábyrgð skattaráðgjafa.**



tækjanna, og hvort ráðgjafarnir hafi sett fyrirvara við þá ráðgjöf sem veitt var ásamt því að hafa upplýst fyrirtækin um þá áhættu sem þau væru að taka. Fyrirvararnir þurfa að hafa verið skriflegir, sem og áhættulýsingin, enda myndu dómstólar ekki láta munnlegar aðvaranir vega þungt í máli sem þessu.

Eins og fram hefur komið kemst greinarhöfundur að þeirri niðurstöðu að bótaréttur sé til staðar nema ráðgjafarnir hafi komið á framfæri skriflegum varúðarorðum vegna þeirrar áhættu sem fólst í því að haga málum á þann veg sem raun ber vitni. Dönsku lögaðilarnir gætu þar með krafið ráðgjafana um endurgreiðslu á ráðgjafarkostnaðinum ásamt öllum kostnaði sem þeir verða fyrir vegna málarekstursins.

Þá er að finna í greininni umfjöllun um þann möguleika að dönsk skattfyrirvöld krefjist bóta af stjórnarmönnum dótturfélaganna og skattaráðgjöfunum. Höfundur kemst að þeirri niðurstöðu að það sé mögulegt og að krafa um slíkt væri byggð á almennum skaðabótareglum, þ.e. að þessir aðilar hafi bakað rikiskassanum tjón með saknæmum hætti.

Að lokum er rétt að geta þess að um miðjan desember sl. var í Landsskatterettin í Danmörku kveðinn upp dómur í einu af þessum „beneficial owner“ málum.

Málavextir voru þeir að danskt einkahlutafélag greiddi vexti til móðurfélags sem staðsett var á Kýpur án þess að

halda eftir staðgreiðslu af vöxtunum. Móðurfélagið greiddi vextina áfram til síns eiganda sem var félag skráð á Bermúdaeyjum. Skattfyrirvöld héldu því fram að halda hefði átt eftir staðgreiðslu, enda væri móðurfélagið á Kýpur ekki raunverulegur eigandi teknanna heldur Bermúda-félagið. Ekki væri því unnt að nota ákvæði tví-

”

***Greinarhöfundur kemst að þeirri niðurstöðu að skattaráðgjafarnir hljóti að bera ábyrgð á þeirri ráðgjöf sem þeir veittu og verði dönsku félögin fundin sek um vanrækslu á skyldu til að halda eftir staðgreiðslu muni ráðgjöfunum reynast mjög erfitt að verjast skaðabótakröfu***

sköttunarsamningsins milli Danmerkur og Kýpur og þá væri ekki fyrir hendi tvísköttunarsamningur milli Danmerkur og Bermúdaeyja. Þá héldu skattfyrirvöld því fram að móður- og dótturfélagatilskipun Evrópusambandsins ætti ekki við í málinu enda væri með sviksömum hætti verið að

komast hjá skattlagningu í Danmörku. Í dómnum var komist að þeirri niðurstöðu að móðurfélagið sem skráð var á Kýpur væri ekki raunverulegur eigandi þeirra tekna sem um ræðir enda hefði það ekki raunverulegan rekstrartilgang, ekki neina starfsmenn og væri í raun skúffufyrirtæki. Af þeim sökum átti félagið ekki rétt á að njóta verndar ákvæða 10. gr. tvísköttunarsamningsins milli Danmerkur og Kýpur.

Dómurinn benti á hinn bóginn á að ekki yrði litið framhjá því að félagið væri löglega stofnað og skrásett á Kýpur þar sem það er einnig skattskyld. Þar með væri félagið réttur móttakandi teknanna þrátt fyrir að teljast ekki vera raunverulegur eigandi. Ekki væri samhljómur með hugtökunum „raunverulegur eigandi“ og „réttur móttakandi tekna“ eins og það hugtak er skýrt skv. dönskum skattalögum. Þá hefðu ekki verið lögfest ákvæði í dönsk lög sem heimila skattfyrirvöldum að líta framhjá formlega löglegum ráðstöfunum þegar um er að ræða misnotkun eða svik. Að þessu virtu komst dómurinn að þeirri niðurstöðu að móður- og dótturfélagatilskipun Evrópusambandsins kæmi í veg fyrir að unnt væri að leggja staðgreiðsluskyldu á danska dótturfélagið.

Að öllum líkindum verður ofangreindum dómi áfrýjað og verður fróðlegt að fylgjast með framhaldi þessa máls sem og afdrifum annarra sambærilegra og líkra mála.



# Skattframkvæmd fyrr á árum

- Fimmti hluti -

## Ábendingaskrá tölvuvæðing á endurskoðun framtala



### Guðmundur B. Guðbjarnason

er viðskiptafræðingur og hefur starfað hjá skattfyrirvöldum í röskum fjóra áratugi. Hann gegndi þýðingarmiklu hlutverki við innleiðingu skattabreytinganna 1980. Eftir það var Guðmundur skattranssóknarstjóri í rúm sex ár og síðar forstöðumaður ársreikningaskrár ríkisskattstjóra.

Fram kom í þriðja hluta þessara greinaskrifa, sem fjallaði um skattalagabreytinguna 1978 og undirbúning framkvæmdar laganna, að skattfyrirvöld sáu fram á ýmis tækifæri samhliða lagabreytingunni. Þannig væri unnt að stokka upp vinnubrögð og verkferla á skattstofunum með endurhönnun skatteyðublaða og úrvinnslu tölvuskráðra upplýsinga af skattframtali, launamiðum og öðrum skattgögnum. Þeir möguleikar sem fólust í tölvuskráningu upplýsinga af framtali og launamiðum yrðu nýttir til að samræma álagningarskoðun og endurskoðun skattframtala eftir álagningu ásamt sérstöku eftirliti.

Útbúin var skrá, sem nefnd var ábendingaskrá manna, sem kom út eftir álagningu þar sem fram kom annars vegar vélrænn samanburður fjárhæða, eins og það var kallað, sem tengdust innbyrðis á

framtali og hins vegar var vakin athygli á fjárhæðum í tilteknum reitum framtals. Fljótlega var unnið að því að þessi skrá kæmi að notum við álagningarskoðunina til villuprófunar. Þá var unnið að ábendingaskrá, s.s. um mismun milli framtala og launamiða, lögaðila og launaskatts.

### Undirbúningur

Framtalsskilum 1980 seinkaði fram á sumarið og álagningin birtist ekki fyrr en í lok ágúst. Enginn tími gafst því til að vinna að gerð ábendingaskrár fyrr en undirbúningi álagningar var lokið og þar með skráningu á framtölum og launamiðum á skattstofunum. Við vorum aðeins tveir sem unnum að undirbúningnum, greinarhöfundur og Jón Zophoníasson, starfsmaður SKÝRR, sem hafði nánast frá byrjun verið í undirbúningshópnum sem skipaður var vegna skattalagabreytinganna. Hann sá um

tæknilega útfærslu hugmyndanna. Unnið var að þessu verki á meðan skattstjórar og starfsmenn þeirra voru að taka á móti og afgreiða skattkætur sem voru eðlilega mjög margar þetta árið. Það var því stuttur tími frá lokum kæruafgreiðslu og til nýs skattárs. Á þeim tíma varð að ljúka nánast allri vinnu við álagningarárið 1980 þrátt fyrir ólokin verk sem blöstu við. Það var því nauðsynlegt að tíminn yrði nýttur vel til endurskoðunar framtala með þeim vélræna samanburði sem ábendingaskráin gaf kost á.

Lagt var upp með þá hugmynd að aðeins yrðu yfirfarin (þ.e. endurskoðuð) þau framtöl einstaklinga sem ábendingar á ábendingaskrá gæfu tilefni til, en rekstrar- og efnahagsreikningar sem fylgdu framtölum einstaklinga með atvinnurekstur endurskoðuðir eftir hefðbundnum leiðum eftir því sem tími gæfist til. Önnur framtöl yrðu aðeins yfirfarin ef tilefni væri til, t.d. vegna kaupa og sölu fasteigna eða íbúðabygginga eða vegna tengsla við endurskoðun annarra framtala. Hinn hefðbundni og tímafreki handvirki samanburður launamiða og annarra ytri aðsendra gagna og framtals myndi hverfa

hjá meginhluta framteljenda sem teldu þessar upplýsingar rétt fram.

Þar sem skattýfirvöld voru að feta sig inn á nýjar leiðir með tölvuvinnslu upplýsinga af framtölum og launamiðum varð að leysa ótal vandamál á stuttum tíma. Ýmsir byrjunarörðugleikar fylgdu þessu verkefni. Mörg vandamál sem komu upp voru einfaldlega of tímafrek til úrlausnar á fyrstu árunum eftir lagabreytinguna. Langtímaáætlunin var að þróa þetta ábendingakerfi með upplýsingum úr skattframtölum þannig að það auðveldaði endurskoðun framtala eftir álagningu og vélrænan samanburð á fjárhæðum launamiða og framtals. Fljótlega var unnið að því að þessi samanburður á innbyrðis tengslum fjárhæða á framtali gæti farið fram á skattstofunum fyrir útkomu skattálagningar, og með því komið í veg fyrir óþarfar og tímafrekar leiðréttingar eftir álagningu. Vandamálið var að allur þessi samanburður varð á fyrstu árunum að fara fram hjá SKÝRR til prentunar ábendinga sem yrðu afhentar á skattstofunum. Nauðsynlegt hefði verið að gera alveg sjálfstæða ábendingaskrá fyrir þau framtöl sem síðar bárust eða endurtaka prentun ábendinga með viðbót en enginn tími, mannskapur eða tæknileg útfærsla var til þess. Það var því ljóst þegar í byrjun að ábendingaskráin takmarkaðist við frumskráningu skattframtala eingöngu. Framtöl sem bárust eftir að álagningu var lokið varð að endurskoða eftir hefðbundnum leiðum eftir því sem tilefni var til. Sama gilti um launamiða sem bárust eftir að skráningu þeirra á launamiðaskrá var lokið. Þegar álagningu var lokið var ábendingaskráin prentuð í SKÝRR á samhangandi lista í tveimur útgáfum, þ.e. kennitöluröð með öllum ábendingum á viðkomandi kennitölu og einnig eftir ábendingaratriðum og kennitölu viðkomandi framteljanda. Afrit fyrrnefndu skrárinnar (eftir kennitölum) var skorið niður í miða sem settir voru inn í framtal viðkomandi gjaldanda, þó ekki á fyrsta ári, til handvirkis samanburðar eins og gert hafði verið með launamiða til samanburðar við launaplýsingar í framtali á árum áður.

Þróun ábendingaskrár tók því nokkur ár allt þar til að stökkbreyting varð við rafræna vinnslu upplýsinga á vefnum. Á þessum tíma var um að ræða „vélvinnslu eða tölvuvinnslu framtala og vélrænan samanburð“ eins og það var kallað. Skráning upplýsinga á skattstofum, úrvinnsla upplýsinga hjá SKÝRR og prentun niðurstöðu var því næst borin handvirkt saman við skattframtöl sem verið var að endur-

skaða. Til að varpa ljósi á gjörbreyttar aðstæður má nefna að nú á tímum er um að ræða rafræna vinnslu upplýsinga í miðlægu kerfi þar sem stöðug söfnun upplýsinga (ný og breytt skattgögn) og vinnsla fer fram á einum stað. Hver starfsmaður hefur nú aðgang í gegnum tölvu að þessum upplýsingum á rafrænu formi auk þess sem svokallaðar regluprófanir fara fram um leið og framteljandi gengur frá og sendir framtal sitt rafrænt til skattýfirvalda. Sundurliðuð skráning framtala fór fram á skattstofunum sem var mikil breyting frá því að aðeins voru skráðar samtölur tekna, frádráttar, eigna og skulda fyrri ára hjá SKÝRR, nema á framtölum á Skattstofu Reykjavíkur sem annaðist sjálf þessa skráningu. Öll úrvinnsla, þ.e. álagning gjalda og prentun ábendingaskrár, fór fram hjá SKÝRR.

### Val á ábendingum

Við val á ábendingum fyrir framtöl manna verður að hafa í huga að á þessum tíma voru við lýði margvíslegir frádráttarliðir sem skattendurskoðandi varð að taka afstöðu til. Gat það vissulega verið snúið fyrir hann, þegar lítill tími var til stefnu, að sannfæra sig um réttmæti frádráttarfjárhæðar. Flestir þessara frádráttarliða voru felldir niður við upptöku staðgreiðslu opinberra gjalda 1988. Eins og fram kom í fjórða hluta greinaskrifa þessara þá voru 20 reitir á framtalinu eingöngu fyrir frádráttarfjárhæðir fyrir a.m.k.

unar. Sparnaður þessi var hugsaður sem stofnfé ungmennanna til eigin íbúðakaupa og fékkst framlagið þá endurgreitt ásamt möguleika á sérstöku lánsframlagi. Margvíslegar undanþágur voru frá þessari skyldu og þeir sem féllu undir undanþáguákvæðin höfðu ekki skilyrðislaus heimild til frádráttar þrátt fyrir afdrátt launagreiðanda á skyldusparnaðarfjárhæð og inneign á reikningi í árslok. Launagreiðandi var skyldur til að halda eftir og skila skyldusparnaðarfjárhæðinni til innheimtumanns við útborgun launa á sama veg og afdráttur staðgreiðslu og eftirstöðva opinberra gjalda fer fram nú á tímum. Í ábendingaskránni var tekið á öllum frádráttarskilyrðunum með einum eða öðrum hætti. Borði var saman hvort fjárhæðin væri hærri en 15% af launatekjum og reiknuðum launum, hvort framteljandi væri orðinn 26 ára, hvort viðkomandi væri með námsfrádrátt, hvort hann væri í hjónabandi, hvort framteljandi væri með barn á framfæri og sömuleiðis hvort um íbúðaeign var að ræða hjá framteljanda, en við þær aðstæður gat hann fengið skyldusparnaðinn endurgreiddan. Með tengingu reita og annarra upplýsinga á framtali, persónumerkingu og fæðingarári fékkst svar við þessum spurningum sem skattendurskoðandi hefði annars þurft að kanna sjálfstætt.

Hinn hluti ábendinganna beindist að skráningu fjárhæða úr tilteknum reitum framtals. Með þessari skráningu gafst tæki-



## *Langtímaáætlunin var að þróa þetta ábendingakerfi með upplýsingum úr skattframtölum þannig að það kæmi að notum fyrir álagningu skatta til að auðvelda endurskoðun framtala eftir álagningu*

25 mismunandi frádráttarliði. Annar hluti ábendinga beindist því að frádráttarliðum framtals, þ.e. hvort um innbyrðis ósamræmi væri að ræða, skilyrði til frádráttar væru fyrir hendi og fjárhæðirnar ekki yfir hámarksfjárhæð, hvort sem krónufjárhæð eða hlutfall átti við.

Sem dæmi um flókin skilyrði frádráttarheimildar má nefna frádrátt vegna skyldusparnaðar ungmenna. Fólki á aldrinum 16 – 25 ára var á þessum árum skylt að leggja til hliðar 15% af launum sínum sem Húsnaðisstofnun ríkisins, forveri Íbúðalánasjóðs, fékk til ráðstöf-

færi til að safna saman öllum framtölum með samskonar tekju-, frádráttar- eða eignaliði til samræmdrar endurskoðunar.

Að auki voru ábendingaaatriði sem skattendurskoðendur merktu við sérstaklega við álagningarskoðun, sem þeir töldu ástæðu til að kanna nánar eftir álagningu. Við kynningu á ábendingaskránni fyrir skattstjórum og í samtölum við þá komu fram óskir um að skattendurskoðendur gætu komið að vali á ábendingum á skrána með því að auðkenna framtöl við álagningaskoðun til nánari skoðunar, t.d. við kaup og sölu eða byggingu fasteigna, frestaðan



## SERVICE CENTER VISITORS

The Service Center played host to many visitors this month, some of whom are pictured below.



Acting Director James D. Hallman (left) welcomes Mr. Gudmundur Gudbjarnason (center), Office Manager with the Department of Revenue in Iceland, and Mr. Bob Freer (right), Regional Training Officer, Center Region, to the Cincinnati Service Center.

Mr. Gudbjarnason serves as a Group Manager responsible for the auditing of corporate and individual tax returns. His main interest in the Service Center was the use of computers in the processing of income tax returns and the auditing techniques used within IRS. Mr. Freer escorted Mr. Gudbjarnason on his visit to the Region and District as well as the Service Center.

sölu-  
hagnað og ýmis  
önnur atriði eftir álagningu, og þá sérstaklega rekstrarliða sem erfitt gæti verið að leiða öðruvísi fram á ábendingaskrána. Þeirri ósk var þannig komið fyrir að skattendurskoðandi gat kódamerkt framtal með tveimur tölustöfum (og síðar voru notaðir bókstafir) þar sem fremri og seinni stafur táknuðu sitt hvort ábendingaaatriðið. Tilteknir bókstafir voru fyrirfram skilgreindir með heiti ábendinga en aðra stafi gat hver skattstjóri notað að eigin vali.

### Ábendingaskrá manna

Ábendingaskrá fyrir skattframtöl manna 1980 var send skattstjórum að lokinni álagningu og m.a. prentaðir listar yfir ábendingar. Í bréfi ríkisskattstjóra til skattstjóra sem fylgdi ábendingaskránni var gerð grein fyrir skránni ásamt skýringum við hverja ábendingu. Í bréfinu kom fram að listinn væri þrískiptur:

1. Þeir sem merktir voru af skattendurskoðendum við álagningarskoðun til nánari skoðunar eftir álagningu.
2. Þeir sem vélrænn samanburður á fjárhæðum ýmissa reita þótti gefa tilefni til nánari skoðunar.

Greinarhöfundur, Guðmundur B. Guðbjarnason, heimsótti bandarísk skattfyrirvöld og kynnti sér þar tæknimál og endurskoðunaraðferðir.

3. Þeir sem höfðu fært fjárhæðir í tiltekna reiti framtals.

Sérstaklega var lögð á það áhersla í bréfinu, og ítrekað í samtölum við skattstjóra, að ekki væri gefið fyrirfram að um væri að ræða skekkju hjá framteljanda. Ábendingin væri ekki síst til að kanna hvort um væri að ræða skráningar-skekkju eða ranga útfyllingu í reiti. Hlutverk

skattendurskoðanda var að kanna hvort athugasemd skipti máli og gera viðeigandi ráðstafanir ef svo væri.

Einnig var lögð á það áhersla að ef ábendingarnar bentu til þess að framteljandi hafi oftalið tekjur, vantalið frádrátt eða gert aðrar skekkjur sér í óhag skyldi ekki síður leiðrétta þær og breyta álagningunni.

Sjálfvirku ábendingarnar gátu verið margar á hvern framteljanda en ábendingar frá skattstjórum aðeins ein eða tvær á hvert framtal.

### Tölulegar upplýsingar

Tölulegar upplýsingar um fjölda ábendinga eru um margt athyglisverðar. Ábendingar 1981 voru nánast óbreyttar frá fyrri skrá að teknu tilliti til breyttra viðmiðunarfjárhæða. Samtals voru 39 númeruð atriði í skránni með 47 ábendingaaatriðum sem skiptust þannig að fram komu 14.457 ábendingar vegna sérmerkinga skattstjóra, eða um 23% allra ábendinga. Ein skattstofa notfærði sér þó ekki sérmerkingu ábendinga. Aðrar ábendingar sem byggðust á upplýsingum úr reitum framtals voru alls 47.473.

Sem dæmi um ábendingar og fjölda þeirra má nefna að 1.162 voru með skyldusparnað til frádráttar, sbr. hér að

framan, sem var hærri en 15% af tekjum, frádráttur hjá framteljendum yfir 26 ára var hjá 24 en 4.328 námsmenn færðu einnig skyldusparnað til frádráttar, 387 sem voru í hjúskap og 1.312 einstæðir foreldrar færðu skyldusparnað til frádráttar. Þá voru 54 framteljendur sem færðu til tekna arðstekjur en áttu engin hlutabréf, misræmi í frádrætti á móti arðstekjum af hlutabréfum var hjá 1.927 og hjá 339 á móti arðstekjum af stofnsjóði. Þá voru 435 með frádrátt umfram tekjufærðan bifreiðastyrk og 997 færðu bifreiðastyrk án þess að færa kostnað til frádráttar. Dagpeningafrádráttur var hærri en dagpeningar hjá 799. Frádráttur á móti hlunnindatekjum var hærri hjá 2.536. Ósamræmi milli sjómannafrádráttar og fiskimannafrádráttar var hjá 262. Ósamræmi í frádrætti vegna stofnunar heimilis var hjá 77 og 100 voru með ranga fjölskyldumerkingu miðað við uppgjafinn barnafjölda. Þá voru 5.467 framteljendur með sjómannafrádrátt yfir tiltekinni viðmiðunarfjárhæð og 2008 færðu lífeyris-sjóðsgreiðslur sem voru hærri en 4% af viðmiðunartekjum en 240 voru með fjárhæð líftryggingar yfir hámarki.

Allt voru þetta ábendingaaatriði sem hefði mátt leiðrétta við álagningarskoðun ef ábendingarnar hefðu verið keyrðar út á skattstofunum og framtöl leiðrétta fyrir álagningu. Það var því þegar eftir fyrsta árið farið að vinna að því að ábendingaskrá yfir slík mismunaaatriði yrði skrifuð út á skattstofunum eftir hvern vinnudag og yrði hluti af samþykkt framtals til álagningar. Unnið var að samningu verklagsreglna og hugbúnaðar til að framkvæma þetta og kom það til framkvæmda nokkru síðar. Þeir sem notuðu frádrátt D og E í stað fasts 10% frádráttar voru listaðir upp á ábendingaskránni. Þeir voru alls 16.157 á þessu ári, en hjón eru einn aðili í þessu sambandi. Þessi listi gaf skattstjórum tækifæri til að kanna þá frádráttarliði sem ákvörðuðu D- og E- frádrátt í stað fasts 10% frádráttar. Þannig var um tilvist fjölda ábendinga á fjárhæðir í tilteknum reitum framtals, sem hér verða ekki taldir upp, sem áttu að auðvelda skattstjórum samræmda yfirferð þeirra.

Upptalningin sem tæpt var á hér fyrir er ekki tæmandi en gefur góða vísbendingu um að hverju var stefnt með ábendingaskránni.

## Viðbrögð skattstjóra

Viðbrögð skattstjóra við útkomu ábendingaskrárinnar voru blendin og gætti strax nokkurrar óánægju með hversu fjöldi ábendinga var mikill. Einhverjum féllust nánast hendur. Var að heyra á skattstjórum og einstökum starfsmönnum að ábendingarnar væru ekki nægjanlega markvissar og tímásóun að athuga hvort að baki þeim væru réttmæt tilefni til skoðunar. Vélrænn samanburður launamiða var ekki inni í ábendingaskránni, eins og fyrir var skýrt frá, og samdráttarblað launamiða var ekki skrifað út fyrir en eftir afhendingu ábendingaskrár. Vonbrigðin voru ekki síst vegna þess að margir skattstjóranna gerðu því skóna að skattendurskoðendur þyrftu ekki að hafa fyrir því að kanna réttmæti ábendinganna heldur væru þær alfarið leið til beinna leiðréttinga, sem margar þeirra voru vissulega, sbr. tölulegu upplýsingarnar hér að framan. Vildu sumir skattstjórar halda sig við gamla lagið og láta ganga fyrir að bera saman launamiða og framtal. Hafa ber í huga að ábendingarnar voru unnar eftir álagningarskoðun og gátu því verið mælikvarði á gæði álagningarskoðunarinnar. Því lengri sem listinn var þeim mun verri virtist álagningarskoðunin að gæðum.

Tölulegu upplýsingarnar hér að framan bentu til þess að fjöldi atriða hefði mátt lagfæra við álagningaskoðunina. Það sem einkum einkenndi gagnrýnina voru ábendingaatriði á fjárhæðir í tilteknum reitum sem athuga þyrfti sérstaklega til að kanna réttmæti þeirra. Það var ekki síst vegna gagnrýni framteljenda á að sams konar atriði væru ekki afgreidd með samræmdum hætti innan sömu skattstofu eða eftir skattstofum, að ábendingar um fjárhæðir tiltekinna reita væru valdar á ábendingaskrána. Í samtölum við skattstjóra um gæði ábendinganna og tilgang þeirra og eins gagnrýni þeirra á hversu ómarkviss skráin þætti vera, var þeim



bent á eigin ábendingar og var það samdóma álit þeirra að þar væri einnig vandi á höndum. Skattendurskoðendur hefðu verið full bjartsýnir á tímum eftir álagningu til endurskoðunar atriða sem þeir ráku augun í við álagningarskoðun og ætluðu að skoða betur við seinni endurskoðun. Þeirra eigin ábendingar misstu þannig jafnvel marks að verulegu leyti.

Gert hafði verið ráð fyrir því að skattstjórar skipulegðu endurskoðun skattframtala með tilliti til þarfa hverrar skattstofu og getu hennar til að yfirfara framtölin á grundvelli ábendinga, en ekki að allar ábendingarnar yrðu skoðaðar. Með ábendingaskránni var verið að leggja fram nýjar tillögur eða verkferla til að yfir-

og skattendurskoðendum markmiðin á undirbúningsstigi og gera þeim betur grein fyrir hvernig skráin yrði útbúin. Hugmyndirnar voru aðeins kynntar á fundum og í viðtölum eftir því sem tilefni var til. Allir hrifust af hugmyndinni en útfærsla skrárinnar varð til eftir hendinni sökum þess knappa tíma sem var til ráðstöfunar. Þessi vinna var, eins og önnur vinna við framkvæmd nýrra laga svo sem fram hefur komið, unnin í kappi við tímum. Embætti ríkisskattstjóra færðist við þessa nýbreytni of mikið í fang á of stuttum tíma með tilliti til tiltæks mannskaps við undirbúning framkvæmdar breyttra verkferla við yfirferð og endurskoðun framtala.



## Við kynningu á ábendingaskránni fyrir skattstjórum og í samtölum við þá komu fram óskir um að skattendurskoðendur gætu komið að vali á ábendingum á skrána

fara og endurskoða framtöl á grundvelli nýrrar tækni sem bauð upp á breytta aðkomu skattendurskoðenda að verkefni sínu. Með skránni höfðu skattstjórar tækifæri til að skipuleggja endurskoðunina og taka framtöl til sérstakrar skoðunar eftir efni ábendinganna, og veita þeim samræmda skoðun og yfirferð sem hafði ekki verið möguleg áður. En skattstjórar voru óviðbúnir slíku flóði ábendinga sem jafnframt virtust fela í sér gagnrýni á álagningarskoðunina. E.t.v. hefði embætti ríkisskattstjóra mátt kynna skattstjórum

### Samskipti við skattstjóra

Í bréfi embættisins 8. september 1981, sem fylgdi úr hlaði ábendingaskrá 1981, kom fram að með skránni fylgdu einnig miðar með nafni hvers gjaldanda þar sem fram komu samandregnar allar þær ábendingar um viðkomandi gjaldanda sem væri á skránni. Í bréfinu sagði: „Með ábendingaskrá og miðum sem henni fylgja er af hálfu embættisins verið að auðvelda skattstjórum val á framtölum til endurskoðunar, m.a. með því að finna þau framtöl sem ástæða er til að leggja vinnu í



að endurskoða. Þar sem af margvíslegum ástæðum varð ekki nægjanleg reynsla af notkun sams konar ábendingaskrár við endurskoðun sem framkvæmd var á framtölum 1980 eru ábendingar nú í ár með sama sniði...“ en vikmörkum ýmissa viðmiðunarfjárhæða var breytt, þrjú atriði felld niður en þremur bætt við.

Enn fremur sagði: „Möguleiki á að bæta þessar ábendingar og gera þær markvissari byggist fyrst og fremst á reynslu sem

ábendinga til að spara mikla vinnu og tíma starfsfólks. Varðandi svokallaðan launa-samanburð var lögð áhersla á að aðeins væru skoðuð framtöl þar sem ábendingar bentu til misræmis á milli launauppgjafar og framtalinna tekna. Þannig var hvatt til þess að láta af þeirri vinnu að bera saman einstakar launafjárhæðir á launasamdráttarblaði við einstakar færslur á framtali og merkja við þær, eða haka við þær eins og það var kallað, ef fjárhæðir

samþykkt til áframhaldandi álagningarvinnslu hjá SKÝRR verði gerð villuprófun á skráningunni. Þau framtöl sem gerð var athugasemd við skyldu yfirfarin á ný og skráning leiðrétt eftir því sem við átti. Með þessari leiðréttingarvinnu átti að vera unnt að leiðrétta skekkjur í framtalsgerð og/eða skráningu, og komast hjá óþarfa óþægindum eftir álagningu, bæði fyrir gjaldendur og skattstjóra.

Í bréfi ríkisskattstjóra, 2. maí 1985, sem fylgdi skýringum við ábendingaskrá til villuprófunar sagði m.a.:

„Prófun á skráðum framtölum fyrir álagningarvinnsluna hefur tvíþættan tilgang:

1. að koma í veg fyrir að skráningarvillur og mistök skattendurskoðanda eða framteljandans fari í gegnum álagningarvinnslu og valdi með því óþarfa óþægindum og tímaeyðslu við endurupptöku álagningar,
2. að gera vélrænan samanburð tölvutekinna upplýsinga (launamiða) við skráðar fjárhæðir á framtali sem raunhæfastan.“

Bent var á í bréfinu að til þess að ná þessum markmiðum verði að vanda vel til yfirferðar á villuprófuninni og fullvissa sig um að allar fjárhæðir væru rétt skráðar og í réttum reitum, jafnvel þótt það breytti ekki skattalegri niðurstöðu. Enn fremur var bent á þýðingu þessarar álagningarskoðunar til að nýta betur þann tíma sem var til ráðstöfunar til endurskoðunar skattframtala eftir álagningu.

Eftir sem áður var prentuð ábendingaskrá í SKÝRR eftir álagningu. Aðallega var um að ræða ábendingar um tilteknar fjárhæðir í reitum en ábendingar sem koma áttu fram við villuprófun voru ekki endurteknar því þær voru til á skattstofunum. Hefði þó verið ástæða til þess þar sem misjafnlega vel var unnið að villuleiðréttingum. Þar til viðbótar var launamiðasamanburði bætt við skrána.

### **Skráning launamiða og samanburður við framtal**

Þrátt fyrir áralangar og ítarlegar tilraunir skattstjóra til að hafa áhrif á bætt tímanleg skil launamiða þá lá það vandamál fyrir að of margir launagreiðendur hirtu ekki um að senda skattyfirvöldum launamiða á réttum tíma. Launamiðar voru að berast allt til loka kærufrests álagningar og oft síðar. Ljóst var að við undirbúning ábendingaskrár 1980 yrði því ekki komið við að bera vélrænt saman tekjuupplýsingar



## ***Þannig var hvatt til þess að láta af þeirri vinnu að bera saman einstakar launafjárhæðir á launasamdráttarblaði við einstakar færslur á framtali og merkja við þær ef fjárhæðir stemmdu***

fæst með notkun þeirra á skattstofum, bæði varðandi fjárhæðir og forsendur sem miðað er við og atriði sem bæta mætti við skrána.“ Jafnframt voru skattstjórar hvattir til að koma fram með gagnrýni og tillögur til úrbóta á ábendingaskránni.

Á árlegum fundi embættisins með skattstjórum sem haldinn var á Laugarvatni í júlí 1982 var rætt um undirbúning framtala til álagningar og endurskoðunar eftir álagningu, umfang þess starfs og æskilega tilhögun, og einnig um ábendingaskrána. Í bréfi sem skattstjórum var sent fyrir fundinn var lýst þeim „eindregnu tilmælum ríkisskattstjóra að skattstjórar geri grein fyrir því á hvern hátt þeir notuðu ábendingaskrána, hvernig þær upplýsingar sem skráin veitti þeim nýttust, hvaða upplýsingar voru gagnlegar og hverjar voru til lítils eða einskis gagns“. Upplýsingar um það skyldi senda embættinu fyrir fundinn svo fjalla mætti um þær í umræðum þessa dagskrárliðar á fundinum. Vísað var til fyrri skrifra þar sem bent var á að möguleikinn til að bæta þessar ábendingar og gera þær markvissari byggðist fyrst og fremst á þeirri reynslu sem fengist með notkun þeirra á skattstofunum. Engar skriflegar tillögur eða athugasemdir bárust og voru umræður ekki miklar um þetta efni af hálfu skattstjóra.

Á árinu 1984 fór greinarhöfundur á skattstofurnar í þeim tilgangi að ræða við skattstjórana og starfsmenn þeirra um þýðingu ábendingaskrár, sem þá var verið að undirbúa að taka upp, til villuprófunar fyrir álagningu. Jafnframt því yrði rætt almennt um notkun og þýðingu vélrænna

stemmdu. Fundirnir gengu almennt vel og starfsfólk var áhugasamt. Lögð var áhersla á það varðandi væntanlega ábendingaskrá, sem prentuð yrði í lok hvers vinnudags á skattstofunum við álagningaskoðun, hve mikill tímasparnaður það væri að leiðrétta sem flestar villur strax við álagningu.

### **Ábendingar við álagningarskoðun**

Eins og fjallað hefur verið um kom strax fram við fyrstu ábendingaskrá að fjöldamörg atriði fóru framhjá skattendurskoðendum við álagningarskoðunina sem mátti leiðrétta fyrir álagningu með einföldum hætti og tilkynna framteljanda með bréfi samhliða niðurstöðu álagningar. Að öðrum kosti mátti búast við kærnum frá framteljendum eða að skattendurskoðandi hefði frumkvæði að því að taka upp álagninguna með viðeigandi bréfaskriftum á grundvelli upplýsinga í ábendingaskrá. En vert er að minna á að endurákvörðun var kærnanleg til skattstjóra á þessum tíma og tilkynning um gjaldabreytingu varð því ekki send til innheimtumanns fyrr en kæra hafði verið úrskurðuð.

Í mars 1985 gaf ríkisskattstjóri út endurskoðaðar verklagsreglur um lágmarksskoðun skattframtala. Þar var ítrekað að við álagningarskoðun felist að framtal sé lagt til grundvallar skattálagningu. Fyrst og fremst sé litið til þess hvort framtalið sé hæft til skráningar, og þar með til álagningar, og tiltekin grunnvinna tíunduð eins og t.d. kódamerking fjárhæða í ónúmeruðum reitum. Í reglunum er það nýmæli að áður en framtal verði

Hörður Halldórsson annaðist  
vélvinnslu söluskatts og Grétar  
Þór Kristinsson sá um vélvinnslu  
launatengdra gjalda.

af launamiðum og tekjuupplýsingar á framtali. Reyndist það verk viðameira en reiknað var með í upphafi í þessum vélræna samanburði launamiða og framtals. Talið var að í slíkum vélrænum samanburði væri fölginn mesti tíma-sparnaðurinn við eftirlitið þar sem aðeins þyrfti að skoða launamiða og framtöl þar sem fram kæmi misræmi milli upplýsinga. Var því ákveðið að fresta lokun skráningar launamiða fram eftir hausti 1980 til að hafa safnið sem stærst og réttast, svo unnt væri að prenta á eitt samdráttarblað tekju-upplýsingar hvers launþega frá öllum launagreiðendum hans, og bera saman við framtaldar tekjur á framtali, handvirkt að þessu sinni. Kosturinn fyrir skattendurskoðandann var að í stað þess að vera með einn launamiða frá hverjum launagreiðanda til að bera saman við framtal var nú aðeins eitt samdráttarblað á hvern gjaldanda með sundurliðuðum upplýsingum eftir launagreiðendum og greiðslutegund. Þetta var því í fyrsta skipti sem skattstjórar höfðu ekki undir höndum launamiða þeirra launþega sem skilað hafði verið fyrir álagningu. Margir skattstjóranna voru mjög ósammála þeirri ákvörðun og töldu álagningarvinnuna ófullkomna. Var það einnig hluti af óánægju þeirra með ábendingaskrána.

Vegna gagnrýni skattstjóra þess efnis að fá ekki tekjuupplýsingar af launamiðum fyrir en að hausti, var tekið til þess ráðs á næsta ári, þ.e. framtalsárið 1981, að upplýsingar af launamiðum sem bárust fyrir tiltekinn tíma voru skráðar og prentaðar á samdráttarblað fyrir álagningu. Með því móti gátu skattstjórar borið þá saman við framtöl eftir því sem tími gafst til hjá hverjum og einum, en síðar um haustið var gerð svokölluð seinni keyrsla launamiða sem bárust í kærufresti og fram á haust.

### Ábendingaskrá launamiða og framtals

Fyrsta ábendingaskrá á misræmi milli skráðra upplýsinga af launamiðum og tiltekinna reita framtals var tilbúin í lok október 1983. Í stað þess að útbúa samdráttarblað launamiða bæði fyrir og eftir



álagningu, eins og sl. tvö ár á undan, var ákveðið að skrá alla launamiða sem bárust fram á haustið, samkeyra skráðar fjárhæðir í tilteknum reitum launamiða á hvern framteljanda, og bera þær vélrænt saman við samsvarandi reiti framtals. Prentað var samdráttarblað þar sem fram kom mismunafjárhæð ef ekki var samræmi milli launamiða og upplýsinga á framtali yfir

Til viðbótar við misræmi það sem upplýsingar í ábendingaskrá samkeyrslu tölvutekinna upplýsinga í framtölum og af launamiðum bentu á, þá mátti hafa önnur not af skránni. T.d. gat komið fram ósamræmi þar sem launagreiðandi taldi að um verktakagreiðslu væri að ræða en móttakandi taldi sem laun eða öfugt. Það skipti máli gagnvart álagningu launaskatts

”

### *Fyrsta ábendingaskrá á misræmi milli skráðra upplýsinga af launamiðum og tiltekinna reita framtals var tilbúin í lok október 1983*

tiltekinni lágmarksfjárhæð. Var það gert til að gera ábendingarnar markvissari og kæfa ekki skattendurskoðendur í smáfjárhæðum. Launamiðar sem bárust eftir að lokað var fyrir skráningu þeirra komust ekki á ábendingaskrána og varð að bera þá handvirkt saman við framtöl. Þessi dráttur á útkomu á þessum samanburði var réttlættur með því að takmarka mætti samanburðarvinnu skattendurskoðenda eingöngu við ábendingar um misræmi sem fram komu á skránni. Ábendingaskrá launamiðamismunar var árið eftir sameinuð ábendingaskrá skattframtala manna, sem sýndi annars vegar mismun milli reita launamiða, reita framtals og milli tengdra reita innan framtalsins, og hins vegar mismun milli framtals og launamiða.

og tryggingagjalda. Ef laun á framtali voru hærri en uppgefin laun benti það til þess að launagreiðandi hefði ekki lagt fram launamiða sem benti til vanálagningar launaskatts og tryggingagjalda. Á sama hátt voru bornar saman fjárhæðir ökutækjastyrks og dagpeninga, svo og elli- og örorkulífeyris, sjúkradagpeninga og ýmissa tryggingabóta og greiðslna frá lífeyrissjóðum. Alls voru 45 atriði á ábendingaskránni.

### Ábendingaskrá lögaðila

Hjá lögaðilum voru á þessum tíma aðeins skráðar samtölur eigna og skulda og samtölur tekna og frádráttar sem færðar voru á skattframtalið. Var aðeins um að ræða ábendingu ef frádráttarbært tillag



í skattalegan varasjóð var yfir hámarki og síðar ef tillag í fjárfestingasjóð var yfir hámarki, auk ábendinga sem færðar voru af skattendurskoðanda. Ennfremur kom fram tekjufjárhæð verðbreytingarfærslu og tilgreindar fyrningar vegna hennar sem skráðar voru af skattendurskoðanda á framhlið framtals.

## Ábendingaskrá launaskatts

Með lögum nr. 5/1982, um breytingu á lögum um launaskatt, var tekið upp nýtt gjaldstig, 2,5% hjá fiskverkun og í útflutnings- og samkeppnisiðnaði sam-

vel og því næst, ef rétt reyndist, að gera launagreiðanda grein fyrir því í hverju launafamtali hans væri áfátt.

Ábendingaskrá launaskatts var send skattstjórum að lokinni álagningu launaskatts sumarið 1983 vegna launagreiðslna 1982. Ábendingar í skránni voru við 14 mismunandi atriði. Þar sem gjaldstig 2,5% tók gildi 1. mars á árinu varð að taka tillit til þess í mörgum ábendingaatriðum sem auðveldaði ekki vélrænan samanburð. Að fenginni reynslu við notkun annarra ábendingaskráa voru gerðar ýmsar takmarkanir á fjárhæðum áður en ábending

rænt saman tengdar upplýsingar, var kynnt skattstjórum og starfsfólki var mikill áhugi og eftirvænting eftir því að fá slík vinnutæki í hendurnar. Menn voru sammála um það að ábendingaskrár myndu léttastörfin á skattstofunum og gera þau markvissari við endurskoðun framtala. En segja má að gamanið hafi farið að kárna og tregðulögmálið ráðið ríkjum þegar í ljós kom á hve mörgum ábendingum hafði ekki verið sérstaklega tekið í álagningarskoðuninni. Það sýndi sjá fjöldi atriða sem hefði átt að vera leiðréttur en ekki verið lögð áhersla á við álagningaskoðunina, þ.á m. ýmsir frádráttarliðir.

Forgangsröðun verkefna til að nýta takmarkaðan tíma starfsfólks var krefjandi verkefni. Tími sem var sparaður í álagningarskoðun gat leitt til aukinnar vinnu og flækjustigs eftir álagningu. Ítrekað var að ábendingunum væri ætlað að auðvelda skattendurskoðendum að finna framtöl sem skoða yrði betur. Þetta virðist ekki hafa fallið vel að hugmyndum skattendurskoðandans sem ætlaðist til að ábendingin væri það örugg að hans hlutverk væri það eitt að framfylgja ábendingunni eftir með gjaldabreytingum.

Embætti ríkisskattstjóra gat lítið beitt sér gagnvart misræmi í vinnubrögðum níu skattstjóra þar sem embættið hafði ekki formlegt forræði yfir verkstjórn á skattstofunum heldur aðeins faglegt samræmingar- og eftirlitshlutverk, sem það rækti m.a. með því að láta skattstjóra hafa ábendingar unnar úr tölvuskráðum gögnum og hvetja til aðlögunar vinnuferla.

Með sívinnslukerfi og rafrænni úrvinnslu gagna nú á tímum er þetta löngu liðin tíð – frá þeim tíma þegar framtal var skriflega útfyllt eftir gögnum sem framteljendur höfðu til hliðsjónar – en vissulega var þessi kafli í sögu skattframkvæmdar undanfari stórkostlega breyttra vinnubragða í skattkerfinu og öllum aðilum til framdráttar. Nú eru framtöl árituð frá upphafi til enda og krefjast einungis staðfestingar hjá stórum hluta framteljenda. Hjá öðrum blasa við ábendingar um misræmi þegar þeir yfirfara framtal sitt í heimatölvunni ef einhverju er áfátt. Framtalinu er ekki hleypt í gegn fyrr en framteljandinn hefur sjálfur tekið afstöðu til slíkra atriða. Þannig verður framteljandinn meðvitaður um að framtalið er á hans eigin ábyrgð þrátt fyrir alla áritun ríkisskattstjóra og að álagningin muni ekki byggja á öðrum forsendum en fyrir liggja af framteljandans hálfu.



## Til að auðvelda skattendurskoðendum að finna þá launagreiðendur sem kanna þyrfti sérstaklega vegna misræmis í launaskattgögnum eða annarra ástæðna var útbúin ábendingaskrá

kvæmt nánari ákvæðum í reglugerð. Það jók á vanda skattyfirvalda að greina á milli þessara skiptinga auk þess sem skipta átti yfirlitjárnarlausnum milli gjaldstiga í fjölþættum atvinnurekstri sem féll undir bæði gjaldstigum. Gjaldstig launaskatts voru því þrjú, þ.e. 3,5%, 2,5% og 0% í landbúnaði og af tekjum sjómanna á fiskiskipum eins og verið hafði í lögum. Breyting þessi tók gildi 1. mars 1982 og gjalddagar ákvarðaðir fimm á árinu, ýmist tveggja eða þriggja mánaða skil í stað ársfjórðungslegra skila. Á fyrsta greiðslutímabili, þ.e. janúar, febrúar og mars, tók hækkun skattsins gildi vegna greiddra launa fyrir marsmánuð. Skattstjóra bar að yfirfara launaskattsskil og ákvarða endanlegan launaskatt fyrir hvert einstakt greiðslutímabil ársins við álagningu árið eftir, auk þess að leggja launaskatt á reiknað endurgjald vegna eigin atvinnurekstrar og á laun greidd í hlunnindum.

Til að auðvelda skattendurskoðendum að finna þá launagreiðendur sem kanna þyrfti sérstaklega vegna misræmis í launaskattgögnum eða annarra ástæðna var útbúin ábendingaskrá. Byggði hún á samanburði og samkeyrslu skrára upplýsinga af launafamtali launagreiðenda og skrára upplýsinga af launamiðum og tilteknum forsendum. Í bréfi embættisins til skattstjóra var á það bent að ábendingar þessar gætu ekki verið annað en forvinna „kritiskrar“ endurskoðunar og því þyrfti skattendurskoðandi að kanna skattgögnin

birtist til að ábendingarnar yrðu markvissari að því er fjárhæðir varðaði. Bent var m.a. á ósamræmi milli uppgjörstímabila, mismun á samtölu fjárhæða á launamiðum og launafamtali, skiptingu á gjaldstofna skv. atvinnugreinamerkingu og skiptingu yfirlitjárnarlausna á gjaldstig, og hvort laun væru ekki talin launaskattskyld, t.d. verkfæra- eða fæðispeningar og vörubifreiðaaakstur. Einnig skyldi hugað að því hvort launafamtali fylgdu launamiðar eða launamiðar væru án launafamtals, hvort launaskattsgreiðslum hafi verið seinkað með því að laun síðari tímabila hafi verið óeðlilega mikið hærri en á öðrum tímabilum, og á skiptingu á gjaldstig auk annarra atriða. Ábendingaskrá launaskatts var prentuð árlega lítilliga breytt með tilliti til lagabreytinga.

## Lokaorð

Í grein þessari um ábendingaskrár hefur verið stiklað á ýmsum þeim atriðum sem komu upp þegar rótgrónum vinnubrögðum á skattstofunum var breytt í kjölfar viðamikilla breytinga á skattalögum og eyðublöðum skattyfirvalda. Allt snerist þetta um að bæta framtalsskil framteljenda og tryggja réttláta og samræmda vinnuferla við skattálagningu og skattendurskoðun, vel að merkja, á ábyrgð hvers og eins skattstjóra.

Þegar hugmyndin um að nýta þá möguleika sem fólust í tölvuskráningu upplýsinga úr skattgögnum, og bera vél-



Bryndís Gunnlaugsdóttir er lögfræðingur og hefur starfað hjá fyrirtækjaskrá frá árinu 2010.

# Bætt þjónusta vegna slita á einkahlutafélögum

Við sameiningu skattstofa og ríkisskattstjóra myndaðist gott tækifæri til nánara samstarfs milli fyrirtækjaskrár ríkisskattstjóra og þess hluta starfsemi embættisins er snýr að atvinnurekstri. Samstarfið miðar að því að einfalda stjórnábyrgð og veita viðskiptavinum betri þjónustu. Fyrsta skrefið er snýr að viðskiptavinum ríkisskattstjóra var stigið í janúar sl. þegar nýtt eyðublað um tilkynningu um slit á einkahlutafélagi (RSK 17.52) var sett í umferð.

Áður fyrr þegar einkahlutafélögum var slitið samkvæmt 83. gr. a. laga um einkahlutafélög nr. 138/1994, urðu félög fyrst að skila inn eyðublaði til þeirrar skattstofu sem var í skattumdæmi þeirra (síðar RSK). Í framhaldi af úrskurði skattstofunnar/RSK um skattskil félagsins áttu forsvarsmenn félagsins að útvega yfirlýsingu frá innheimtumanni ríkissjóðs og skila henni ásamt ársreikningum og sérstakri tilkynningu

til fyrirtækjaskrár ríkisskattstjóra sem í framhaldi af úrskurði félagsins. Í reynd þurfti því forsvarsmaður félags að fara til þriggja ríkisstofnana til að slíta félaginu, þ.e. skattstofu (RSK), innheimtumanns ríkissjóðs og að lokum fyrirtækjaskrár ríkisskattstjóra. Með nýja eyðublaðinu og nánara samstarfi fyrirtækjaskrár og atvinnurekstrarsviðs, ásamt samstarfi við innheimtumann ríkissjóðs, þá geta forsvarsmenn einka-

hlutafélaga sem hafa í hyggju að slíta félagi samkvæmt 83. gr. a. laga um einkahlutafélög, fyllt út þetta eina eyðublað og skilað því ásamt öllum fylgigögnum til fyrirtækjaskrár ríkisskattstjóra. Fyrirtækjaskrá kemur síðan gögnunum til atvinnurekstrarsviðs eftir því sem við á ásamt því að útvega nauðsynlegar upplýsingar frá innheimtumanni ríkissjóðs.

Með þessu eyðublaði og breyttu vinnuferli hefur þjónusta við þessa viðskiptavini batnað þar sem þeir geta nú skilað öllum gögnum inn á einn stað en þurfa ekki að fara á þrjá staði eins og áður. Vonir standa til að þetta muni hvetja einkahlutafélög til þess að fara í einföld slit þegar félög hafa hætt rekstri auk þess sem afskráningarferlið muni taka skemmir tíma.



## DÓMUR



Dómur Hæstaréttar Íslands í máli nr. 347/2012

## Skattrannsóknarstjóri ríkisins gegn A

Með dómi Hæstaréttar Íslands sem kveðinn var upp þann 29. maí 2012 var A gert að afhenda skattrannsóknarstjóra ríkisins yfirlit yfir nöfn og kennitölur allra þeirra aðila sem leitað hefðu til hennar eftir lögfræðiaðstoð vegna viðskipta sömu aðila við X sérfræðing eða X ehf. á árunum 2006 til og með 2011.

Málsatvik voru þau að skattrannsóknarstjóri ríkisins tók skattskil X og X ehf. til rannsóknar á grundvelli heimilda í lögum um tekjuskatt og óskaði í kjölfarið eftir að A afhenti upplýsingar og gögn vegna X og X ehf. Nánar tiltekið var óskað eftir að A afhenti upplýsingar um nöfn og kennitölur þeirra aðila sem leitað höfðu til A vegna viðskipta við X og/eða X ehf. A neitaði að afhenda gögnin og því var skattrannsóknarstjóri ríkisins nauðsynlegt að leita til héraðsdóms Reykjavíkur til að fá viðurkennt að A væri skylt að afhenda umbeðin gögn.

Skattrannsóknarstjóri ríkisins vísaði til þess að grunur léki á að X hafi í störfum sínum veitt þjónustu gegn greiðslu án þess að gefa út sölureikninga. A væri umboðsmaður fjölda einstaklinga sem keypt hefðu þjónustu af X og/eða X ehf. og því væri mikilvægt að fá upplýsingar um nöfn þeirra.

Til stuðnings kröfu sinni vísaði skattrannsóknarstjóri ríkisins til þess að í 1. mgr. 94. gr. tekjuskattslaga er mælt fyrir um viðtæka upplýsingaskyldu framtalskyldra aðila og allra annarra til að láta í té nauðsynlegar upplýsingar og gögn sem skattyfirvöld beiðast. Þá vísaði skattrannsóknarstjóri ríkisins til þess að ákvæði 5. mgr. 94. gr. sömu laga væri afdráttarlaust og sjálfstætt en það kveður á um að trúnaðar- og þagnarskylduákvæði annarra laga skuli víkja fyrir upplýsingaskyldu skv. 94. gr.

Þá vísaði skattrannsóknarstjóri ríkisins til þess að málefnalegar og rökstuddar ástæður lægju að baki kröfunni um afhendingu umræddra gagna og að þjóðfélagið hafi af því augljósa hagsmuni að haldið sé uppi virkri réttar- og refsivörslu á sviði skattamála.

A krafðist þess að kröfu skattrannsóknarstjóra ríkisins um afhendingu gagna yrði hafnað og studdi þá kröfu sína þeim rökum að 71. gr. stjórnarskrárinnar, sem kveður á um friðhelgi einkalífisins, sé undirstaða þeirrar þagnarskyldu sem skjólstaðingar lögmannna eiga rétt á. Að mati A væri ekki fyrir hendi brýn nauðsyn að fá umræddar upplýsingar afhentar enda ætti skattrannsóknarstjóri að vera með upplýsingar um alla þá sem leitað hafi til X og X ehf.

A vísaði til 22. gr. laga um lögmann þar sem fram kemur að lögmaður beri þagnarskyldu um hvaðeina sem honum sé trúað fyrir í starfi. Þessi þagnarskylda sé mikilvægur liður í réttarörygginu. Þá hafi stór hluti þeirra sem leitað hafi til A ekki viljað að umrædd gögn yrðu afhent.

Ennfremur vísaði A til þess að þrátt fyrir orðalag 5. mgr. 94. gr. tekjuskattslaga yrði að túlka ákvæðið þannig að vega og meta þyrfti hvert tilvik fyrir sig og að í þessu máli gæti verið um að ræða brot á stjórnarskrárvörðum réttindum.

Héraðsdómur komst að þeirri niðurstöðu að A bæri að afhenda umrædd gögn.

Forsendur dómsins voru þær að skyldan til að afhenda upplýsingar samkvæmt 94. gr. tekjuskattslaga væri viðtæk og hvíldi á öllum aðilum. Skattyfirvöld hafi rúmar heimildir til mats um það hvenær og hvaða gagna sé nauðsynlegt að afla. Það mat verði þó að vera málefnalegt og gæta verði hófs sbr. 12. gr. stjórnarsýslulaga. Að mati dómsins varð ekki annað séð en að málefnalegar ástæður hafi legið að baki kröfu skattrannsóknarstjóra ríkisins. Um túlkun á 5. mgr. 94. gr. tekjuskattslaga segir svo í úrskurði héraðsdóms:

„Þar sem ákvæði 94. gr. laga nr. 90/2003 felur í sér skyldu til að veita upplýsingar og telja verður ákvæðið sérákvæði gagnvart ákvæðum 22. gr. laga nr. 78/1998 gengur nefnd 94. gr. ákvæðum laga nr. 78/1998 fram.“

Þá taldi héraðsdómur að beiðni skattrannsóknarstjóra ríkisins væri rökstudd, undirbúin og afmörkuð með þeim hætti að telja yrði hana réttmæta og að varnaaðila væri skylt að verða við henni. Þá var ekki talið að ákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar kæmi í veg fyrir afhendingu upplýsinganna.

*Hæstiréttur staðfesti niðurstöðu héraðsdóms með vísan til forsendna.*

# Aðalfundur IOTA í Osló

5.-6. júlí 2012



Svein Ragnar Kristensen stýrði fundinum og sést hér með nokkrum hinna norsku fundarmannanna.



Inga Bolstad er einn af lykilmönnum Skatteetaten (Ríkisskattstjóra Noregs) og flutti sérlega áhugaverðan fyrirlestur um stjórnun.

Aðalfundur IOTA var haldinn í Osló í júlí sl. Þetta var sextándi aðalfundur stjórnenda skattfirvalda 46 evrópskra ríkja, og var fundurinn haldinn undir forsæti Sveins Ragnars Kristinsen ríkisskattstjóra Noregs. Fundarmenn voru frá öllum aðildar-ríkjum IOTA að meðtöldum háttsettum embættismönnum norsku ríkisstjórnarinnar og gestum frá Evrópusambandinu, OECD, Alþjóða gjaldeyrissjóðnum, og fulltrúum ýmissa annarra alþjóðlegra samtaka auk fagmanna og fræðimanna á sviði skattamála. Alls sóttu fundinn yfir 180 manns til viðbótar við aðstoðarfólk frá norska ríkisskattstjóraembættinu. Meginþema fundarins var: Góðir stjórnunarhættir – leiðin fram á við. Að þessu sinni settu norræn sjónarmið verulegt mark á fundinn og má þar nefna skörulegt forsæti Sveins Ragnars, ávarp

fjármálaráðherra Noregs, og afskaplega litríka framsögu Ingu Bolstad frá Noregi um nauðsyn þess að skapa rétt umhverfi fyrir framvirka stjórnun og menningu. Þá má nefna erindi sem þeir Vilhelm Anderson frá Svíþjóð og Juha Lindgren frá Finnlandi fluttu hvor í sinni málstofunni, auk þess sem Jesper Skovhus Poulsen frá Danmörku stýrði einni málstofunni. Þá fóru ásamt fræðilegum fyrirlestrum og pallborðsumræðum fram hefðbundin aðalfundarstörf auk þess sem fjallað var um skilvirk upplýsingaskipti á milli aðildarlandanna. Jafnframt var á fundinum samþykkt umsókn Kasakstan um fulla aðild að samtökunum.

SEP



# Úrskurðir



## Jónína B. Jónasdóttir

er lögfræðingur og hefur starfað við skattframkvæmd í aldarfjórðung. Hún sat í yfirsattanefnd í átta ár og var skrifstofustjóri hjá skattstjóranum í Reykjavík. Jónína starfar nú sem sviðsstjóri lögfræðisviðs ríkisskattstjóra.

### Yskn. 177/2012

#### Tekjur frá íslensku félagi sem aflað var erlendis skattlagðar á Íslandi

Ríkisskattstjóra bárust upplýsingar frá norskum skattfyrirvöldum um að kærandi hefði starfað fyrir íslenskt félag í Noregi frá 21. október til 31. desember 2009. Við álagningu opinberra gjalda í Noregi hefði komið í ljós að tekjur kæranda bæri að skattleggja í búseturíki hans, þ.e. á Íslandi. Staðgreiðsla kæranda í Noregi hefði því verið endurgreidd.

Kærandi gerði ekki grein fyrir tekjum í Noregi á íslensku skattframtali 2010. Á grundvelli fyrirbyggjandi upplýsinga frá norskum skattfyrirvöldum endurákvæðaði ríkisskattstjóri opinber gjöld kæranda.

Í úrskurði yfirsattanefndar kemur fram að kærandi hefði verið skattskyldur hér á landi gjaldárið 2010 samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, og 19. gr. laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga. Í því fælist að kæranda væri skylt að greiða tekjuskatt og útsvar af öllum tekjum sínum hvar sem þeirra var aflað, þar með töldum umræddum vinnulaunum vegna vinnu í Noregi, sem ekki voru skattlagðar í því landi.

Samkvæmt 119. gr. laga nr. 90/2003 er ríkisstjórninni heimilt að gera samninga

við stjórnir annarra ríkja um gagnkvæmar ívilnanir á sköttum erlendra og íslenskra skattaðila sem eftir gildandi skattalög-gjöf ríkjanna eiga að greiða skatt af sama skattstofni bæði á Íslandi og erlendis. Ísland er, ásamt Noregi, aðili að samningi milli Norðurlandanna til að komast hjá tvísköttun að því er varðar skatta á tekjur og eignir, sem birtur var sem fylgiskjal með auglýsingu nr. 11/1997 í C-deild Stjórnartíðinda, öðlaðist gildi 11. maí 1997 og kom til framkvæmda 1. janúar 1998. Samkvæmt d-lið 3. mgr. 2. gr. samningsins tekur samningurinn, að því er Ísland varðar, til tekjuskatts og eignarskatts til ríkisins og útsvars til sveitarfélaga. Í 1. mgr. 15. gr. samningsins kemur fram að með þeim undantekningum sem um ræðir í 16., 18., 19., 20. og 21. gr. skuli starfslaun og annað svipað endurgjald sem aðili, heimilisfastur í samningsríki, fær fyrir starf sitt einungis skattlögð í því ríki nema starfið sé leyst af hendi í öðru samningsríki. Sé starfið leyst af hendi í öðru samningsríki megi skattleggja endurgjaldið fyrir starfið þar. Í 2. mgr. 15. gr. samningsins er mælt fyrir um undantekningar frá ákvæði 1. mgr. sömu greinar. Samkvæmt ákvæði 2. mgr. greinarinnar skal endurgjald sem aðili heimilisfastur í samningsríki fær fyrir starf sem hann leysir af hendi í öðru samningsríki einungis skattlagt í fyrrnefnda ríkinu að uppfylltum tilteknum skilyrðum sem þar eru rakin, þ.e. a) að viðtakandinn dvelji í hinu ríkinu í eitt eða fleiri tímabil sem samanlögð fara ekki yfir 183 daga á 12 mánaða tímabili sem hefst eða endar á umræddu tekjuári, og b) endurgjaldið er greitt af eða fyrir hönd vinnuveitanda sem ekki er heimilisfastur í hinu ríkinu, og

c) endurgjaldið er ekki gjaldfært hjá fastri atvinnustöð eða fastri stöð sem vinnuveitandinn hefur í hinu ríkinu, og d) ekki er um að ræða útleigu á vinnuafli. Í 25. gr. samningsins er mælt fyrir um aðferð til að komast hjá tvísköttun hjá hvoru samningslandanna fyrir sig.

Eins og fram kom í hinum kærða úrskurði ríkisskattstjóra varð ekki annað séð en að skilyrði þau fyrir skattlagningarrétti heimaríkis, sem rakin eru í 2. mgr. 15. gr. tvísköttunarsamningsins, væru uppfyllt í tilviki kæranda. Bar því að skattleggja umræddar tekjur hans vegna vinnu í Noregi fyrir hinn íslenska vinnuveitanda hér á landi.

*Tekjur í Noregi skattlagðar hér á landi í samræmi við ákvæði samnings milli Norðurlandanna til að komast hjá tvísköttun.*

### Yskn. nr. 368/2012

#### Samlagsfélag, sjálfstæð skattskylda

Kærandi í málinu var skráð samlagsfélag. Ríkisskattstjóri hafnaði því með úrskurði að félagið uppfyllti skilyrði sjálfstæðrar skattskyldu samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

Í félagssamningi kæranda kemur fram að aðilar að félaginu séu Aó ehf. („aðili með ótakmarkaða ábyrgð“) og BB („aðili með enga ábyrgð“). Í 3. gr. samningsins segir að stofnfé sé ekkert og að eignarhald skiptist þannig að BB sé eigandi að 99% hlut í félaginu og Aó ehf. sé eigandi að 1% hlut. Einnig kemur fram að Aó ehf. ábyrgist skuldir félagsins gagnvart þriðja manni



með öllum eigum sínum (félagsmaður með ótakmarkaða ábyrgð). Samkvæmt samningnum skal við slit félagsins gera reikninga félagsins upp við áramót og skipta eignum þess eins og segir í 3. gr., þ.e. eftir eignahlutföllum. Eigi félagið ekki fyrir skuldum skuli það sem á vantar greitt af eigendum í sömu hlutföllum, jafnskjótt og reikningsskilum sé lokið. Fram kom í málinu að BB væri eigandi alls hlutfjár í Aó ehf. og væri félagssamningur kæranda undirritaður af BB í eigin nafni og fyrir hönd Aó ehf.

Í úrskurði yfirskattaneftndar segir: „Talið hefur verið einkenni svonefndra samlagsfélaga að einn eða fleiri félagsmenn beri beina og ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum félagsins, en einn eða fleiri félagsmenn beri einungis ábyrgð að því marki sem fjárframlagi þeirra til félagsins nemur, sbr. m.a. ákvæði a-liðar 33. gr. laga nr. 42/1903, um verslanaskrár, firmu og prókúruumboð, þar sem fram kemur að samlagsfélag sé það félag talið, sem í eru einn eða fleiri félagsmenn, er ábyrgjast með öllum eigum sínum einn fyrir alla og allir fyrir einn skuldir félagsins (félagsmenn með ótakmarkaðri ábyrgð), og einn eða fleiri félagsmenn, er eigi ábyrgjast skuldir félagsins fram yfir það er tillög þeirra ná eða hlutfé það, sem tilkynnt hefur verið í verslanaskrána, að þeir hafi lagt í

atvinnuna. Í tilviki kæranda er ljóst að ekki er um að ræða neitt fjárframlag [BB] til félagsins, enda er engu stofnfé til að dreifa, sbr. 3. gr. í félagssamningnum. Af þessu og ákvæðum félagssamningsins um ábyrgð að öðru leyti leiðir að [BB] ber í raun hverfandi ábyrgð á starfsemi félagsins þrátt fyrir að vera eigandi að 99% hlut í því, sbr. m.a. 1. gr. samningsins þar sem hún er talin „aðili með enga ábyrgð“. Er ljóst að skipting eignarhlutfalla félagsmanna samkvæmt félagssamningnum er ekki í neinu rökrænu samhengi við ákvæði samningsins um ábyrgð á skuldbindingum kæranda. Að þessu athuguðu og þegar litið er til þess að nátengdir aðilar standa að stofnum kæranda, enda er [BB] eigandi alls hlutfjárins í [Aó] ehf., eins og fram er komið, verður að telja að atvik bendi eindregið til þess að stofnum félagsins hafi verið til málamynda gerð í skattalegu tilliti. Má í þessu sambandi jafnframt vísa til sjónarmiða sem fram koma í dómi Hæstaréttar Íslands frá 21. janúar 1999 í málinu nr. 237/1998 (H 1999:158). Með hliðsjón af framangreindu verður að hafna kröfu kæranda í máli þessu.“

Samlagsfélag talið stofnað til málamynda í skattalegu tilliti.

**Yskn. nr. 449/2012**

### Arður færður til tekna sem laun. Endurgerðir ársreikningar lagðir fram undir rekstri málsins

Ríkisskattstjóri færði kæranda til skattskyldra launatekna í skattframtali árið 2008 greiðslu frá X ehf. að fjárhæð 31.187.341 kr. vegna óheimillar arðsúthlutunar frá X ehf. á árinu 2007, sbr. 1. og 2. mgr. 11. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, sbr. 1. tölul. a-liðar 7. gr. sömu laga. Kærandi var eigandi að öllu hlutfé í umræddu einkahlutafélagi.

Undir rekstri málsins fór skattstjóri fram á að félagið legði fram óstyttan ársreikning fyrir árið 2007 og tók jafnframt fram að samkvæmt skattframtali félagsins árið 2008 hefði úthlutaður arður á árinu 2007 til hluthafa numið 32.760.660 kr. Þrátt fyrir að eigið fé við lok reikningsárs hefði orðið neikvætt um 16.128.363 kr. Rakti skattstjóri í því sambandi ákvæði 73. og 74. gr. laga nr. 138/1994, um einkahlutafélög, ásamt 1. og 2. mgr. 11. gr. laga nr. 90/2003 og óskaði eftir því að rökstutt yrði með hvaða heimild framangreind arðgreiðsla hefði farið fram.

Í bréfi umboðsmanns X ehf. kom fram að samkvæmt ársreikningi, gerðum samkvæmt hlutdeildaraðferð við mat



á eignum í dótturfélögum, hefði verið heimilt að úthluta arði þar sem eigið fé hefði verið fyrir hendi samkvæmt þeirri uppgjörsaðferð. Telja yrði eðlilegt að miða við þessa aðferð í þessu sambandi, enda hlutverk félagsins að stóru leyti að miðla arði frá dótturfélögum til eigenda þess. Meðfylgjandi væri ársreikningur félagsins, þar sem þessari aðferð væri beitt. Við gerð skattframtals hefði hins vegar verið byggt á ársreikningi samkvæmt skattmati.

Í úrskurði yfirskattanefndar eru rakin ákvæði um úthlutanir af fjármunum einkahlutafélaga, þ.m.t. arðsúthlutanir,



## ***Samkvæmt 1. mgr. 76. gr. laganna tekur hluthafafundur ákvörðun um úthlutun arðs eftir að félagsstjórn hefur lagt fram tillögur um það efni***

í XII. kafla laga nr. 138/1994, um einkahlutafélög. Samkvæmt 73. gr. laganna er óheimilt að úthluta af fjármunum félags til hluthafa nema það fari fram eftir reglum um úthlutun arðs, sem endurgreiðsla vegna lækkunar hlutfjár eða varasjóðs eða vegna félagslita. Í 1. mgr. 74. gr. laganna er m.a. mælt svo fyrir að einungis sé heimilt að úthluta sem arði hagnaði samkvæmt samþykktum ársreikningi síðasta reikningsárs, yfirfærðum hagnaði frá fyrri árum og frjálsum sjóðum eftir að dregið hefur verið frá tap sem ekki hefur verið jafnað og það fé sem samkvæmt lögum eða félagssamþykktum skuli lagt í varasjóð eða til annarra þarfa. Samkvæmt 1. mgr. 76. gr. laganna tekur hluthafafundur ákvörðun um úthlutun arðs eftir að félagsstjórn hefur lagt fram tillögur um það efni. Má ekki ákveða að úthluta meiri arði en félagsstjórn leggur til eða samþykkir, sbr. þó 2. mgr. sömu greinar. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 3/2006, um ársreikninga, skulu stjórn og framkvæmdastjóri bera ábyrgð á samningu ársreiknings fyrir hvert reikningsár og skal ársreikningurinn hafa að geyma rekstrarreikning, efnahagsreikning, sjóðstreymi, skýringar og skýrslu stjórnar. Eigi síðar en mánuði eftir samþykkt ársreiknings, þó eigi síðar en átta mánuðum eftir lok reikningsárs, skuli félag senda ársreikningaskrá ársreikning sinn ásamt áritun endurskoðenda eða skoðunarmanna og upplýsingar um hvenær ársreikningurinn var samþykktur, sbr. 1. mgr. 109. gr. lag-

anna.

Af hálfu ríkisskattstjóra var vísað til þess að samkvæmt skattframtali X ehf. árið 2008 og ársreikningi félagsins fyrir rekstrarárið 2007, sem því hefði fylgt, hafi óráðstafað eigið fé X ehf. numið 1.573.319 kr. í upphafi árs 2007, og hafi möguleg arðsúthlutun af fjármunum félagsins á árinu 2007 takmarkast við þá fjárhæð.

Í 40. gr. laga nr. 3/2006 er kveðið á um skyldu móðurfélags til að færa eignarhlut sinn í dótturfélögum og hlutdeildarfélögum til eignar samkvæmt hlutdeildaraðferð, en þó er heimilt að styðjast við kostnaðar-

verð þegar heimilt er að halda dóttur- eða hlutdeildarfélögum utan samstæðureiknings. Mun sú undanþága eiga við í tilviki X ehf. og dótturfélaga þess. Við beitingu hlutdeildaraðferðar skal taka tillit til rekstrarárangurs og annarra breytinga á eigin fé dóttur- eða hlutdeildarfélags, sbr. 1. mgr. 41. gr. laga nr. 3/2006, þar sem einnig kemur fram að færa skuli hlutdeild þess í rekstrarárangri til tekna eða gjalda sem áhrif dóttur- eða hlutdeildarfélags í rekstrarreikningi. Þá segir í 3. mgr. sömu lagagreinar að mótttekinn arður vegna eignarhluta í félagi, sem meðhöndlað sé samkvæmt hlutdeildaraðferð, skuli færa til lækkunar á eignarhluta í því. Samkvæmt fyrrgreindum ársreikningi með bréfi umboðsmanns X ehf. hefur verið vikið frá áður innsendum ársreikningi fyrir rekstrarárið 2007.

Fram kom hjá umboðsmanni kæranda að samkvæmt greindu uppgjöri væru áhættufjármunir og langtímakröfur metnar með 45.919.366 kr. hærrí fjárhæð en fram komi í „skattalegum ársreikningi“. Einnig kom fram hjá umboðsmanninum að „samkvæmt ársreikningi gerðum samkvæmt hlutdeildaraðferð við mat á eignum í dótturfélögum hefði [X ehf.] verið heimilt að úthluta arði ...“, enda væri eigið fé fyrir hendi samkvæmt þessari uppgjörsaðferð. Yfirskattanefnd tók fram að þessar skýringar yrði að skilja þannig að umræddur ársreikningur X ehf. fyrir rekstrarárið 2007, sem var bæði ódagsettur

og óundirritaður, hafi verið saminn í því skyni að færa töluleg rök fyrir staðhæfingu umboðsmanns félagsins um svigrúm til arðsúthlutunar með þeirri fjárhæð sem ákveðin hefði verið á árinu 2007, miðað við þar greindar forsendur. Því hafi hins vegar ekki verið haldið fram af hálfu kæranda að reikningsskil með umræddri aðferð hafi legið fyrir við arðsákvörðun á árinu 2007. Slík reikningsskil vegna rekstrarársins 2006, sem gætu hafa verið grundvöllur arðsákvörðunar á árinu 2007, voru heldur ekki lögð fram í málinu.

Í úrskurði yfirskattanefndar sagði síðan: „Eins og fram er komið verður ekki séð að skylt hafi verið að beita hlutdeildaraðferð við gerð ársreikninga [X] ehf. fyrir rekstrarárin 2006 og 2007. Þá bera gögn málsins, m.a. skattframtöl félagsins, með sér að félagið valdi að nota ekki þá reikningsskilaaðferð. Samkvæmt þessu og gögnum málsins að öðru leyti þykir liggja ljóst fyrir að ekki hafi verið til að dreifa öðrum reikningsskilum [X] ehf. fyrir rekstrarárið 2006, sem gætu hafa verið grundvöllur arðsákvörðunar á árinu 2007, en þeim ársreikningi félagsins sem fylgdi skattframtali þess árið 2007 og gerð er grein fyrir að framan. Samkvæmt honum nam óráðstafað eigið fé 1.573.319 kr. í árslok 2006, svo sem fyrr greinir. Hvað sem líður möguleikum [X] ehf. til greiðslu frekari arðs á árinu 2007 en sem nam þeirri fjárhæð, með tilliti til ákvæða 1. mgr. 74. gr. laga nr. 138/1994, hefði arðsákvörðun byggt á reikningsskilum samkvæmt hlutdeildaraðferð rekstrarárið 2006, verður ekki fram hjá því litið að það var ekki gert. Að svo vöxnu verður að álykta að hin umdeilda greiðsla til kæranda að fjárhæð 31.187.341 kr. á árinu 2007 hafi ekki farið fram sem lögmaet úthlutun af fjármunum [X] ehf., sbr. 73. gr. laga nr. 138/1994. Verður því að taka undir það með ríkisskattstjóra að um hafi verið að ræða slíka afhendingu verðmæta sem um ræðir í 2. mgr. 11. gr. laga nr. 90/2003 og sem telja bar kæranda til tekna sem laun samkvæmt 1. tölul. A-liðar 7. gr. sömu laga. Samkvæmt þessu er kröfu kæranda um niðurfellingu breytinga ríkisskattstjóra hafnað.“

*Arðsákvörðun skal byggjast á fyrirbyggjandi ársreikningi. Síðar tilkominn ársreikningur hefur ekkert gildi varðandi arðsákvörðun.*

# Upplýsingatafla RSK

## Staðgreiðsla opinberra gjalda 2012

### Prepaskiptur tekjuskattur

Staðgreiðsla skatta er nú reiknuð í þremur þrepum. Útreikningur fyrir mánaðartekjur er sem hér segir:

- Af fyrstu 230.000 kr. .... 37,34%
- Af næstu 474.367 kr. .... 40,24%
- Af fjárhæð umfram 704.367 kr. .... 46,24%

Hér er átt við tekjur eftir að iðgjald í lífeyrissjóð hefur verið dregið frá. Frá reiknuðum skatti dregst persónuafsláttur sem er 46.532 kr.

### Vikulaun

Þegar laun eru greidd vikulega skal reikna staðgreiðslu skatta af launum sem hér segir.

- 37,34% ..... af fyrstu 52.786\* kr.
- 40,24% ..... af 52.787-161.657\*\* kr.
- 46,24% ..... af launum umfram 161.657 kr.

Ef laun eru breytileg er heimilt að jafna þeim milli vikna, innan mánaðarins, þannig að staðgreiðsla mánaðarins verði rétt.

\* 2.760.000/366 \* 7 = 52.786 \*\* 8.452.400/366 \* 7 = 161.657

### Annað

- Staðgreiðsla af vöxtum og arði 2012..... 20%
- Skatthlutfall barna yngri en 16 ára af tekjum umfram 100.745 kr. .... 6%
- Skattleysismörk tekjuárið 2012..... 1.495.407 kr.

## Persónuafsláttur 2012

- Einn mánuður ..... 46.532 kr.
- Hálfur mánuður ..... 23.266 kr.
- 14 dagar ..... 21.358 kr.
- Ein vika ..... 10.679 kr.
- Sjómannaafsláttur á dag ..... 493 kr.

## Tryggingagjald

- Tryggingagjald, þ.m.t. markaðsgjald ..... 7,79%
- Viðbót v/sjómanna á fiskiskipum ..... 0,65%

## Virðisaukaskattur

- Almenn skattþrep ..... 25,5%
- Sérstakt skattþrep ..... 7,0%

## Kilómetragjald,

skv. auglýsingu ferðakostnaðarnefndar nr. 1/2012

Gildir frá 1. 6. 2012

- Almenn gjald, af fyrstu 10 þ. km, pr. km: ..... 117,50 kr.

Sé greitt sérstakt gjald vegna aksturs á vegum fyrir almenna umferð þar sem ekki er bundið slitlag skal reikna 15% álag á almennt gjald. Sé greitt torfærugjald vegna aksturs utan vega, eða á vegaslóðum sem ekki eru færir fólksbílum, skal reikna 45% álag á almennt gjald.

## Hámark barnabóta 2012

- Hjón/sambúðarfólk
  - með fyrsta barni ..... 152.331 kr.
  - með börnum umfram eitt ..... 181.323 kr.
  - Viðbót v/barna yngri en 7 ára ..... 61.191 kr.
- Einstæðir foreldrar
  - með fyrsta barni ..... 253.716 kr.
  - með börnum umfram eitt ..... 260.262 kr.
  - Viðbót v/barna yngri en 7 ára ..... 61.191 kr.

Barnabætur eru tekjutengdar og greiddar út í fjórum greiðslum; 1. febrúar, 1. maí, 1. ágúst og 1. nóvember. Reglur um útreikning barnabóta er að finna á rsk.is

## Vaxtabætur 2012

Vaxtabætur eru reiknaðar út frá vaxtagjöldum af lánum vegna íbúðarkaupa til eigin nota. Þær geta að hámarki orðið:

- Hjá einhleypingi ..... 400.000 kr.
- Hjá einstæðu foreldri ..... 500.000 kr.
- Hjá hjónum og sambúðarfólki ..... 600.000 kr.

## Sérstök vaxtaniðurgreiðsla

Til viðbótar vaxtabótum kemur sérsök vaxtaniðurgreiðsla sem er 0,6% af skuldum vegna íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Hún getur að hámarki orðið 200.000 kr. á ári fyrir hvern mann og 300.000 kr. á ári fyrir einstætt foreldri og hjón eða samskattað sambýlisfólk.

Vaxtabætur eru tekjutengdar og eignatengdar. Sérstök vaxtaniðurgreiðsla er eignatengd. Reglur um útreikning vaxtabóta og sérstakrar vaxtaniðurgreiðslu er að finna á rsk.is.

## Dagpeningar innanlands,

skv. auglýsingu ferðakostnaðarnefndar nr. 2/2012

Gildir frá 1. 6. 2012

- Fyrir gistingu og fæði í einn sólarhring ..... 27.700 kr.
- Fyrir gistingu í eina nótt ..... 17.780 kr.
- Fyrir fæði hvern heilan dag, minnst 10 tíma ferðalag ..... 9.920 kr.
- Fyrir fæði í hálfan dag, minnst 6 tíma ferðalag ..... 4.960 kr.

## Dagpeningar erlendis,

skv. auglýsingu ferðakostnaðarnefndar nr. 1/2009

Gildir frá 1. 3. 2009

	Almennir dagpeningar		Dagpeningar vegna þjálfunar, náms o.fl.		
	Gisting	Annað	Gisting	Annað	
■ Flokkur 1	SDR	187	125	120	80
■ Flokkur 2	SDR	159	106	102	67
■ Flokkur 3	SDR	141	94	90	60
■ Flokkur 4	SDR	125	83	80	54



Ragnhildur D. Þórhallsdóttir


# Trú og tónar

Ég vissi ekki hvað ég ætlaði að verða „þegar ég yrði stór“ fyrr en árið 2006. Þá reyndar löngu orðin stór og orðin fullt af hlutum, eins og móðir, eiginkona, vinur, starfsfélagi og starfskraftur hjá skattaveseninu, en þið vitið hvað ég á við. Þetta er eins og að verða ástfanginn, það fer ekki á milli mála hvenær stefnan er sett á ákveðið markmið og öllu til kostnað til að ná því.

Þegar ég var níu ára svarði ég þessari spurningu í átt-hagabókinni í skólanum með finni mynd af skvísu fyrir aftan búðarkassa og yfirskriftin var „Ég ætla að verða búðarkona.“ Mér fannst nefnilega alveg geðveikt gaman að stimpla tölur í gömlu búðarkassana; „Þetta gerir þá 50 krónur - gjörsovel hérna er afgangurinn.“ Þetta hafði þó í raun ekki neitt með uppbyggilegan áhuga á verzlunarstörfum að gera, enda hef ég aldrei unnið í búð fyrr né síðar, en að sjálfsgöngu fengið útrás fyrir þjónustulundina og pikkað á reiknivél í gríð og erg á þessum 14 ára samanlögðum ferli mínum hjá skattstjóranum í Reykjanesi, Reykjavík og ríkisskattstjóra.

Í ljósi þess að hér skrifar hin fífldjarfa manneskja sem steig á svið fyrir framan alla vinnufélaga sína, kunnuga sem ókunnuga, kl. 8:45 árdegis og hóf upp raust sína í óperusöng, hefði verið voða smart ef hún hefði skrifað í átt-hagabókina að hún ætlaði að verða söngkona. En það var ekki þannig þrátt fyrir að hafa hangið lon og don fyrir framan plötuspilarann með textablöðin, syngjandi hástöfum, heimilisfólki til mismikillar gleði. Þrátt fyrir að vera alin upp af fyrrverandi dægurlagasöngkonu og tilheyra stórfjölskyldu sem var og er tónelsk með meiru og kemur aldrei saman án þess að syngja raddað eins og í besta kór. Þrátt fyrir að söngur hafi alltaf verið partur af tjáningu minni í daglegu lífi, eins og tala eða labba, datt mér í alvöru ekki í hug að verða söngkona fyrr en löngu síðar. Þá gerðist það með látum eins og stífla brysti af afli sem hafði tekist að fela sig fyrir mér í rúm 40 ár meðan ég var í óða önn við að lifa góðu lífi, sinna fjölskyldu, starfinu, vinum og öllu því sem því fylgir að vera til.

Árið 2006 ákvað ég sem sagt að verða óperusöngkona. Fyrirvarinn var næstum enginn og þó að ég hafi ekki beinlínis tilkynnt minni fimm manna fjölskyldu þetta við



morgunverðarborðið, þá tók lífið frekar krappa u-beygju með tilheyrandi áhrifum á heimilislífið og mína nánustu.

Þá um vorið fór ég í bíó í boði Stjórnunarfélags Íslands á myndina Leyndarmálið, The Secret. Boðskapur myndarinnar var sá að allir geti fengið óskir sínar uppfylltar svo framarlega sem tekin sé meðvitund ákvörðun um markmið og ákvörðunin gerð að miðpunkti í lífinu. Þá fer í gang svokallað lögmál aðdráttarflsins (e. law of attraction) sem dregur að allt í umhverfinu sem hjálpar til við að ná settu marki. Til að flýta ferlinu og skapa þennan miðpunkt var t.d. mælt með því að hengja upp myndir af settu markmiði á heimilinu, t.d. nýjum bíl, húsi eða peningahrúgu - þetta var nú einu sinni amerísk mynd. Einnig voru sýnd mörg dæmi um hvernig nota mætti þetta lögmál til að ná betri heilsu.

Ég varð lúmskt heilluð af þessari einföldu hugmyndafræði og ákvað strax að útiloka hinn háværa gagnrýnskór sem tók til venjubundinna starfa í heilabúinu og nýta mér úr henni það sem gæti gagnast mér í framtíðinni. En hvaða



markmið átti ég að setja mér? Mér fannst þetta allt of merki-  
legt lögmál til að sóa því á efnisleg gæði eins og hús eða bíl.  
Mér datt því miður heldur ekki í hug að hengja upp mynd  
af Gesti skattstjóra eða Kristínu yfirmanni mínum í þeim  
tilgangi að flýta fyrir frama mínum innan skattstofunnar í  
Reykjavík. Ég vissi að þetta yrði að tengjast einhverri óbilandi  
löngun eða hæfileikum innra með mér til að borga sig.  
Þannig mallaði þetta og meltist um stund.

Það kom í ljós að lögmálið byrjaði að virka um leið og ég  
hafði opnað á hugmyndina. Um haustið hringdi mágkona  
mín og bað mig um að koma með sér í Kvennakór Kópavogs.  
Eftir að hafa í fyrstu neitað staðfastlega, þar sem mér fannst  
hrikalega hallærislegt að syngja í kór, ákvað ég að sýna af mér  
það göfuglyndi að fylgja henni í fyrsta skipti því það væri  
leiðinlegt fyrir hana að fara ein. Eftir fyrstu æfingu var ég fall-  
in, eins og alkóhólistinn sem tekur fyrsta sopann, eða frelsuð  
eins og eftir vatnsgusu í sértrúarsöfnuði, samt ekki alveg með-  
vituð um hvað þetta átti eftir að þýða fyrir framtíðina.

Og hjólin snérust. Um jólin gaf vinkona mín mér söngtíma  
hjá systur sinni, Kristínu Ragnhildi Sigurðardóttur, í jólagjöf.  
Hann margfaldaðist og endaði með því að ég skráði mig í  
söngskóla Sigurðar Demetz, hjá sama kennara, haustið 2007.  
Ómæld vinna, stuðningur, skilningur og sýndur áhugi kenn-  
ara og skóla, fjölskyldu, vina og vinnufélaga hefur allt gert  
það að verkum að nú er markmiðið í augsýn og lokatónleikar  
í nánd. Ég hef aldrei misst trúna á að allt vinni með mér til að  
ná því marki sem ég hef sett sem forgang í lífinu og var þar af  
leiðandi næstum því ekki hissa, en ótrúlega glöð, þegar Skúli  
Eggert kom að máli við mig í fyrra og bað mig um að syngja á  
starfmannafundi ríkisskattstjóra.

Eitt markmið tekur við af öðru og þar er af nógu að taka  
þar sem ég er rétt að byrja nú þegar skólanum líkur. Nú er  
kannski kominn tími til að setja mynd af einhverri almenni-  
legri dívu á ísskápinn, eða Eldborgarsalnum, nema hvort  
tveggja verði. Að öllu gríni slepptu þá er alveg ljóst að ég hef  
ekki sungið mitt síðasta!



