

**STJÓRMÁL  
OG STJÓRNSÝSLA  
VEFTÍMARIT**

## Skattapólitík

Er skattkerfið sanngjarnt og  
hvernig nýtast ívilnanir þess?

Indriði H. Þorláksson  
hagfræðingur

1. tbl. 3. árg. 2007  
Erindi og greinar





## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

„Skattar eru það verð sem við greiðum fyrir að lifa í síðuðu samfélagi,“ skrifaði Oliver Wendell Holmes, dómari við Hæstarétt Bandaríkja Norður-Ameríku, í rökstuðningi fyrir úrskurði réttarins í dómsmáli á fyrri hluta síðustu aldar. Þessi setning lýsir sköttum betur en flest annað og dregur fram það meginatriði um eðli skatta að þeir eru ekki eitthvað sem borgararnir eru sviptir heldur það sem þeir þurfa að greiða fyrir það sem til þarf til að samfélag teljist síðað. Ákvörðunin um það hvað við verjum miklu í þætti sem nauðsynlegir eru fyrir síðað samfélag, menntun, heilbrigðisþjónusta, forsjá aldraðra og þurfandi, löggæslu, menningarstarfsemi o.s.frv., ræður því hvað við borgum í skatta.

### Helstu niðurstöður og ályktanir

Grein þessi er tvíþætt. Í fyrri hluta hennar er leitast við að skýra tilvist skatta í þjóðhagslegu samhengi og skilgreina skattapólitík, m.a. að draga skil á milli útgjalda- og ríkisfjármálastefnu annars vegar og skattapólitíkur hins vegar. Dregin eru fram grundvallarmarkmið skattapólitíkur og því velt upp að hvaða sérmarkmiðum skattapólitík hefur verið beint. Í síðari hluta greinarinnar er gerð talnaleg athugun á því hvernig skattkerfið kemur út með tilliti til þeirra markmiða sem fjallað hefur verið um, hvort sem um er að ræða sérmarkmiðin eða hið almenna og þær kröfur sem því fylgja. Er hér um að ræða fremur lauslega athugun á grundvelli tiltækra talnalegra upplýsinga og því rétt að setja fyrirvara um nákvæmni.

Skattapólitík fjallar ekki um umfang ríkisbúskapar og þar með skattkerfisins heldur um það hvernig aflað er tekna til samneyslu, með hvaða sköttum, hverjir borga skattana, hve mikið, hvenær og hvernig. Skattheimtan byggist á ákvörðunum sem endurspegla pólitíska afstöðu að því leyti sem hún er meðvituð, eða reglum frá fyrri tíma, sem yfirteknar hafa verið án mikillar yfirvegunar. Í greininni er pólitísk afstaða greind í tvennt. Annars vegar viðtekna grundvallarreglu um að leggja skatta á með hliðsjón af greiðslugetu borgaranna og gæta í því efni jafnræðis, sanngirni og hlutleysis og hins vegar sérmarkmið sem sett eru á hverjum tíma og endurspegla vilja valdhafa til að hafa áhrif á tekjujöfnun, félagslega aðstöðu, byggðaðbrún, neyslu, umhverfi o.s.frv.

Viðfangsefni talnalegu athugunarinnar er tvíþætt. Í fyrri hluta hennar er sjónum beint að skattaútgjöldum, þ.e. fjárhæðum sem verið er gegnum skattkerfið til að uppfylla sérmarkmið sem skattkerfinu hafa verið sett með reglum sem eiga að bæta eða breyta stöðu einstakra hópa. Í síðari hlutanum er skoðað hversu vel skattkerfið sem heild þjónar höfuðmarkmiði sínu og uppfyllir þá kröfu að leggja á skatta með hliðsjón af greiðslugetu, jafnræði og sanngirni.

Dregið er fram að skattaútgjöld hafa veruleg áhrif í skattkerfinu. Heildarfjárhæð ívilnana í tekjuskattkerfinu er um 30 milljarðar kr. og svara til nærri 4% í tekjuskatti. Nokkur hluti þessara ívilnana, eða allt að helmingur þeirra, þjónar félagslegum markmiðum og tekjujöfnun. Koma þau fram í barnabótum, vaxtabótum og ívilnunum skv. 65. gr. og frádrætti lífeyrisiðgjalda. Verður ekki annað séð

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

en að nokkuð viðunandi niðurstaða fáið með tilliti til þessara markmiða að því er varðar hverjir njóta en ekki er lagt mat á fjárhæðirnar sem slíkar.<sup>1</sup>

Stór hluti skattaútgjalda, sjómannaafsláttur og lágur fjármagnstekjuskattur, virðist tilkominn af óljósum ástæðum og ekki er unnt að leggja mat á þau né hvort markmiðum þeirra sé náð. Hins vegar kemur ljóslega fram að þessi skattaútgjöld ganga þvert á önnur markmið sem skattkerfinu eru sett, svo sem tekjujöfnun, og samrýmast ekki grundvallarmarkmiðum þess. Snúa þessir þættir heildaráhrifum skattaútgjalda frá því að vera til jöfnunar í það að auka tekjujöfnuð.

Þær mælistikur sem nefndar eru til leiks um almenna eiginleika skattkerfis eru annars vegar lárétt jafnræði og hins vegar lóðrétt jafnræði. Lárétt jafnræði felst í því að skattborgarar sem eins er ástatt um greiði sömu skatta. Í því efni má líta til einstakra skatttegunda en heildaráhrifin skipta ekki síður máli. Tekjuskattur er eina skatttegundin sem beinlínis höfðar til greiðslugetureglunnar. Talnalegar niðurstöður greinarinnar sýna að tekjuskatturinn að meðtöldum áhrifum ívilnana einkennist af miklum stíganda skattlagningar meðan tekjur eru enn lágar, síðan dregur úr hækkingu skatthlutfalls og að lokum fer það lækkandi. Ástæðurnar eru tvíþættar. Í fyrsta lagi er grunngerð tekjuskattsins, eitt skattþrep með persónuafslætti, með þeim hætti að jaðarskattar vaxa hratt í neðri hluta skalans en fletjast síðan út og stefna á flata línu. Í öðru lagi eru áhrif skattaútgjalda eins og áður er getið þannig að gagnast betur tekjuháum en hinum tekjulægri. Hvað grunngerð tekjuskattkerfisins varða verður ekki annað sagt en að það samrýmist greiðslugetureglunni og brjóti ekki gegn kröfum um jafnræði. Álitamál er hvort hin ríka hneiging í átt að flötum skatti í efri hluta tekjustígans samræmist hugmyndum um sanngirni. Þegar litið er á niðurstöðuna þar sem hæsta skatthlutfallið er hjá hjónum með um 13 m.kr. árstekjur en aðrir sem eru með um eða yfir 35 m.kr. greiða lægra hlutfall tekna sinna í skatt en meðalhjónin verður að draga í efa að það samrýmist jafnræðis- og sanngirniskröfum.

Heildaráhrif skattkerfisins, þ.e. samspil og áhrif mismunandi skatttegunda á skattbyrði, eru e.t.v. markverðasta niðurstaðan. Í greininni er fjallað um samspil þriggja mikilvægustu skatttegundanna. Eðli máls samkvæmt eru neysluskattar með fallandi skattlagningu en tekjuskattar geta verið með stígandi skattlagningu. Tryggingagjaldið er að miklu leyti flatur skattur á tekjur en þó stígandi í byrjun og fallandi í lokin. Heildaráhrifin ráðast af samsetningu skattanna og því hvernig einstökum sköttum, einkum tekjuskattinum, er hagað því tengsl annarra skatta við tekjur er ekki pólitískt ákvörðunaratriði.

Eins og vænta mátti er mynd af dreifingu heildarskattbyrði allfrábrugðin tekjuskattsdreifingunni. Skerfur hinna tekjulægstu í skattgreiðslum er meiri en fyrirfram mátti ætla<sup>2</sup> og byrjunarpunkturinn því allhár. Stígandinn í heildarskattbyrðinni er í upphafi meiri en í tekjuskattinum einum og er hámarksskatt-

1 Í greininni er verið fjallað um ívilnanir í virðisaukaskattkerfinu, svo sem lægri skatt á matvæli, sem er þó e.t.v. gleggsta dæmi um misheppnaðar skattalegar ráðstafanir sem allir pólitískir flokkar sam- einuðust um.

2 Vegna ónógra upplýsinga um virðisaukaskatt og tekjur er óvissa um hlutdeild hans í neðstu tekjubilunum mikil.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

byrði náð mun fyrir en í tekjuskattinum einum eða við 7-9 m.kr. árstekjur, sem er ekki fjarri meðaltekjum hjóna. Skattbyrðin vex þannig úr um 19% við lægstu tekjur í yfir 40% við meðaltekjur og fellur síðan í um 21% við hæstu tekjur. Niðurstaða þessi kemur ekki á óvart og skýrist að sjálfsgöðu af því að fallandi skattbyrði neysluskatta dregur enn frekar úr lítt stígandi eða fallandi skattbyrði tekjuskatts eftir að komið er yfir meðaltekjur.

Þótt ekki verði með góðum móti sagt að þessar niðurstöður bendi til þess að skattlagning hér á landi fylgi greiðslugetureglunni náð og að gætt sé fullkomins jafnræðis og sanngirni má ekki draga þá ályktun að slík niðurstaða sé í samræmi við pólitískan vilja þeirra sem ráðið hafa. Umræða um skatta og skattapólitík hér á landi hefur verið lítil og næsta yfirborðskennnd. Það hefur gert það mögulegt að skattalagabreytingar hafa verið fræðilega illa undirbúnar og greiningu áhrifa ábótavant. Það ásamt þeim vinnubrögðum að leggja skattalagafrumvörp seint fram og takmarka umfjöllun um þau hefur gert alla meðferð löggjafans og umræðu um málin meðal almennings og í fræðaheiminum handahófskennda og ómarkvissa og öll umræða hefur fremur mótast ef hentifræði<sup>3</sup> en fagmennsku.

### Nokkur almenn hugtök

Tekjur manns á einhverju tilteknu tímabili, hvort sem um er að ræða ár eða alla ævina, er neysla hans á verðmætum að viðbætti eignabreytingu á tímabilinu.<sup>4</sup> Eign er ávísun á neyslu í framtíðinni og má því einnig segja að tekjur manns séu neysla hans á tilteknu tímabili og breytingin á framtíðarneyslu hans. Á sama hátt eru þjóðartekjur heildarneysla allra í þjóðfélaginu og heildareignabreytingar<sup>5</sup> á tilteknu tímabili.

Með tilkomu skattlagningar breytist heildarneyslan í þjóðfélaginu ekki.<sup>6</sup> Það sem gerist er að hið opinbera ákveður að tiltekinn hluti neyslunnar skuli lúta sameiginlegri ákvörðun, þ.e. að hluti tekna í þjóðfélaginu verði í samneyslu í stað einkaneyslu. Í skattlagningunni felst því lögþvinguð breyting á neyslu í samræmi við það sem ákveðið hefur verið að við hæfi sé. Þessi þvingaða breyting á neyslu snertir þegnana misjafnlega, eykur neyslu sumra en dregur úr henni hjá öðrum. Í því er folgið það sem kallað hefur verið tekjujöfnun skattkerfisins.

Um skattana gildir einnig að þeir eru jafnir samneyslunni að viðbætti breytingu á sameigninni. Ráðstöfunartekjur einstaklinga eftir skattlagningu eru því sama og einkaneyslan að viðbættum breytingum á eignum einstaklinga.

3 Hentifræði (*conventional wisdom*) er hagsmunatengd óskhyggja eða lýðskrum sem fært er í fræðabúning. Dæmi um slíkt er m.a. að finna í umræðu um fjármagnstekjuskatt, skatthlutfall félaga og matarskatt.

4 Eignabreytingin getur að sjálfsgöðu verið neikvæð.

5 Þar sem eignir og skuldir milli innlendra aðila jafnast út er hér um að ræða erlenda eignastöðu þjóðarbúsins.

6 Í bili er litið framhjá hugsanlegum áhrifum skattlagningar á vinnuframlag og framleiðslu, sem vikið verður að síðar.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

Auk eiginlegrar samneyslu, svo sem reksturs menntastofnana, heilbrigðiskerfis, löggæslu o.s.frv., eru teknar sameiginlegar ákvarðanir um breytingar á neyslu einstaklinga fyrst og fremst í þeim tilgangi að tryggja öllum þegnum tiltekna lágmarksafkomu. Kemur það aðallega fram í tryggingakerfinu og eru skattar einnig notaðir til að sjá um að skerða einkaneyslu annarra að sama skapi. Í því samhengi sem hér er til umfjöllunar er ekki ástæða til að aðgreina þessar millifærslur frá eiginlegri samneyslu. Mælistika á tiltölulegt umfang samneyslu sem hlutfall af heildarneyslunni hefur verið kölluð skattbyrði.<sup>7</sup>

### Hvað er skattapólitík?

Ólíkt því sem ætla mætti af pólitískri umræðu snýst skattapólitík ekki um það hversu háir eða lágir skattar eru eða hvað skattbyrðin í heild er mikil. Skattar eru ætíð í samræmi við það sem ákveðið hefur verið að verja til samneyslu.<sup>8</sup> Þær ákvarðanir eru ekki skattapólitísku eðlis heldur byggjast á öðrum pólitískum sjónarmiðum, menntunarpólitík, samfélagspólitík, öryggismálum o.s.frv., þ.e. því sem talið er við hæfi þess síðaða samfélags sem við viljum hafa. Að sjálfsögðu hafa þessar ákvarðanir um samneyslu áhrif á skattana og eðlilegt að þeir sem ákvarðanirnar taka hafi í huga þau áhrif og áhrif skatta á samfélag og efnahagslíf. Það gerir ákvarðanir um samneyslu hins vegar ekki að skattapólitík.

Með ákvörðunum um útgjöld til samneyslu hefur fjárhæð skatta og skattbyrðin verið ákveðin en eftir stendur að ákveða hvernig einkaneysla (og eftir atvikum eignamyndun einkaaðila) skuli skert til samræmis. Skattapólitík fjallar um þennan þátt, þ.e. hverjir borga skattana, hvernig og hvenær. Í því efni eru mörg álitamál og mismunandi viðhorf sem ekki hefur verið gefinn mikill gaumur í umfjöllun um skattamál hér á landi. Meðal viðfangsefnanna eru atriði eins og hvernig skattapakinn á að vera samsettur,<sup>9</sup> hverjir greiða skattana og hverjir bera þá að lokum,<sup>10</sup> hvaða markmið á að setja skattheimtu og hvaða skilyrði hún þarf að uppfylla. Ætlunin er að fjalla nokkuð um þessi atriði hér á eftir og rýna í íslenska skattkerfið frá þeim sjónarhornum sem upp koma.

### Skatttegundir, skattgreiðendur

Hefð er fyrir því að flokka skatta í beina skatta og óbeina og er þá tekið mið af því hvort verið er að leggja skatta á tiltekna einstaklinga eða lögaðila vegna tekna þeirra eða eigna eða annarra persónubundinna atriða eða hvort andlag skattsins er

7 Munur getur verið á því sem venjulega er kallað er skattbyrði og hlutfalli samneyslu af þjóðarframleiðslu. Sá munur getur stafað af skilgreiningum á því sem kallast skattar og hvaða tímabil er miðað við. Skiptir hann ekki máli hér.

8 Séu formlegir skattar aðrir en útgjöldin skilar það sér með óbeinni skattheimtu, t.d. í formi verðbólgu.

9 Með því er átt við hvernig skatttekjur eru samsettar úr tekjusköttum, neyslusköttum o.s.frv.

10 Oft fer ekki saman hver er formlega skattskyldur og innir skattgreiðsluna af hendi og er hver ber skattinn endanlega þ.e. verður fyrir skerðingu á neyslugetu.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (erindi og greinar)

almennt, svo sem sala á vöru eða þjónustu. Ýmsar aðrar flokkanir eru á sköttum. OECD og margar aðrar stofnanir nota flokkun sem svipar til framangreindrar flokkunar og greina skatta í skatta af tekjum og hagnaði, skatta af sölu vöru og þjónustu og fleiri flokka með frekari undirsundurlíðun.

Dæmi um beina skatta eru skattar á tekjur og hagnað, þ.e. tekjuskattur einstaklinga og lögaðila svo og eignarskattur á þess aðila. Þá telst tryggingagjaldið beinn skattur en það er lagt á heildarlaunagreiðslur launagreiðenda. Helstu óbeinir skattar hér á landi og í flestum vestrænum löndum eru virðisaukaskattur og vörugjöld en til þeirra telst m.a. bensíngjald, olúgjald, áfengisgjald og vörugjöld á ýmsar neysluvörur.

Nokkuð ljóst liggur fyrir hverjir eru formlegir skattgreiðendur hverju sinni, þ.e. hverjum ber að standa skil á skattgreiðslunum. Handhafar tekna og eigna eru skattskyldir þegar um er að ræða tekju- og eignarskatta og launagreiðendur skila tryggingagjaldi. Hvað óbeina skatta varðar eru seljendur, í sumum tilvikum innflytjendur vöru, skyldugir til að halda skattinum eftir og standa skil á honum. Með því verða þessir aðilar ekki skattgreiðendur í þeim skilningi að þeir beri skattinn.

Hver ber skattinn í reynd ræðst af eðli hans og í sumum tilvikum af markaðs- aðstæðum. Þannig má slá því föstu að skattar á tekjur og eignir séu bornir af handhöfum teknanna og eignanna, þ.e. einstaklingunum og lögaðilunum sem skatturinn er lagður á.<sup>11</sup> Ráðstöfunartekjur þeirra eru eftir álagningu skattsins lægri sem honum nemur. Þeir geta ekki velt honum af sér á aðra nema aðstæður séu sérstakar. Ef um er að ræða virkan vinnumarkað getur launþegi ekki krafist og fengið hærra laun sem skattinum nemur og lögaðili í atvinnurekstri á virkum samkeppnismarkaði getur ekki bætt sér upp tekjuskattinn með því að hækka verð á vöru sinni.<sup>12</sup>

Tryggingagjald hefur nokkra sérstöðu meðal beinna skatta að því leyti að ætla verður að það sé ekki í reynd borið af formlegum greiðanda þess, þ.e. launagreiðandanum, heldur af launþeganum. Byggist sú ályktun á því að á virkum markaði leiti launakostnaður, að meðtöldum launatengdum gjöldum, jafnvægis og það skipti launagreiðandann ekki máli hvort hann er að greiða bein laun eða launatengd gjöld eða skatta.<sup>13</sup> Því má líta svo á að tryggingagjald sé í reynd flatur skattur á launatekjur, án frítekjumarks og fyrir launþega sé tekjuskatturinn því í tveimur þrepum.

Óbeinir skattar eins og virðisaukaskattur og vörugjöld eru borin af neytendum þeirrar vöru og þjónustu sem um er að ræða en ekki af þeim sem innheimta skattana og skila þeim. Tekjur fyrirtækjanna ráðast af sölutekjum án skattsins og

11 Síðar verður gerð grein fyrir því hverjir bera beina skatta lögaðila.

12 Öðru máli gegnir ef markadir eru ekki virkir, hvort sem um er að ræða launþega í sjálfstöku aðstöðu eða rekstraraðila á fákeppnis- eða einokunarmarkaði.

13 Í athugun sem gerð var innan sameiginlegs markaðar ESB á níunda áratugnum kom í ljós að heildarlaunakostnaður fyrirtækja frá ýmsum löndum sem kepptu á sama markaði var mjög svipaður þótt samsetning hans í bein laun og launatengdan kostnað væri mjög misjafn.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

sama á við um kostnaðinn. Álagning skattsins skiptir því engu fyrir afkomu þeirra.<sup>14</sup> Óbeinum sköttum er velt yfir á kaupendur vöru og þjónustu sem að endingu eru einstaklingar, en ekki fyrirtækin.<sup>15</sup>

Oft er talað um skatta á lögaðila eða fyrirtæki. Í reynd er um rökleysu að ræða. Skattur er skerðing á neyslugetu og engir aðrir en einstaklingar geta verið neytendur. Skattar á lögaðila og fyrirtæki eru því í reynd skattar á einstaklinga. Sé skattinum ekki velt yfir á launþega eða neytendur er skatturinn borinn af eigendum lögaðilans eða fyrirtækisins. Rekstrarhagnaður fyrirtækja er ekkert annað en tekjur eigendanna þótt honum hafi ekki verið úthlutað til þeirra. Lækkun eða hækkun skatta á fyrirtæki er því í reynd lækkun eða hækkun skatta á eigendur fyrirtækjanna. Við mat á skattbyrði þarf því að taka tillit til bæði tekjuskatta á fyrirtækin og tekjuskatta á eigendur þeirra vegna úthlutunar úr fyrirtækjunum.<sup>16</sup> Einstaklingar bera alla skatta í þjóðfélaginu.

### Tekjur og virðisauki

Tekjur einstaklinga, þ.m.t. hagnaður félaga, og virðisauki við sölu á vörum og þjónustu eru stærstu tekjustofnar í íslenska skattkerfinu. Þótt þessir skattstofnar virðist ekki eiga mikið sameiginlegt er reyndin sú að tekjur og virðisauki er nánast hið sama. Virðisauki sem myndast við sölu á vöru eða þjónustu er það sem eftir stendur þegar greitt hefur verið fyrir aðföng önnur en vinnu, fjármagn og auðlindir. Virðisaukinn skiptist síðan þannig að einn hluti hans fer í laun fyrir störf, annar í að greiða vexti af aðföngu fjármagni og sá þriðji er hagnaður<sup>17</sup> sem ýmist er greiddur út til eigenda sem arður eða ekki er úthlutað. Laun, arður, rekstrarhagnaður og vextir mynda jafnframt tekjuskattstofninn þannig að tekjur í samfélaginu eru í stórum dráttum sama og virðisaukinn sem verður þar til. Með skattlagningu tekna og skattlagningu virðisauka er því í reynd verið að skattleggja sama stofninn en með mjög mismunandi hætti.

Með tekjuskatti er reynt að skattleggja allar tekjur eftir tilteknum almennum reglum og reynt að hafa undantekningar<sup>18</sup> fáar. Skattlagningarreglurnar eru svo mótaðar af pólitískum og félagslegum viðhorfum og er yfirleitt ætlað að taka tillit til greiðslugetu skattborgaranna. Þannig eru lægstu tekjur yfirleitt skattfrjálsar eða bera mjög lágan skatt en hærri tekjur eru þyngra skattaðar þótt það sé ekki algilt. Skattbyrði af tekjuskatti er því yfirleitt stífgandi með hækkandi tekjum.

14 Þessu skal ekki blandað við hugsanleg áhrif skattsins á eftirspurn eftir viðkomandi vörum eða þjónustu, sem getur að sjálfsgöðu haft áhrif á stöðu fyrirtækisins.

15 Fyrir kemur að fyrirtæki telja virðisaukaskatt og jafnvel staðgreiðslu sem framlag sitt til samfélagsins og er þá veifað röngu tré.

16 Þótt arður beri einungis 10% skatt í hendi einstaklings sem hluthafa hefur félagið áður greitt 18% skatt af hagnaðinum og heildarskattlagningin því 26,2% (18% + 72% \* 10%).

17 Hagnaðurinn er ávöxtun á því fé eigenda sem bundið er í rekstrinum og eftir atvikum renta af þeim auðlindum sem nýttar eru við framleiðsluna.

18 Síðar verður dregið á mismunandi skattlagningu tekna, þ.e. launatekna og annarra starfstengdra tekna, svokallaðra fjármagnstekna og tekna af rekstri félaga.



## Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (erindi og greinar)

Um virðisauka sem skattstofn gildir öðru máli. Einungis sá hluti hans sem fer í kaup á skattskyldri vöru og þjónustu myndar skattstofn. Sá hluti virðisaukans sem var-  
ið er með öðrum hætti, svo sem til fjárfestinga, beinna sem óbeinna, og kaupa á vöru og  
þjónustu sem er undanþegin eins og utanlandsfargjöld og trygginga- og banka-  
þjónusta, ber ekki virðisaukaskatt. Virðisaukaskattur leggst því af meiri þunga á þá  
sem verja stærstum hluta tekna sinna í kaup á almennum vörum og þjónustu innan  
lands en þeir sem verja stórum hluta tekna sinna í fjárfestingar greiða tiltölulega lægri  
skatt. Öfugt við tekjuskatt er skattbyrði af virðisaukaskatti því yfirleitt fallandi með  
hækkandi tekjum.

### Tilgangur skattlagningar

Eins og áður er tekið fram er stærðargráða skatta, þ.e. hve stór hluti af neyslu í  
þjóðfélaginu á að vera af heildarneyslunni, ákveðin um leið og útgjöld opinberra  
aðila eru ákveðin. Sú ákvörðun er ekki viðfangsefni skattalaga eða skattapólitíkur.  
Ef formlega ákvarðaðir skattar svara ekki til þessara ákvarðana kemur skattheimtan  
fram með öðrum hætti, verðbólga rýrir eignir, gengi fellur og andvirði útflutnings  
minnkar, innfluttar vörur hækka o.s.frv. Skattheimta í einhverju formi fer fram  
fyrir eða síðar. Markmið formlegrar skattlagningar er að sjá til þess að ekkert fari  
úrskaiðis að þessu leyti og að einkaneysla sé skert til samræmis við fyrirbyggjandi  
ákvarðanir um samneyslu.

Skattheimta hefur verið með ýmsum hætti í gegnum tíðina, svo sem ráni og rupli  
kónga og lénsmanna þeirra, greiðslu landskuldar, nefsköttum, tíund, tollum og  
sköttum. Háþróuð skattkerfi nútímans eiga margt sameiginlegt en eru líka mismunandi  
að ýmsu leyti, allt eftir því hvaða viðhorf hafa verið ríkjandi í samfélaginu eða hversu vel  
valdhafarnir hafa vandað til verka við að koma hugmyndum sínum í framkvæmd. Allt  
frá fyrsta mótunartíma klassískrar hagfræði hefur verið viðurkennt að skattheimta þurfi  
að taka mið af efnahagslegum lögmálum og pólitískum viðhorfum og að hún skipti  
miklu máli fyrir efnahagslífið og félagslegar aðstæður. Fyrstu kröfur til skattheimtu á  
slíkum grundvelli er að finna í tímamótaverki skoska hagfræðingsins Adams Smiths,  
*Audlegð þjóðanna*, sem kom út 1776.<sup>19</sup> Meginatriði þeirra kenninga eru í fullu gildi enn  
í dag, svo sem að skattkerfið skuli mótast af jafnræði og sanngirni, vera sem hlutlausast  
gagnvart efnahagslegum ákvörðunum þegnanna og að það sé eins einfalt og unnt er.

*Jafnræði og sanngirni.* Skattkerfið á að dreifa byrði af opinberum útgjöldum af  
jafnræði og sanngirni. Skattheimta er opinber ákvörðun og hlýtur sem slík að lúta  
hinni almennu kröfu stjórnsýsluréttar að jafnræði sé meðal þegnanna. Þá er og  
talið sjálfsagt að gætt sé sanngirnissjónarmiða við ákvörðun á dreifingu skatta og  
skattbyrði. Í því efni er jafnan tekið mið af greiðslugetu þegnanna. Þarf þá að hafa  
í huga að dreifing skattbyrði af sköttum er mismunandi<sup>20</sup> eftir því um hvaða

19 An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations.

20 Óbeinir skattar á neyslu og þjónustu og skattar á launastofna (tryggingagjald) eru yfirleitt fallandi  
(*regressive*) m.t.t. til tekna en tekjuskattar eru yfirleitt stífgandi (*progressive*).

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

skatta er að ræða og nauðsynlegt að lagt sé mat á heildaráhrifin en ekki blínt um of á hverja skatttegund um sig.

Sjónarmiðum þessum, jafnræði og ekki síður sanngirni, hefur stundum verið hafnað vegna meintra örðugleika á að skilgreina þau og meta stöðu skattlagningar með tilliti til þeirra. Í því efni gætir nokkurs misskilnings. Til eru tvær nokkuð auðmetanlegar skilgreiningar á jafnræði, annars vegar lárétt jafnræði og hins vegar lóðrétt jafnræði. Með láréttu jafnræði er átt við að skattgreiðendur sem búa við sömu aðstæður séu skattlagðir með sama hætti og að skattbyrði þeirra því áþekkt.<sup>21</sup> Lóðrétt jafnræði, einnig notað sem mælikvarði á sanngirni, felur á hinn bóginn í sér að þeir sem búa við betri aðstæður greiði hærri hluta tekna sinna í skatt, þ.e. að hálaunamaðurinn greiði hlutfallslega hærri skatt en sá sem lítil hefur laun. Meðalskatthlutfall á þá að vera vaxandi með tekjum. Tiltölulega auðvelt er að meta skattlagningu með þetta í huga.

*Hlutleysi.* Ekki verður hjá því komist að skattheimta hafi einhver áhrif á ráðstafanir einstaklinga og fyrirtækja hvað varðar neyslu og fjárfestingar. Almennt er talið æskilegt að þessi áhrif séu eins lítil og unnt er. Einkum eru skattaleg áhrif á fjárfestingar fyrirtækja talin skaðleg þar sem þau leiða til óhagkvæmrar nýtingar auðlinda og framleiðsluþátta. Fyrir hagvöxt og afkomu þjóðarþúsins til lengri tíma skiptir miklu máli að hagkvæm nýting framleiðslugæða sé höfð í huga við mótun skattkerfisins. Ein af forsendum fyrir velgengni í frjálsum hagkerfi er að markaðsöflin stýri nýtingu framleiðslugæðanna.<sup>22</sup> Það felur m.a. í sér að skattkerfið á í svo litlum mæli sem unnt er að brengla eða hafa áhrif á ákvarðanir fólks og fyrirtækja um neyslu og fjárfestingu.

*Einfalt, gagnsætt og hagkvæmt skattkerfi.* Einfaldleiki og gagnsæi eru mikilsverðir eiginleikar sem stuðla að betri skilningi skattborgaranna, auðvelda þeim að kanna rétt sinn, eykur hlýðni þeirra við skattareglur og dregur úr kostnaði skattýfirvalda og borgara.

### Önnur markmið með skattheimtu

Skattkerfið er eðli sínu samkvæmt mjög víðtækt og tekur með einum hætti eða öðrum til allra borgara samfélagsins og allrar starfsemi í því. Er því skiljanlegt að stjórnmalamenn, sem vilja hafa áhrif á mótun þjófélagsins, líti til þess með hýru auga í þeim tilgangi að nota það til þeirra verka. Algengt er því að skattkerfinu sé sett önnur markmið en það eitt að afla tekna til samneyslunnar. Einfalt er að setja slík markmið en erfiðara reynist oft að fylgja þeim eftir af ýmsum ástæðum. Helstu skýringar á því eru að viðbótarmarkmið eru í eðli sínu oftast andstæð meginmarkmiði skattheimtunnar, þ.e. tekjuöflun, og brjóta gegn þeim skilyrðum

21 Til þess að uppfylla þetta þurfa t.d. skatthlutföll í tekjuskatti að vera sem líkust, óháð því hvort um er að ræða launatekjur, fjármagnstekjur eða aðrar tekjur því aðeins þannig verði tryggt að þeir sem hafi sömu heildartekjur fyrir skatt greiði sama hlutfall tekna sinna í skatt.

22 Í þessu efni verður að taka tillit til ytri áhrifa framleiðslustarfsemi sem nauðsynlegt getur verið að leiðrétta fyrir.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

sem henni eru sett, sbr. framangreint. Þau minnka tekjuöflun, draga úr jafnræði og sanngirni, takmarka hlutleysi og flækja skattkerfið.

Þrátt fyrir þessa vankanta er ýmis sérmarkmið að finna í flestum skattkerfum og þau viðurkennd sem eðlilegur hluti þeirra. Á það einkum við markmið sem falla vel að meginmarkmiðinu, skattheimtunni, samrýmast skilyrðum skattkerfisins, hafa víðtæka og almenna skírskotun eða þjóna almennum hagsmunum. Þau sérmarkmið sem finna má í flestum þróuðum skattkerfum eru *jöfnun tekjudreifingar, ýmis félagsleg markmið, inngrip í markað til að hafa áhrif á óæskilega neyslu, umbverfismarkmið, byggðastefna og það að vinna gegn hagsveiflum.*

*Jöfnun tekna.* Dreifing tekna í þjóðfélaginu ræðst að mestu utan skattkerfisins, þótt það kunni að hafa óbein áhrif. Oft er tekjudreifingin með þeim hætti að stjórnvöld telja ástæðu til að hafa áhrif á hana og þá oftast til jöfnunar. Er það oft gert með millifærslum tekna utan skattkerfisins, svo sem með greiðslu lífeyris-trygginga af almannafé en einnig þekkist að skattkerfinu sé beitt til tekjujöfnunar. Líta má svo á að skattkerfi þar sem skattbyrði hækkar eftir tekjum vegna skattleysismarka eða stígandi álagningarhlutfalla sé liður í tekjujöfnun en erfitt kann að vera að greina á milli sérstakrar tekjujöfnunar og þess sem fellur undir jafnræði og sanngirni í skattlagningu.

Tekjujöfnun er ekki einskorðuð við tekjuskattkerfið sem slíkt en getur einnig birst í formi skattaútgjalda, þ.e. ívilnana eða eftirgjafar skatta í þeim tilgangi að bæta stöðu tekjulágra. Eru um það dæmi í tekjuskattkerfinu og líta verður á lækkun virðisaukaskatts á matvæli o.fl. sem lið í slíkri viðleitni. Flestir skattar hafa einhver áhrif á tekjudreifingu en eru misvel fallnir til að sinna tekjujöfnun. Neysluskattar eru verr fallnir fyrir það hlutverk en tekjuskattar. Síðar í greininni verður gerð grein fyrir helstu tilraunum til tekjujöfnunar í skattkerfinu og reynt að leggja mat á árangur í þeim efnum.

*Félagsleg markmið.* Algennt er að stjórnvöld beiti skattkerfinu í þeim tilgangi að ná félagslegum markmiðum umfram það sem felst í almennri tekjujöfnun. Er ætlinin þá að bæta stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa eða fólks við tilteknar aðstæður. Dæmi um slíkt í skattkerfi okkar eru vaxtabætur sem ætlað er að auðvelda fólki, einkum efnaminna fólki, að eignast þak yfir höfuðið. Ennfremur er að nefna barnabætur sem þó má líta á sem hluta hins almenna skattkerfis og að þær séu nauðsynlegar til að jafna sköttum niður af jafnræði og sanngirni.

*Inngrip í markað.* Nokkuð er um að stjórnvöld telji nauðsynlegt að grípa með sköttum inn í það sem er að gerast í efnahagslífinu. Ástæðurnar geta verið mismunandi. Sem dæmi má nefna að í mörgum tilvikum fylgir óbeinn kostnaður atvinnustarfsemi en fellur ekki á hana en á umhverfið eða samfélagið allt. Er þá hægt að beita sköttum í þeim tilgangi að leiðrétta slíka markaðsbresti og eru mengunarskattar dæmi um mótvægisáðgerðir.<sup>23</sup> Í öðru lagi má nefna nýtingu sameiginlegra auðlinda þar sem skammtímasjónarmið og langtímasjónarmið fara

23 Dæmi um skatta af þessum toga er spilliefnagjald og úrvinnslugjald en einnig má fella bensín-gjald og olíugjald, a.m.k. að hluta, undir þessa tegund skatta.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

ekki alltaf saman og hagsmunir allra eru ekki á einn veg. Auðlindaskattar eru tilraun til að taka á þeim vanda.<sup>24</sup>

*Sveiflujöfnun.* Ríkisfjármál eru áhrifavaldur um þróun efnahagsmála og því sjálfgefið að reynt sé að beita sköttum á þeim vettvangi. Ójafnvægi milli útgjalda og tekna hins opinbera leiðir til þess fyrir eða síðar að leiðrétting verður gerð með aðlögun verðlags. En ójafnvægi getur skapast af öðrum ástæðum og tímabundnar sveiflur í efnahagslífi þjóða eru algengar. Æskilegt er talið að beita ríkisfjármálum til að draga úr slíkum sveiflum og minnka þannig neikvæð áhrif þeirra. Er það ýmist gert með beinum hætti, þ.e. að hækka eða lækka skatta og ríkisútgjöld með beinum ákvörðunum eftir því sem ástand efnahagsmála krefst, eða að gera skattkerfið þannig úr garði að það vinni gegn sveiflunum með því að tekjuöflunin (skattbyrðin) fari vaxandi á þenslutímum en úr henni dragi þegar samdráttur er í efnahagslífinu. Skattkerfið hér á landi hefur þessa eiginleika í ríkum mæli. Skipta þar mestu breiðir skattstofnar, ekki síst í neyslusköttum, svo og háir jaðartekju-skattar.

*Ábrif á óæskilega neyslu.* Þá má nefna markmið sem miða að því að draga úr neyslu á tilteknum vörum og þá yfirleitt á þeirri forsendu að slík neysla sé óæskileg, skaði viðkomandi einstakling og leiði af sér samfélagslegan kostnað síðar. Dæmi um þetta eru skattar eða vörugjöld á áfengi og tóbak og vörugjöld á sykurvörum.

*Byggðapróun.* Í sumum löndum er skattlagningu beitt nokkuð í þeim tilgangi að stuðla að því sem talið er æskileg byggða- og búsetuþróun. Í Evrópulöndum eru beitingu skatta í þessum tilgangi sett viss takmörk, einkum hvað varðar skattlagningu atvinnurekstrar þar sem mismununin má ekki raska samkeppnisstöðu fyrirtækja milli landa. Ákveðinn svæðisbundinn stuðningur vegna óhagræðis innanlands, svo sem flutningskostnaðar, er þó heimilaður. Stuðningur þessi getur verið í formi skattaívilnana eins og þekkist t.d. í Noregi.

Sókn með skattlagningu að öðrum markmiðum en tekjuöflun er í reynd miklum takmörkunum háð og reynslan sýnir að árangur er oft ekki sá sem eftir var leitað. Kemur þar til að þessi sérmarkmið kunna að rekast á meginmarkmið skattheimtu og brjóta gegn þeim kröfum sem gera verður til góðrar skattheimtu.<sup>25</sup> Ekki er óalgengt að sett sérmarkmið gangi hvert gegn öðru. Skattalegar ívilnanir eru oft ákveðnar án raunhæfs mats á því hvort þær í reynd skila tilætluðum árangri og reynsla er fyrir því að erfitt er að snúa til baka og afnema þær, jafnvel þótt gagnleysi og e.t.v. skaðsemi þeirra hafi sýnt sig.

Við mat á skattalegum ívilnunum í þágu tiltekinna markmiða þarf að hafa í huga að heildarskattbyrðin er gefin stærð bundin af útgjaldaákvörðunum. Ívilnun, þ.e. lækkun skatta, hjá einum hópi þýðir því íþynging hjá öðrum og að með þeim

24 Auðlindagjald í sjávarútvegi sem fyrst og fremst er miðað við að standa undir sértækum kostnaði af þjónustu við atvinnugreinina getur ekki talist auðlindaskattur í eiginlegum skilningi en fellur fremur undir ráðstafanir gegn markaðsbrestum.

25 Sérmarkmið draga oft úr þeim skatttekjum sem til staðar væru án þeirra en ganga oft gegn sjónarmiðum jafnræðis og sanngirni. Sem dæmi um slíkt má nefna sjómannaafsláttinn.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

er stöðu skattborgara innbyrðis breytt. Er því ætíð viss hættá á að með skattalegum ívilnunum verði brotið gegn jafnræði og sanngirni í skattlagningu.

Ósamrýmanleiki sérmarkmiða og meginmarkmiðs er mismikill. Í sumum tilvikum falla sérmarkmið vel að meginmarkmiðinu, samrýmast hinum almennu skilyrðum vel og eru jafnvel nauðsynleg til að tryggja árangur sem ekki næst með almennri skattlagningu. Sem dæmi um slíkt má nefna ýmsa tekjujöfnun. Barnabætur og einkum bætur til einstæðra foreldra má líta á sem nauðsynlegar til að ná jafnræði og sanngirni í álagningu skatta sem ekki næst með almennum skattareglum.<sup>26</sup> Í öðrum tilvikum er árekstur markmiða auðsær, svo sem þegar ívilnanir gagnast einkum tekjuháum og geta leitt til þess að þeir greiði lægri skatta en tekjulágir.

### Almenn skattlagningarregla

Gerðar hafa verið tilraunir til að leggja mat á umfang skattaívilnana með þeim hætti að áætla hvaða tekjutap<sup>27</sup> leiðir af þeim. Til þess að gera það þarf að hafa og skilgreina einhvern grunn, þ.e. viðmiðun. Slíkur grunnur er ekki sjálfgefinn. Hér á efir kys ég að fara þá leið að miða þann grunn við það sem ég kalla almenna skattlagningarreglu og að láta þá reglu ráðast af meginmarkmiði skattlagningar og þeim skilyrðum sem því fylgja. Hin almenna skattlagningarregla kemur þá fram sem sú meginregla hvernar skatttegundar um sig sem skattlagningin byggist á, án tillits til sérreglna sem snerta einstaka hópa. Skilgreining almennrar skattlagningarreglu á þessum grundvelli er þó ekki einföld og óumdeilanleg.

Fræðilegt upphaf almennrar skattlagningarreglu má sækja aftur til Adams Smiths. Í verki hans, *Auðlegð þjóðanna*, sem áður er getið, setur hann fram hugmyndir sínar um skattlagningarreglu sem mótað hefur viðhorf til skattlagningar á Vesturlöndum og kalla má greiðslugeturegluna. Samkvæmt henni eiga þegnarnir að greiða til sameiginlegra þarfa þjóðfélagsins í samræmi við getu sína.<sup>28</sup> Ekki er auðvelt að festa nákvæmlega niður hvað felst í hugtakinu greiðslugeta en ljóst er að hjá Adam Smith var aðallega verið að vísa til tekna og hefur svo verið í gegnum tíðina, auk þess sem að eignir hafa einnig verið hafðar til viðmiðunar og hafa eignarskattar verið réttlættir með tilvísun til þess.<sup>29</sup> Auk tekna og eigna ræðst greiðslugeta af fjölskylduhögum og öðrum ytri aðstæðum sem oft er tekið tillit til við ákvörðun skatta.

26 Erfitt getur verið að draga skarpa línu milli meginmarkmiðs, jafnræði og sanngirni í álagningu skatta, og sérmarkmiða eins og tekjujöfnunar þar sem hvort tveggja byggist á gildismati.

27 Hafa verður í huga að hér er ekki um eiginlegt tekjutap hins opinbera að ræða en tilfærslu á sköttum milli hópa.

28 Úr *Auðlegð þjóðanna*: „The subjects of every state ought to contribute towards the support of the government, as nearly as possible, in proportion to their respective abilities; that is, in proportion to the revenue which they respectively enjoy under the protection of the state.“

29 Auk þess sem miklar eignir eru til marks um greiðslugetu þarf að hafa í huga að eignabreytingar eru hluti tekjuhugtaksins. Í fæstum tilvikum eru þær þó metnar sem hluti tekjuskattstofns og eru því ekki skattlagðar með tekjuskatti.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

Greiðslugeturegluna má finna í einu eða öðru formi í skattalöggjöf vestrænna ríkja og svo er einnig hér á landi. Fyrir á tíð og áður en skattalög skilgreindu skattstiga og skatthlutföll voru skattar ákveðnir með hætti sem endurspeglar það viðhorf sem liggur henni til grundvallar. Niðurjöfnun útgjalda sveitarfélaga á þeim tíma laut að þeirri reglu að jafna ætti útgjöldum á bændur eftir efnun þeirra og aðstæðum og felur það í sér hugsun greiðslugetureglunnar þótt þeim sem þannig stóðu að málum hafi efalaust verið ókunnugt um kenningar Adams Smiths. Eina virka skatteftirlit á þeim tíma var almenningsálitið og ólíkt athafnamönnum nútímans þótti stórbændum fyrir á tíð heldur skömm að því að bera ekki meiri byrðar en kotbændur.<sup>30</sup>

Greiðslugeturegluna má sjá í skattstiga tekjuskattslaga hér á landi og víðar. Kemur hún einkum fram í ákveðnu frítekjumarki, þ.e. að tekjur að ákveðnu marki eru ekki skattlagðar og í því að skatthlutfallið fer vaxandi eftir því sem tekjur verða hærri. Þrátt fyrir að skatthlutfallið sé aðeins eitt, eins og hér á landi, er meðalskatthlutfallið stígandi ef persónuafsláttur eða frítekjumark er til staðar. Stígandi skattlagningarinnar verður í slíkum tilvikum minni en ef skatthlutfallið er breytilegt, einkum þegar komið er yfir meðaltekjur. Auk skattstigans skiptir máli að það tekjuhugtak sem notað er við ákvörðun skattstofns sé sem víðtækast, þ.e. taki til allra tekna<sup>31</sup> hverju nafni sem þær nefnast. Sé ekki svo eða ef skatthlutföll eru misjöfn eftir tekjutegundum er hætta á því að eðlilegur jöfnuður náist ekki.

### Íslenska skattkerfið og skattapólitík

Hér að framan hefur verið gerð lausleg grein fyrir nokkrum meginatriðum í skattapólitík, almennum markmiðum og kröfum til skattkerfisins og hugsanlegum sértækum pólitískum markmiðum sem skattkerfinu kunna að vera sett. Hér á eftir verður gerð tilraun til að leggja mat á stöðu íslenska skattkerfisins með tilliti til þessa. Verður fyrst litið til sértækra markmiða og skattareglna og að lokum því velt upp hversu vel skattkerfið sinnir meginhlutverki sínum og hvernig það stendur undir kröfum um jafnræði og sanngirni.

### Sértæk markmið skattlagningar og skattaútgjöld

Eins og gerð hefur verið grein fyrir er algengt að reynt sé að ná sértækum markmiðum með því að beita skattkerfinu með einhverjum hætti. Í sumum tilvikum er um að ræða aukaálögur (mengunargjöld, forvarnagjöld o.s.frv.) en oftast og

30 Í Árbók Ferðafélags Ísland 2007 hefur höfundurinn Jón Torfason það eftir Pálma Jónssyni fyrrum alþingismanni að Sigurður Erlendsson bóndi á Stóru-Giljá í Torfalækjarhreppi í Húnavatnssýslu hafi við störf að álagningu útsvara iðulega sagt: Þetta er of hátt á þennan, hann á erfitt með að borga. Við lækkum á honum. Það má bæta á mig og það má bæta á Jóa bróður minn.

31 Þegar rætt er um jafnræði og sanngirni í skattlagningu í greininni er með tekjum átt við rauntekjur.



## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

pólítískt vinsælla er að lækka skatta með ívilnandi skattareglum. Þær geta verið ýmiss konar, svo sem að vissar tekjur eru undanþegar skatti, heimilaður er frádráttur frá tekjum af einhverju tilefni, veittur er afsláttur af sköttum, greiddar eru tekju- eða eignatengdar bætur og skatthlutföll höfð lægri fyrir tilteknar tekjutegundir. Ýmsar formlega svipaðar ráðstafanir geta verið liður í því að finna réttan skattstofn<sup>32</sup> en þær eru ekki til umfjöllunar hér heldur eingöngu sá hluti skattalegra ívilnana sem ekki byggist á slíku en er ætlað að þjóna þeim tilgangi að bæta stöðu tiltekinna hópa skattborgara.<sup>33</sup> Þegar reynt er að meta áhrif þessara ívilnana er það oft gert með því að áætla tekjutapið sem af þeim leiðir, þ.e. hversu mikið tekjur hærri hins opinberra hefðu verið ef ívilnanirnar hefðu ekki verið til staðar. Til að undirstrika skyldleika ívilnana við útgjöld hins opinbera eru þær oft kallaðar skattaútgjöld og í sumum löndum þekkist það að í fjárlögum eða í tengslum við þau er gerð grein fyrir skattaútgjöldum.

Dæmi um skattaútgjöld hér á landi má finna bæði í skattlagningu einstaklinga og lögaðila. Hjá einstaklingum má nefna frádrátt iðgjalda til lífeyrissjóða, barnabætur, vaxtabætur, sjómannaafslátt, ívilnanir vegna sjúkdóma o.fl. og lágan skatt á fjármagnstekjur.<sup>34</sup> Hjá lögaðilum má nefna flýtifyrningar, frestun söluhagnaðar o.fl. Allgóðar upplýsingar um skattaútgjöld má lesa úr tölum um álagningu opinberra gjalda á vef ríkisskattstjóra. Í töflu 1 er áætlun um skattaútgjöld á árinu 2005 byggð á þeim tölum.

Tafla 1. Áætluð skattaútgjöld 2005

Skattaútgjöld 2005	Milljarðar kr.
Vegna frádráttar iðgjalda launþega í lífeyrissjóði <sup>1</sup>	7,5
Vegna mótframlags launagreiðenda <sup>1</sup>	7,5
Barnabætur	6
Vaxtabætur	5
Ívilnun skv. 65. gr.	0,4
Sjómannaafsláttur	1,2
Vegna lægri skatts á fjármagnstekjur <sup>2</sup>	11,0

1 Miðað er við að um 70% frádræginna iðgjalda lenti ofan skattleysismarka.

2 Í skattstofn er tekinn helmingur vaxta, 70% söluhagnaðar hlutabréfa og fjórðungur leigutekna og reiknað með að 80% tekna sé ofan skattleysismarka.

Hér er um verulegar fjárhæðir að ræða eða um 38 milljarða kr. Frádráttur iðgjalda til lífeyrissjóða er í reynd frestun á skattlagningu þar til lífeyrir er greiddur út og

32 Tjónabætur eru undanþegar skatti enda koma þær á móti eignarýrnun sem ekki hefur verið metin til neikvæðra tekna, frádráttur vegna útlagðs kostnaðar launþega o.fl.

33 Í sumum tilvikum virðist sem að tilgangurinn sé óljós og hafi gleymst eða aldrei verið ljós.

34 Lágan skatt á fjármagnstekjur, eins og þær eru skilgreindar í skattalögum, má að hluta til rökstyðja með því að verið sé að taka tillit til verðbólgu. Á það við um vexti og söluhagnað. Er tekið tillit til þess hér með því að miða einungis við 50% vaxta og 70% söluhagnaðar af hlutabréfum. Eins er einungis fjórðungur húsaleigutekna meðtalinn þar sem skattur er reiknaður af brúttóleigu.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

er ívilnunin ofmetin m.t.t. þess. Til samanburðar er að greiðslur lífeyrissjóðanna til sjóðafélaga 2005 voru um 34 milljarðar kr. og má áætla að tekjuskattar af þeirri fjárhæð hafi numið um 9 milljörðum kr. Skattalegt hagræði af frestun skatta á lífeyri hefur verið metin um 1,5% af ævitekjum af launum og lífeyri.<sup>35</sup> Sé tekið mið af því má áætla ívilnun þessa um 7,5 milljarða kr. á ári (1,5% af um 500 milljörðum kr. í laun og lífeyri). Að teknu tilliti til þessa má áætla skattaútgjöld 2005 vegna ívilnana vera um 31 milljarð kr. Svarar það til nærri 20% af álögðum tekjusköttum. Miðað við skattstofn tekjuskatta sem var rúmir 700 milljarðar kr. voru ívilnanir þessar ígildi rúmlega 4%, þ.e án þessara ívilnana hefði meðaltekjuskattur getað verið um 4% lægri en hann var.

Sé litið á hvaða tilgangi þessi skattaútgjöld þjóna er augljóst að vaxtabótum, barnabótum og ívilnunum skv. 65. gr. er ætlað að stuðla að tekjujöfnun og uppfylla félagsleg markmið. Það á að hluta til við frádrátt lífeyrisiðgjalda sem m.a. hafa þann tilgang að tryggja mönnum framfærslufé á efri árum en einnig má líta á hann sem ráðstöfun til að auka sparnað í þjóðfélaginu. Stór hluti af sparnaði heimilanna felst í eignum í lífeyrissjóðum. Markmið með sjómannaafslætti er hins vegar vandfundið. Upphaflegur tilgangur sem að einhverju leyti var uppbót vegna erfiðra starfsaðstæðna er löngu horfinn og einu raunverulegu áhrifin eru rekstrarstyrkur til útgerða skipa og báta.

Ákvörðun um upptöku sérstaks fjármagnstekjuskatts á sínum tíma átti upphaflega að leiða til samræmingar en snerist við útfærslu laganna í andhverfu þess. Fræðileg rök fyrir meintum efnahagslegum kostum, svo sem eflingu sparnaðar með ívilnun þessari, eru vandfundin og útbreiddar kenningar um fjármagnsflotta við eðlilega skattlagningu þessara tekna eru grýlusögur. Niðurstaða lagasetningarinnar varð fyrirkomulag sem felur í sér innbyrðis ósamræmi í skattlagningu fjármagnstekna og skapar ójöfnuð í skattkerfinu.

### Aðnjótendur skattaútgjalda

Ívilnanir þær sem að framan getur eru myndbirting þeirra sértæku markmiða sem stjórnvöld setja skattkerfinu og því fróðlegt að líta á hvernig til hefur tekist. Á það má varpa ljósi með því að kanna hverjum þessar ívilnanir falla í skaut. Algennt er að gera það með því að skipta gjaldendum í tekjuhópa. Í töflu 2 hefur hjónum og öðrum samsköttuðum verið skipt í tekjufimmtunga eftir heildartekjum þar sem I er sá fimmtungur sem hefur lægstar heildartekjur o.s.frv. Sýnir taflan samtölu heildartekna, skatta, ívilnana og bóta fyrir hvern fimmtung um sig og samtölur fyrir alla, svo og áhrif ívilnana á skatthlutföll.

35 Indriði H. Þorláksson og Páll Kolbeins mars 2001. „Skattalegt hagræði af lífeyrissparnaði“, *Tíund, fréttablað RSK* 15(1), 15.



Tafla 2. Heildartekjur, skattar, ívilnanir og bæt看ur mismunandi tekjuhópa hjóna

	Hjón, tekjufimmtungar					Samtals
	I	II	III	IV	V	
Heildartekjur, leiðréttar <sup>1</sup>	33.500	55.800	74.100	95.500	187.600	446.500
Álagðir skattar	4.100	11.300	17.500	24.600	48.400	105.900
<i>Ívilnanir í álagningu</i>	<i>442</i>	<i>1.019</i>	<i>1.525</i>	<i>2.194</i>	<i>12.388</i>	<i>17.583</i>
Ívilnanir skv. 65. gr.	90	54	50	54	63	311
Sjómannaafláttur	35	115	195	255	172	772
Frádráttur iðgjalda	197	675	1.041	1.434	2.053	5.400
Vegna fjármagnstekna	120	175	240	450	10.100	11.100
<i>Bæt看ur</i>	<i>1.330</i>	<i>1.700</i>	<i>1.210</i>	<i>670</i>	<i>320</i>	<i>5.230</i>
Barnabæt看ur	820	940	560	250	190	2.760
Vaxtabæt看ur	510	760	650	420	130	2.470
<i>Ívilnanir alls</i>	<i>1.772</i>	<i>2.719</i>	<i>2.735</i>	<i>2.864</i>	<i>12.708</i>	<i>22.813</i>
Skattar án ívilnana og bóta	4.542	12.319	19.025	26.794	60.788	123.483
Skattar með ívilnunum og bótum	2.770	9.600	16.290	23.930	48.080	100.670
Skatthlutfall án ívilnana og bóta	13,6%	22,1%	25,7%	28,0%	30,8%	27,7%
Skatthlutfall með ívilnunum og bótum	8,3%	17,2%	22,0%	25,0%	24,4%	22,5%
Mismunur skatthlutfalla	5,3%	4,9%	3,7%	3,0%	6,4%	5,1%

1 Heildartekjur eru leiðréttar til samræmis við að ívilnun vegna fjármagnstekna er miðuð við að helmingur vaxta og 30% söluhagnaðar séu verðbæt看ur og \_ hluti leigutekna sé kostnaður.

Ívilnanir og bæt看ur lækka skattgreiðslur hjóna alls um nærri 23 milljarða kr. Þar af er lækkun um 12,8 milljarða kr. hjá tekjuhæsta fimmtungnum einum en frá 1,8-2,8 milljörðum kr. hjá hverjum hinna. Þá sést einnig að í neðstu tekjuhópnum eru beinar bæt看ur stærsti hluti ívilnana en hluti duldari ívilnana fer vaxandi með hærri tekjum.

Í töflunni kemur einnig fram hvaða áhrif ívilnanir og bæt看ur hafa á skattbyrði af tekjuskatti í heild og í einstökum tekjuhópum. Í heild lækkar skattbyrði tekjuskatts um 5% af þessum ástæðum. Athygli vekur að ívilnanirnar í heild koma sér best fyrir tekjuhæsta hópinn og síðan þann tekjulægsta en hafa minni áhrif til lækkunar skattbyrði fyrir meðaltekjuhópana. Afleiðingin er m.a. að stígangi skattbyrði hættir um það bil við meðaltekjur. Ástæðan er sú að efsti tekjuhópurinn situr nær einn að öllum fjármagnstekjum og hefur það mikil áhrif og það eins þótt tekið hafi verið ríflegt tillit til verðbólgu.

Yfirlýst markmið margra ívilnana skattkerfisins er tekjujöfnun. Í tölum um barnabæt看ur, vaxtabæt看ur og ívilnanir skv. 65. gr. kemur fram að þau markmið nást að einhverju marki. Þegar litið er á tölurnar í heild kemur hins vegar í ljós að heildarniðurstaðan er önnur. Ívilnanir sem hafa í för með sér aukinn ójöfnuð eru hinum yfirsterkari þegar á heildina er litið.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

Fróðlegt er einnig að skoða þessar tölur út frá því hvernig einstakar ívilnanir skiptast hlutfallslega milli tekjuhópa og er það sýnt í töflu 3.

Tafla 3. Hlutfallsleg skipting ívilnana milli tekjuhópa hjóna

	Hjón, tekjufimmtungar					Samtals
	I	II	III	IV	V	
<i>Ívilnanir í álagningu, samtals</i>	2,5%	5,8%	8,7%	12,5%	70,5%	100%
Ívilnanir skv. 65. gr.	28,9%	17,3%	16,0%	17,5%	20,3%	100%
Sjómannaafláttur	4,5%	14,9%	25,3%	33,0%	22,3%	100%
Frádráttur iðgjalda	3,6%	12,5%	19,3%	26,6%	38,0%	100%
Fjármagnstekjur	1,1%	1,6%	2,2%	4,1%	91,0%	100%
<i>Bætur, samtals</i>	25,4%	32,5%	23,1%	12,8%	6,1%	100%
Barnabætur	29,7%	34,1%	20,3%	9,1%	6,9%	100%
Vaxtabætur	20,6%	30,8%	26,3%	17,0%	5,3%	100%
<i>Ívilnanir, samtals</i>	7,8%	11,9%	12,0%	12,6%	55,7%	100%

Ívilnanir og bætur til hjóna og sambúðarfólks eru alls um 23 milljarðar kr. Þar af lenda um 55% hjá hæsta tekjufimmtungnum en innan við 8% hjá þeim tekjulægsta. Þegar litið er á ívilnanir við álagningu skatta, þ.e. frádrætti, afslætti og lægri skatthlutföll, sem ekki eru sýnileg í tölum um álagða skatta, kemur í ljós að hlutdeild efsta tekjufimmtungsins er um 70% samtals í þeim öllum og einstakir liðir eru allir yfir meðaltalinu (20%), jafnvel ívilnanir skv. 65. gr., sem eru þó ætlaðar þeim sem verða fyrir skerðingu á greiðslugetu. Hluti þriggja tekjulægstu hópanna í beinum bótum er hins vegar hærri en tveggja þeirra efstu og er yfir meðaltalinu (20%).

Þessi niðurstaða er í samræmi við löngu kunnar staðreyndir um að frádrættir og aðrar hliðstæðar ívilnanir í skattkerfinu nýtast fyrst og fremst tekjuháum gjaldendum en beinar stuðningsaðgerðir eins og bætur geta verið tekjujafnandi. Hinu er ósvarað hvort þessi niðurstaða er í samræmi við meðvitaða stefnu stjórnvalda eða hvort ónógur undirbúningur og skortur á greiningu á afleiðingum skattalagabreytinga eigi einhvern hlut að máli.

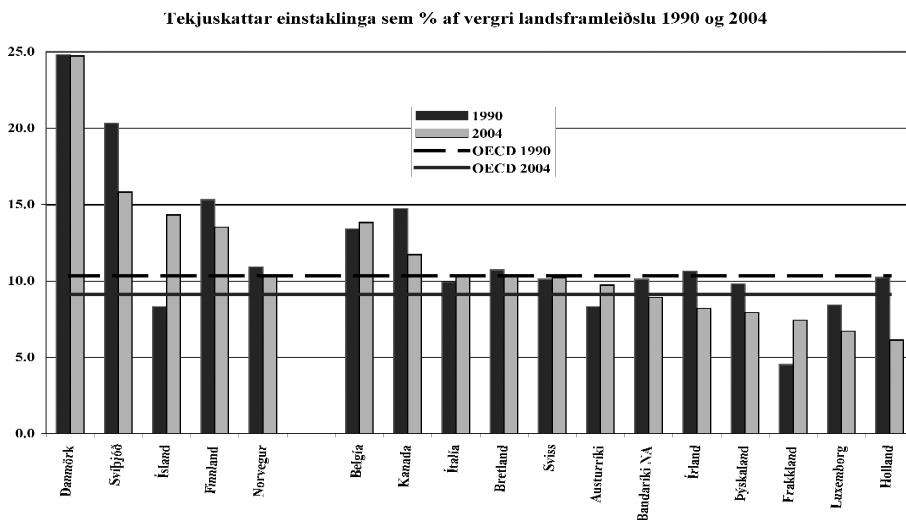
### Dreifing skattbyrði, jafnræði og sanngirni

Skattbyrði er eins og áður segir niðurstaða ákvarðana um samfélagsleg útgjöld og er sem slík ekki hluti skattapólitíkur. Það hvernig hún dreifist á þegnana er hins vegar afleiðing skattapólitískra ákvarðana. Sú dreifing ræðst annars vegar af grunngerð skattkerfisins og hins vegar af þeim ívilnunum sem inn í það eru byggðar. Þegar hefur verið rætt um ívilnanir og hvernig þær koma út en hér á eftir verður litið á útkomuna úr skattkerfinu í heild sinni með tilliti til dreifingar skattbyrði með þá spurningu í huga hversu vel skattkerfið uppfylli kröfur um jafnræði og sanngirni.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veltímarit (erindi og greinar)

Skattbyrði í heild hefur vaxið verulega á undanförunum árum, sem afleiðing af þróun efnahagslífs og samfélags sem gert hefur auknar kröfur um samfélagslega þjónustu á ýmsum sviðum. Aukin skattbyrði hefur fyrst og fremst komið fram í hærri tekjusköttum sem hafa hækkað verulega á síðustu 15 árum og nálgast það sem gerist annars staðar á Norðurlöndum og mest er innan OECD, eins og sjá má á mynd 1 sem byggð er á tölum OECD.<sup>36</sup> Tekjuskattar einstaklinga hafa sem hlutfall af þjóðarframleiðslu vaxið meira á Íslandi en í flestum löndum OECD.

Mynd 1.



Það hefur óhjákvæmilega sett mark sitt á þróun skattkerfisins, sem hefur þurft að skila auknum tekjum til samræmis við aukin útgjöld. Það verkefni yfirvalda að hækka skatta í samræmi við aukin útgjöld hefur verið auðveldað mjög með þeim eiginleikum skattkerfisins að við tekju-, veltu- og verðlagsbreytingar aukast skatttekjur sjálfkrafa langtum meira en undirliggjandi stærðir.<sup>37</sup> Verkefni stjórnvalda hefur því verið að temprar þessar hækkanir en þau hafa ekki þurft að standa fyrir ákvörðunum um hækkanir. Það breytir því þó ekki að þær ákvarðanir sem teknar voru hafa haft áhrif á hvernig skattbyrðin er samansett og hvernig hún dreifist. Val á milli hækkanar persónuafsláttar og lækkunar álagningarhlutfalls, breytt skattlagning fjármagnstekna, lækkun skatts á matvæli o.s.frv. hefur haft áhrif á dreifingu skattbyrðarinnar.

Skattbyrði hefur í umræðu um skattamál fyrst og fremst verið tengd tekjuskatti einstaklinga. Er það út af fyrir sig eðlilegt þar sem tengslin milli skatts og

36 OECD, Revenue Statistics, 1965-2005.

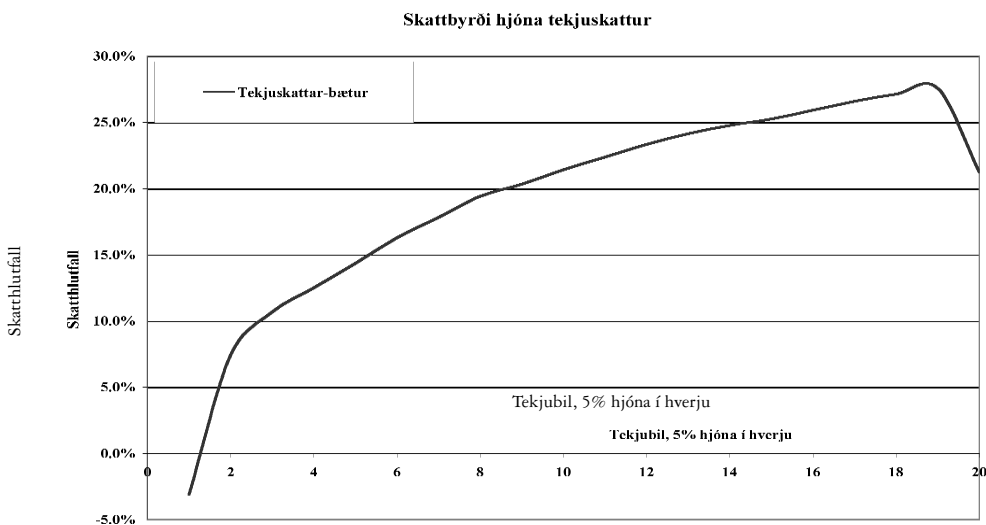
37 Reikna má með að 2-3% verðlagbreyting og 5-6% launabreyting leiði af sér um 10% hækkan tekjuskatts.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Skattþola eru augljós og auðvelt að nálgast upplýsingar um skattlagningu. Hefur verið sýnt fram á skattbyrði af tekjuskatti einstaklinga hefur vaxið mjög undanfarin ár. Er það m.a. afleiðing af þeim eiginleika tekjuskattkerfisins sem áður er getið að skattar hækka langt umfram launabreytingar ef ekki eru gerðar breytingar á föstum skattkerfisins til samræmis. Af því að svo hefur ekki verið gert og aðrar breytingar verið gerðar á tekjuskattkerfinu hefur dreifing skattbyrðinnar breyst mikið um leið og hún hefur vaxið almennt.

Einfalt er að vinna dreifingu skattbyrði tekjuskatts úr upplýsingum um staðtölur skatta á vef ríkisskattstjóra. Þar er að finna upplýsingar um dreifingu tekna og skatta eftir tekjubilum þar sem 5% framteljenda eru í hverju tekjubili. Mynd 2 sýnir dreifingu skattbyrði á grundvelli þeirra talna. Miðað er við alla tekjuskatta<sup>38</sup> að frádregnum bótum sem hlutfall af heildartekjum þar sem fjármagnstekjur hafa verið leiðréttar með sama hætti og við mat á ívilnunum.<sup>39</sup> Myndin tekur einungis til skatta hjóna og sambúðarfólks.

### Mynd 2.



Eins og mynd 2 ber með sér er skattbyrði af tekjuskatti til að byrja með neikvæð, þ.e. bætur eru hærri en álagðir skattar. Hún fer þó ört vaxandi, einkum í byrjun, og nær hámarki í um 27,5% meðalskatti við 19. tekjubil, þ.e. við fjárhæð sem er hærri en tekjur hjá 95% hjóna. Hjá þeim 5% sem ofar eru er meðalskatthlutfallið lægra. Þetta snið kúrfunnar ræðst af því að hjá efstu tekjuhópunum eru fjármagnstekjur það stór hluti heildartekna. Ör vöxtur í lægstu tekjubilunum stafar af ýmsum ástæðum. Leiðir það m.a. af því að hár jaðarskattur tekur við af

38 Almennur tekjuskattur, sérstakur tekjuskattur, útsvar og fjármagnstekjuskattur.

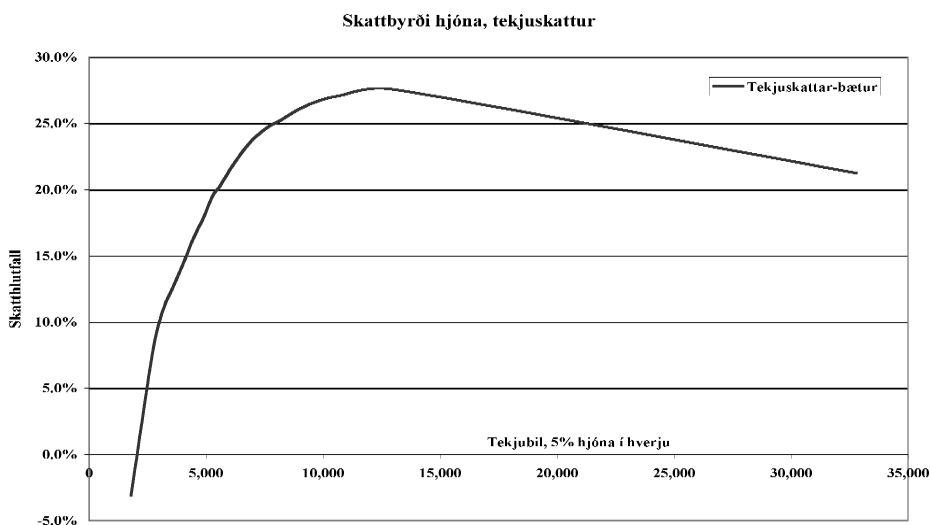
39 Miðað er við 50% vaxtatekna, 70% söluhagnaðar af hlutabréfum og 25% leigutekna.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (erindi og greinar)

nokkuð háu frítekjumarki og að tekjutengdar bætur eru að falla út. Ennfremur kann mikil breyting tekna innan tekjubilanna að hafa áhrif.

Myndin að framan sýnir skatthlutfallið eftir tekjubilum en mikill munur er því hvað hvert bil spannar í tekjum. Því er fróðlegt að skoða þessar meðalskatthlutföllin sem fall af tekjum í stað tekjubila og er það sýnt í línuritinu hér á eftir.

Mynd 3.



Á mynd 3 sést hvernig skatthlutfallið breytist með vaxandi tekjum. Fer það hratt vaxandi frá því að vera neikvætt um 3% við um 1,8 m.kr. árstekjur hjóna og nær hámarki við um 13 m.kr. árstekjur.<sup>40</sup> Það fer síðan lækkandi í um 21% við meðaltekjur hæsta hópsins sem eru um 33 m.kr. og er þar lægra en meðalskatthlutfall heildarinnar, en það er um 22%.

### Heildarskattbyrði

Tekjuskattleysi þeirra sem hafa lægstu tekjurnar hefur stundum verið túlkað þannig að þeir séu skattlausir og leggi ekkert að mörkum til samfélagsins. Í því er fölginn misskilningur. Tekjuskattur er einungis einn af mörgum sköttum sem aflað er til að greiða kostnað við sameiginleg útgjöld. Dreifing skattbyrði af tekjuskatti sýnir því ekki dreifingu skattbyrði í heild sinni. Hér á eftir verður gerð tilraun til að nálgast hana með því að taka með í útreikninginn skattbyrði af virðisaukaskatti og tryggingagjaldi en þeir skila stærstum hluta tekna opinberra aðila auk tekjuskattsins.<sup>41</sup>

40 Þar sem útreikningarnir eru byggðir á nokkuð grófri flokkun tekna með 5% í hverju bili getur einhverrar ónákvæmni gætt við ákvörðun hámarksþunkturinnar.

41 Æskilegt hefði verið að taka fleiri skatta með í útreikninginn, svo sem tekjuskatt lögaðila sem

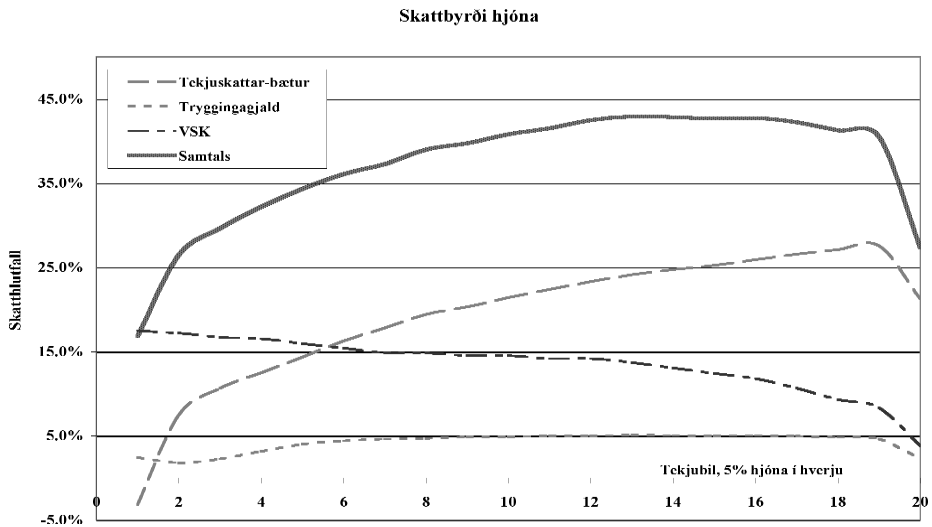
## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Við mat á dreifingu skattbyrði af virðisaukaskatti er tekið mið af upplýsingum Hagstofu Ísland um skiptingu útgjalda heimilanna eftir tekjuflokkum. Kemur þar fram að vægi útgjalda fyrir vöru og þjónustu sem ber virðisaukaskatt er mun meira hjá fólki með lágar tekjur en ef þær eru háar. Eru þær upplýsingar yfirfærðar á þá tekjuhópa sem línuritin byggjast á. Við útreikning á skattbyrði er miðað við heimilin skili um 70% virðisaukaskattsins og um 70% komi frá hjónum og sam-býlisfólki.<sup>42</sup>

Tryggingagjald er að flestu leyti sambærilegt tekjuskatti. Fyrir launagreiðanda skiptir ekki máli við ákvörðun launa og ráðningar starfsmanna hvort kostnaður vegna vinnu er greiddur launþeganum beint eða í formi launatengdra gjalda. Má því reikna með að til lengri tíma litið sé tryggingagjaldinu velt yfir á launþegana. Skattbyrði af tryggingagjaldi er því miðuð við launatekjur á hverju tekjubili og skatthlutfall tryggingagjalds 2005.

Að teknu tilliti til þessara skatta lítur myndin af skattbyrði hjóna eftir tekjubilum þannig út.

### Mynd 4.



Skattbyrði af virðisaukaskatti er um 17% fyrir hjón með lágar tekjur en fer lækandi eftir því sem ofar dregur í tekjuskalanum og verður um og undir 5% þar

unnt hefði verið að dreifa með hliðsjón af dreifingu arðstekna. Tekjurnar sem sá skattur byggist á eru hins vegar að litlu leyti taldar með í tekjum einstaklinga og hefði það skekkt myndina svo mjög að frá því var horfið að sinni að taka tillit til hans.

42 Auk virðisaukaskatts sem neytendur greiða við kaup á skattskyldri vöru og þjónustu greiða þeir einnig skatt þegar þeir kaupa vöru og þjónustu sem er utan skattskyldusviðsins en greiðir skatt við kaup á aðföngum sem síðan er velt áfram á neytendur. Sama er að segja um opinbera þjónustu þar sem neytendur greiða uppsafnaðan virðisaukaskatt með sköttum sínum eða notendagjöldum.

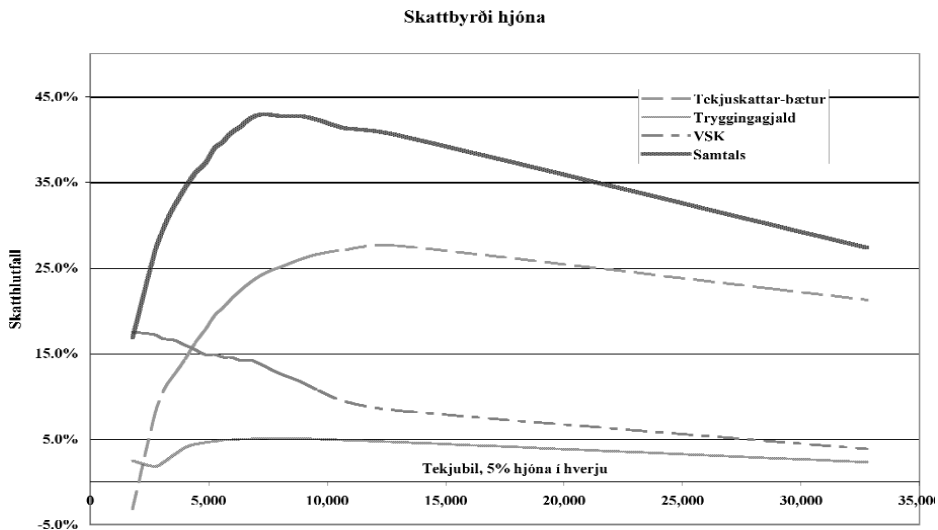
## Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (erindi og greinar)

sem tekjur eru hæstar. Skattbyrði af tryggingagjaldi fylgir launaþætti tekna. Í neðsta hlutanum er lífeyrir og bætur verulegur hluti tekna og tryggingagjald því verulega innan við 5% en yfir mestan hluta tekjuskalans er það um 5% eða í nánd við álagningarhlutfallið sem er 5,34%.

Efsta línan í línuritinu er samtala hinna þriggja, þ.e. samanlögð skattbyrði tekjuskatts, virðisaukaskatts og tryggingagjalds. Er sú lína allfrábrugðin því sem var þegar eingöngu var litið á tekjuskattinn. Á henni sést að skattbyrðin byrjar í um 17% og fer vaxandi, þó með minni stífganda en einkennir tekjuskattinn upp í tæp 43%.<sup>43</sup> Hámarkinu er náð fyrr en þegar tekjuskatturinn einn var skoðaður eða við 12. tekjubil, þ.e. þar sem tekjur eru hærri en hjá 60% hjóna. Eftir það er lítil breyting á skattbyrðinni fyrr en í lokin þar sem hún fellur og er lægri en hjá öðrum að lægstu 10% hjóna fráöldum.

Á mynd 5 sem sýnir skattbyrðina sem fall af tekjum sést að hámarki skattbyrði er náð mun fyrr en þegar eingöngu var litið á tekjuskattinn. Hámarkinu er náð hjá hjónum með 7-9 m.kr. í árstekjur. Skattbyrðin er lægri þar fyrir neðan en einnig þar fyrir ofan.

### Mynd 5.



43 Ekki má blanda þessari tölu saman við heildarskattbyrði í þjóðfélaginu. Sem grunnur hér eru eingöngu framtaldar skattskyldar tekjur einstaklinga sem ekki taka til allra tekna í þjóðfélaginu.

