

STJÓRNMÁL  
OG STJÓRNSÝSLA  
VEFTÍMARIT

# Skattastefna Íslendinga

Stefán Ólafsson  
prófessor við félagsvísindadeild Háskóla Íslands

2. tbl. 3. árg. 2007  
Fræðigreinar



## Útdráttur

Hér er fjallað um skattastefnu Íslendinga með bliðsjón af þróun skattastefnu annarra vestrænna ríkja á síðustu áratugum. Gerð er grein fyrir þremur ólíkum leiðum í skattheimtu: heildstæðum skattkerfum (Comprehensive Income Taxation-CIT), tvíþættum skattkerfum (Dual Income Taxation-DIT) og kerfum með flatan skatt (Flat Income Taxation-FIT).

Þróun heildarskattheimtu á Íslandi er skoðuð í samanburði við OECD-ríkin og einnig skattbyrði af ólíkum tegundum skatta (svo sem tekjusköttum einstaklinga og fyrirtækja, neyslusköttum, eignasköttum og fjármagnstekjusköttum). Þá er breytt tekjuskattbyrði ólíkra tekjubópa sýnd og skýrð sem og ýmis einkenni íslenska skattkerfisins.

Allir alþjóðlegir mælikvarðar á heildarskattbyrði sýna að skattbyrði hefur aukist mikið á Íslandi síðan 1995 og raunar á Ísland heimsmet í aukningu skattbyrðarinnar á tímabilinu frá 1995 til 2005. Þessi aukning heildarskattheimtu er nær eingöngu vegna aukinnar tekjuskattheimtu af einstaklingum og fjölskyldum, sem lagðist með mestum þunga á fólk úr lægri tekjubópunum, lífeyrisþega og ungar barnafjölskyldur. Skattbyrði þess tíunda hluta þjóðarinnar sem hafði hæstar tekjur lækkaði hins vegar mikið, mest hjá þeim allra tekjubæstu. Skattbyrði lágtekjufólks og meðaltekjufólks jókst vegna rýrnunar skattleysismarkanna og þrátt fyrir að álagningarblutfall skatta hafi lækkað. OECD hefur staðfest þessa þróun með afdráttarlausum hætti í nýlegri skýrslu sinni um efnahagsmál á Íslandi árið 2005 (Economic Survey: Iceland).

Ísland hefur mörg sérkenni í skattastefnu sinni og vísar með afgerandi hætti frá helstu skattkerfum vestrænna þjóða. Raunar virðist Ísland nú nálgast það að mega teljast skattaparadís fyrir fjárfesta og eigendur fyrirtækja um leið og skattbyrði þorra almennings er mikil, meðal annars vegna ofangreindrar aukningar á skattbyrði.

## 1. Um skattkerfi og skattastefnu á Vesturlöndum

Skattastefna vísar í senn til umfangs skattheimtu í samfélaginu, skipulags skattheimtu, hvernig skattbyrði er skipt milli þjóðfélagshópa og hvernig skattheimtan tengist þjóðfélagslegum markmiðum. Áherslur nútímalegra þjóða í skipan skattamála eru mismunandi og afleiðingar skattastefnunnar sömuleiðis. Þannig er umfang skattbyrðarinnar t.d. mjög misjafnt, frá um 25% af vergri landsframleiðslu hjá Bandaríkjamönnum, Japönum og Kóreumönnum til um 45-50% hjá frændþjóðum okkar á Norðurlöndum, þ.e. Svíum, Dönnum, Norðmönnum og Finnum. Almennt eru engilsaxnesku þjóðirnar með frekar lága heildarskattbyrði samanborið við margar þjóðir á meginlandi Evrópu.<sup>1</sup>

Fyrirkomulag skattheimtu vísar til mismunandi notkunar ólíkra tegunda skatta, svo sem tekjuskatta einstaklinga, tekjuskatta fyrirtækja, neysluskatta, eignaskatta, tryggingargjalda og fjármagnstekjuskatta, svo dæmi séu nefnd. Þannig er einnig oft talað um beina skatta (tekju- og eignaskattar einstaklinga og fyrirtækja,

1 Höfundur þakkar tveimur ónafngreindum umsagnaradilum tímaritsins gagnlegar ábendingar og athugasemdir.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

tryggingargjöld) og óbeina skatta sem leggjast á neysluvöru og þjónustu (virðisaukaskatt, vörugjöld, sérstakar álagsgreiðslur á keypta vöru eða þjónustu, svo sem á bifreiðaeldsneyti og áfengi). Síðan er misjafnt hvernig skattar eru innheimtir, þ.e. af ríkinu, sveitarfélögum eða af atvinnulífinu, sem og í hvaða mæli skatttekjum er ráðstafað af ríki eða sveitarfélögum.

Þá er misjafnt í hvaða mæli einstökum skattameðulum er beitt. Þar er einkum um að ræða mismunandi notkun tekjujafnandi skattheimtu, sem kölluð er lóðrétt jöfnun tekna annars vegar (*vertical equity*), og hins vegar lárétta jöfnun (*horizontal equity*), sem vísar til þess í hvaða mæli fólk með tekjur af ólíkum tegundum (t.d. atvinnutekjur eða fjármagnstekjur) er skattlagt með sama eða ólíkum hætti (Owens 2005; OECD 2006). Lóðrétt jöfnun felur í sér að skattar eru lagðir á með þeim hætti að þeir leggjast með meiri þunga á fólk sem hefur hærri tekjur og jafna þannig tekjuskiptinguna í samfélaginu. Krafa um lárétta jöfnun eða sanngirni felur á hinn bóginn í sér að skattbyrði fólks sem er með svipaðar heildartekjur sé áþekkt þrátt fyrir að uppruni teknanna geti verið ólíkur. Einnig vísar umræða um slíka sanngirni oft til þess að hámarksskattlagning einstaklinga og fyrirtækja sé ekki mjög ólík.

Nútímaleg skattkerfi mótuðust mjög af heimsstyrjöldunum á 20. öldinni (Steinmo 2003). Þá söfnuðust upp miklar skuldir sem greiða þurfti niður að hildarleiknum loknum, með aukinni skattheimtu. Strax í kjölfar fyrri heimsstyrjaldarinnar var lögð rík áhersla á að skattgreiðslur skyldu taka mið af greiðslugetu fólks og fyrirtækja. Þannig skyldu tekjuhærri einstaklingar og fjölskyldur greiða mun hærra hlutfall tekna sinna í skatt og sömuleiðis skyldi hagnaður fyrirtækja skattlagður kröftuglega. Sama var uppi á teningunum í lok seinni heimsstyrjaldarinnar og gekkst launþegahreyfing, sem víða var orðin öflugt þjóðfélagsafl á þeim tíma, eftir því að skattar jöfnuðu tekjuskiptinguna í samfélaginu kröftuglega. Um leið og hátekjufólk var látið greiða hærra hlutfall tekna sinna í skatta þurfti að láta almenna tekjuskatta ná til þorra þjóðfélagsþegnanna, því greiðslubyrði hins opinbera krafðist þess (Steinmo 2003; Musgrave og Musgrave 1980).

Ein af afleiðingum þessarar stefnu, ásamt aukinni atvinnu og eflingu velferðarríkisins, var sú að tekjuskipting flestra vestrænna þjóða varð mun jafnari eftir heimsstyrjöldina en verið hafði á kreppuárunum (Atkinson og Piketty 2006; Piketty og Saez 2006). Ný tekjuöflunartæki ríkisins gerðu mögulega verulega aukningu á hlutverki ríkisins í velferðarríkjum eftirstríðsáranna, sem útfærð var í anda hugmyndarinnar um blandaða hagkerfið (Flora og Heidenheimer 1981; Stefán Ólafsson 1999).

Almenna fyrirmyndin að nútímalegu skattkerfi sem þróaðist á Vesturlöndum á eftirstríðsárunum, fram á níunda áratuginn, var svokallað „heildstætt skattkerfi“ (*Comprehensive Income Taxation* – CIT). Hugsunin á bak við það var sú að allar tekjur einstaklinga (atvinnutekjur, fjármagnstekjur og aðrar tekjur) væru lagðar saman og skattlagðar með svipuðum hætti, með stigvaxandi álagningu, fyrir ofan persónufrádráttinn (frítekjumark skatta, þ.e. skattleysismörkin). Eftir því sem frá leið tóku ríkisstjórnir að bjóða upp á margvíslega frádrætti og ívilnanir, m.a. til að koma til

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

móts við kröfur einstakra þjóðfélagshópa og til að beita áhrifum sínum í þróun atvinnulífs, t.d. með því að veita sérstök skattfríðindi til einstakra atvinnugreina og svæða (útflutningsfrádrætti, byggðafrádrætti, nýsköpunarfrádrætti o.fl.). Auk þess þróuðust margvíslegar undanþágur frá fyrirtækjasköttum og fjármagnstekjum. Þessi þróun gekk almennt of langt á Vesturlöndum.

Þegar fram á áttunda áratuginn var komið varð sú skoðun útbreidd í Bandaríkjunum og víða í Evrópu að fyrirtæki og hátekjufólk hefðu ómældar leiðir til að sleppa undan venjulegri skattlagningu, sem var orðin umtalsverð fyrir hinn óbreytta skattgreiðenda (Steinmo 2003). Virtir bandarískir skattasérfræðingar, Henry Aron og Harvey Galper, skrifuðu eftirfarandi dóm um bandaríska skattkerfið árið 1986:

Bandaríska skattkerfið einkennist nú af ósanngirni, flækjum og óhagkvæmni. Uppsafnaðar undanþágur, frádrættir og fríðindi, sem komið var á til að hjálpa einstökum hagsmunahópum eða til að ná tilteknum markmiðum, rekast á, eru illa hannaðar og standa ekki fyrir neina heildstæða stefnu. Skattkerfið fær fjárfesta til að sóa fjármunum í óarðbærar fjárfestingar sem njóta skattfríðinda um leið og arðbærar fjárfestingar sem ekki njóta skattahlunninda fást ekki fjármagnaðar. Afleiðingin er sú að skattstofninn [innskot: skattskyldar tekjur] minnkar, sem gerir aftur að verkum að álagningin á laun og tekjur verður óþarflega há. Almennt grefur skattkerfið undan trausti borgaranna á að skattbyrðinni sé réttlátlega skipt (Aron og Galper 1986, bls. 1).

Reagan forseti Bandaríkjanna hafði lækkað álagningu í tekjuskatti umtalsvert árið 1981, með þeim rökum að skattalækkun myndi örva hagvöxt svo mikið að skatttekjurnar myndu skila sér ríflega til baka og allir myndu hagnast á breytingunni. Þetta var réttlætt með hugmyndafræði frá róttækum frjálshyggjumanni, Arthur Laffer, sem boðaði það sem George Bush eldri hafði kallað „seiðkarla-hagfræði“ (*voodoo economics*), áður en hann varð varaforseti Reagans. Hugmyndafræði Laffers gekk ekki upp og afleiðing skattalækkunarinnar, sem nýttist hátekjumönnum mest, varð sú að hallinn á ríkisbúskap Bandaríkjanna fimmfaldaðist á tveimur árum. Þessi framvinda átti sinn þátt í því að umburðarlyndi almennings gagnvart skattkerfinu var orðið lítið er komið var fram yfir miðjan áratuginn og því komust umbætur aftur á dagskrá árið 1986, í kjölfar þess að frjálshyggjusinnar áðar ríkisstjórnir í Bretlandi og Nýja-Sjálandi höfðu innleitt miklar skattkerfisbreytingar 1984-1985.

Hugmyndin með öllum þessum umbótum var sú að lækka verulega jaðarálagningu í tekjuskatti (hæstu álagninguna) niður á stig þar sem hægt yrði að skattleggja allar tegundir tekna með svipaðri álagningu, þ.e. atvinnutekjur og fjármagnstekjur einstaklinga og tekjur fyrirtækja (Ganghof 2005). Á sama tíma var verulega dregið úr undanþágum og skattaívilnunum þannig að skattstofninn stækkaði, sem skilaði svo hærri tekjum jafnvel þó álagningarhlutfallið væri um-

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

talsvert lægra en áður hafði verið. Menn greiddu því lægra hlutfall af stærri hluta tekna sinna, sem oftast skilaði svipuðum eða jafnvel meiri skatttekjum en áður hafði verið. Þessum umbreytingum fylgdi að skattbyrði breyttist milli einstakra þjóðfélagshópa, einkum þannig að skattbyrði hátekjuhópa lækkaði og skattbyrði meðaltekjuhópa og jafnvel lágtekjuhópa jókst.

Markmiðið var sem sagt að nálgast hreinni mynd af hinu heildstæða skattkerfi (CIT), en þó með lægri jaðarsköttum (Ganghof 2000). Þótt það hafi reyndar ekki tekist að fullu þóttu þessar skattkerfisbreytingar vænlegar til fyrirmyndar víða á Vesturlöndum vegna þeirra óganga sem skattaívilnanir og undanþágur höfðu skapað, sem og vegna vandamála sem óvenju háir jaðarskattar sköpuðu í löndum sem hæsta álagningu höfðu. Í kjölfarið fylgdi umbótahrina á Vesturlöndum þar sem hæstu álagningarþrep í tekjuskatti einstaklinga og fyrirtækja voru lækkuð um leið og undanþágum frá skattskyldu var fækkað svo skattstofninn stækkaði (Owens 2005; Ganghof 2000; Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson 2005). Þetta gekk yfir fram á tíunda áratuginn en þá hægði á breytingum. Áfram var þó víða þokað í sömu átt.

Jeffrey Owens (2005), yfirmaður skattarannsóknna hjá OECD, hefur lýst þessum umbótum á skattkerfum aðildarríkjanna á síðustu 20 árum eða svo á eftirfarandi hátt:

- Álagning var lækkuð og skattstofn breikkaður með niðurfellingum á skattafláttum og sérstökum ívilnunum.
- Stefnt var í átt til flatari álagningarstiga í tekjuskatti einstaklinga, en jöfnun náð í staðinn með skattleysismörkum (persónuafslætti).
- Fleiri ríki tóku upp tvíþætt skattkerfi (*Dual Income Taxation* – DIT), með lægri skattaálagningu á fjármagnstekjur en atvinnutekjur.
- Félagslegar bætur voru í auknum mæli samþættar skattkerfinu (líkt og barnabætur og vaxtabætur á Íslandi), svo sem áunnin skattafláttur fyrir lágtekjufólk á vinnumarkaði (*earned income tax credit*).
- Skattlagning arðgreiðslna úr fyrirtækjum var lækkuð.
- Breytt var samsetningu í skattkerfi, oft með auknu vægi neysluskatta (virðisaukaskatts).
- Einföldun framkvæmdamáta og álagningarreglna var víða reynd.
- Skattkerfið var almennt gert markaðsvænna.

Sven Steinmo (2003), Duane Swank (2003; sjá einnig Swank og Steinmo 2002) og Geoffrey Garrett (1998) hafa lýst þessum breytingum sem hreyfingu í átt til nýfrjálshyggju. Vissulega voru ríkisstjórnir Thatchers, Reagans og Nýsjálendinga leiðandi í byrjun þessarar hreyfingar í skattamálum og væntu þess að ná fram pólitískum markmiðum sínum með breytingunum. Áhrif markaðshyggju voru einnig að aukast á Vesturlöndum á þessum tíma (Blyth 2002; Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson 2005). Athyglisvert er í þessu sambandi að ójöfnuður í tekju-skiptingu flestra OECD-ríkja jókst einnig afgerandi eftir 1985 og fram til 1995

og má tengja það við umræddar skattkerfisbreytingar í sumum tilvikum, þótt hnattvæðingaráhrif hafi einnig gert tekjuskiptingu sumra þjóða ójafnari fyrir skatta (Förster og Mira d'Ercole 2005; OECD 2006; Kenworthy 2005).

Steffen Ganghof (2005) leggur meiri áherslu á að fyrir flestar vestrænar þjóðir hafi skipt meira máli að opið hnattvætt markaðsumhverfi hafi þrengt að stjórnvöldum vegna vaxandi áhrifa af skattasamkeppni milli landa. Þá séu skattar á fyrirtæki og fjármagnstekjur, hina hreyfanlegri skattstofna, viðkvæmari í þessum efnum og því sé orðið erfiðara að skattleggja þá en áður, t.d. í samanburði við minna hreyfanlegan skattstofn eins og vinnuaflíð og fasteignir. Eftir að ofangreind lönd höfðu hrundið af stað bylgju lækkana á álagningu, samhliða breikkun skattstofna, myndaðist mikill þrýstingur á alþjóðavettvangi á að lækka álagningarhlutföll fyrirtækjaskatta og skatta á fjármagnstekjur, segir Ganghof. Þetta leiddi meðal annars til nýrrar útfærslu á skattkerfinu sem kölluð hefur verið „tvíþætt skattkerfi“ (*Dual Income Taxation – DIT*), en skandinavísku þjóðirnar voru leiðandi í útfærslu þess á tíunda áratugnum (Ganghof 2000; Lasser og Sörensen 2002).

Þetta tvíþætta kerfi byggist á því að grunnálagning á atvinnutekjur, fjármagnstekjur, lífeyristekjur og fyrirtækjahagnað er svipuð, en síðan koma viðbótarálagsþrep á atvinnutekjur með hækkandi tekjum. Skattlagning atvinnutekna er þannig áfram þrepaskipt með umtalsverðum jöfnunaráhrifum. En meginafleiðing þessa kerfis er hins vegar sú að atvinnutekjur eru skattlagðar með hærri jaðarálagningu en fjármagnstekjur og fyrirtækjahagnaður (Owens 2005; Ganghof 2005; OECD 2006). Sérstakt vandamál sem fylgir þessu kerfi, sem hefur náð nokkrum áhrifum á síðustu árum, er að rík tilhneiging er hjá þeim sem það geta að flytja atvinnutekjur yfir í fjármagnstekjur og njóta þannig betri skattakjara en almenningur. Þetta hefur t.d. verið hægt að gera á Íslandi með notkun einkahlutafélaga, en þeim hefur fjölgað afar mikið á síðustu árum.

Þriðja skattkerfið sem einnig hefur verið í umræðunni á Vesturlöndum er „flatur skattur“ (*Flat Income Taxation – FIT*). Þótt fleiri en ein útgáfa sé til af því er meginhugmyndin þar sú að allar tekjur yfir skattleysismörkum séu skattlagðar með sama álagningarhlutfallinu.<sup>2</sup> Þetta þýðir að lárétta jafnræði sé náð með því að atvinnutekjur, fjármagnstekjur og fyrirtækjahagnaður séu öll skattlögð með svipuðum þunga, eða að minnsta kosti atvinnutekjur og fjármagnstekjur. Við skilyrði hnattvæðingar þarf álagning í slíku kerfi að vera frekar lág. Slóvakía er eina OECD-ríkið sem hefur gengið nálægt því að innleiða slíkt skattkerfi, en almennt hafa allar þjóðir einhver frávik í skattkerfum sínum, þó að þau teljist einkum búa við eitt af ofangreindum þremur meginkerfum í skipan skattamála (OECD 2006). Frjálshyggjumenn, t.d. Bandaríkjamadurinn Steven Forbes, hafa margir gerst talsmenn flata skattarins, enda telja þeir að með slíkri skipan séu ríkisvaldinu settar þrengri skorður en ella við öflun skatttekna og rekstur velferðarríkisins, sem þeir vilja gjarnan að verði dregið saman (sjá Hall og Rabushka 1995 og Steve Forbes 2005).

2 Sjá t.d. hugmyndir Verslunarráðs Íslands um „15% landið Ísland“.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

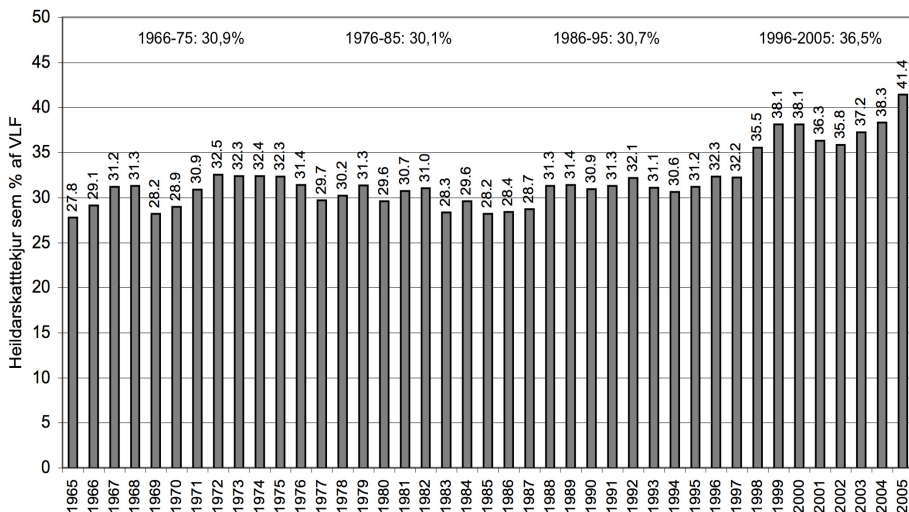
Í þessari grein er gerð tilraun til að skýra þróun íslenskrar skattastefnu síðasta áratug eða svo og setja þróun skattamála hér á landi í alþjóðlegt sambengi. Það er gert með notkun gagna frá OECD um skattheimtu, sem og með íslenskum gögnum, einkum frá ríkisskattstjóraembættinu og Hagstofu Íslands. Í seinni hlutanum er þess freistað að setja íslenska skattkerfið eins og það er nú í sambengi við skattkerfi nágrannaþjóðanna og í sambengi skattkerfanna þriggja sem greint var frá hér að framan. Við byrjum á að skoða þróun skattbyrðarinnar í íslensku samfélagi á undanförunum árum og áratugum, með venjulegum aðferðum og gögnum OECD.

### 2. Heildarskattbyrði og breyting hennar 1965-2005

Á mynd 1 er yfirlit yfir heildarskattbyrðina á Íslandi 1965-2005. Sýnd er skattbyrðin á hverju ári og einnig eru tíu ára meðaltöl felld inn í myndina.<sup>3</sup> Þetta er algengasti mælikvarðinn á heildarskattbyrði í samfélögum (sjá árlegar skattheimtu-skýrslur OECD, *Revenue Statistics*).

Meðaltölin sýna að skattbyrðin helst að jafnaði svipuð frá áratug til áratugar fram að síðasta tíu ára tímabilinu, 1996-2005, þannig að skatttekjur hins opinbera (ríkis og sveitarfélaga samanlagt) voru fram til þessa tímabils nálægt 30% af vergri landsframléiðslu. Skattbyrðin sveiflast lítillega frá ári til árs, enda getur hún tekið breytingum vegna hagsveiflunnar og umfangs og einkenna skattaálagningar. Síðustu tíu árin hefur skattbyrðin svo farið á nýtt og hærra stig en almennt var áður, því meðaltalið fór úr um 30% í rúmlega 36% og í lok tímabilsins sem myndin nær til var skattbyrðin komin í 41,4%.

Mynd 1. Heildarskattbyrði á Íslandi 1965-2005, árlegar tölur og tíu ára meðaltöl  
Heildarskatttekjur hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframléiðslu.



3 Gögnin koma frá Hagstofu Íslands, Þjóðhagsstofnun og OECD.

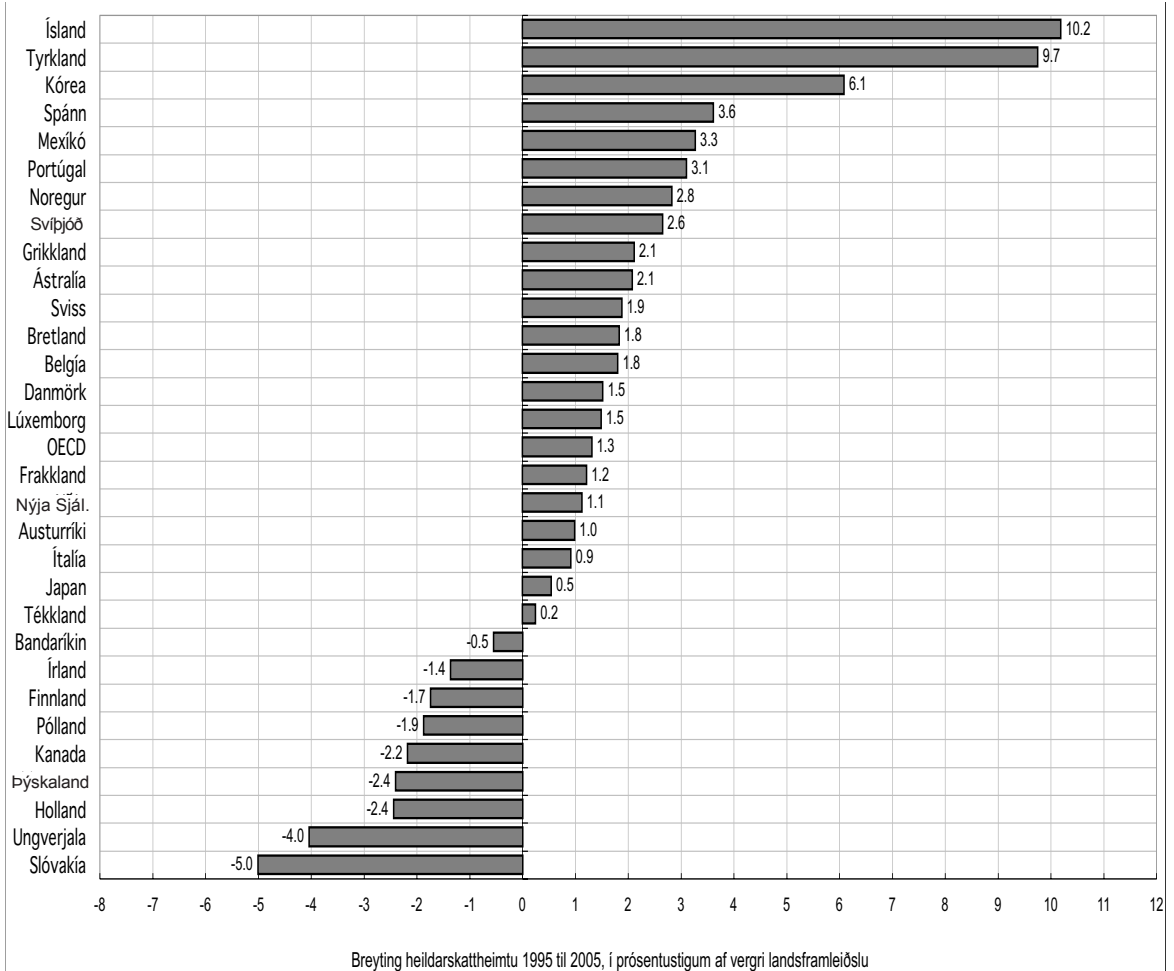


## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Á mynd 2 er þessi aukning skattbyrðarinnar á Íslandi skoðuð í samhengi við aukningu skattbyrðarinnar hjá OECD-ríkjunum öllum á tímabilinu 1995-2005.<sup>4</sup>

### Mynd 2. Aukning og samdráttur heildarskattheimtu í OECD-ríkjunum 1995-2005

Þróun opinberra skatttekna alls, sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.



Þarna kemur fram að skattbyrðin hefur aukist meira á Íslandi en í nokkru öðru OECD-ríki á tímabilinu, eða úr 31,2% árið 1995 í 41,4% árið 2005. Þetta er aukning á skattbyrði um 10,2 prósentustig af vergri landsframleiðslu, eins og myndin sýnir. Tyrkland fylgdi fast á hæla Íslands en úr mun lægri stöðu, skattbyrði þeirra hækkaði úr 22,6% í 32,3%. Aðrar þjóðir sem á annað borð juku skatt-

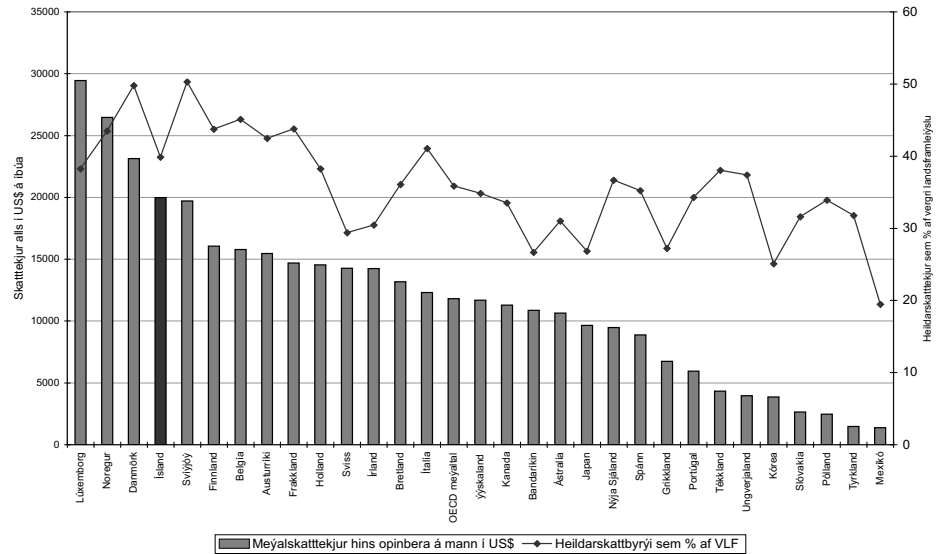
4 Gögnin koma úr nýjustu skattheimtuskýrslu OECD, Revenue Statistics 2007, bls. 43.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

byrðina juku hana mun minna, flestar á bilinu 1-3 prósentustig. Níu þjóðir drógu hins vegar úr skattbyrðinni á tímabilinu, mest Slóvakía, Ungverjaland, Holland og Þýskaland. Meirihluti OECD-ríkjanna jók sem sagt skattbyrðina en Ísland, Tyrkland og að nokkru leyti einnig Kórea eru algjörlega í sérflokki með langmestu aukninguna.

Þessi aukning á skattbyrði hefur auðvitað breytt stöðu Íslendinga verulega í alþjóðlegum samanburði á skattbyrði. Lengi vel var Ísland undir meðaltali OECD-ríkjanna í skattbyrði en er nú yfir meðallagi. Síðustu ár hefur Ísland á hverju ári færst upp um sæti á listanum yfir skattbyrði þjóðanna. Árið 2003 var Ísland með tíundu hæstu skattbyrðina, árið 2004 var Ísland í níunda sæti og árið 2005 var Ísland komið með áttundu mestu skattbyrðina, mælt sem heildarskatttekjur hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.

**Mynd 3. Heildarskattgreiðslur og heildarskattbyrði í OECD-ríkjum 2004-2005**  
Heildarskattgreiðslur á íbúa í Bandaríkjadöllum og heildarskattbyrði sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.



Á mynd 3 er sýnt nánar umfang skattbyrðarinnar og skattgreiðslu þjóðarinnar á tvo algenga mælikvarða í milliríkjasamanburði. Fyrst eru sýndar meðalskattgreiðslur alls á íbúa í Bandaríkjadöllum á markaðsvirði árin 2004 og 2005 (súlurnar) og hins vegar er heildarskattbyrði sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (línan).<sup>5</sup> Tölur OECD um heildarskattgreiðslur á íbúa koma Íslandi í fjórða efsta sætið í hópi OECD-ríkjanna, en eins og áður kom fram er Ísland þessi árin í 8.-9. sæti ef miðað er við skattbyrði sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Ástæðan fyrir því að Ísland fer í fjórða sætið yfir meðalskattgreiðslur á íbúa í dollaravirði er

5 Sjá OECD Revenue Statistics 2007, bls. 92.

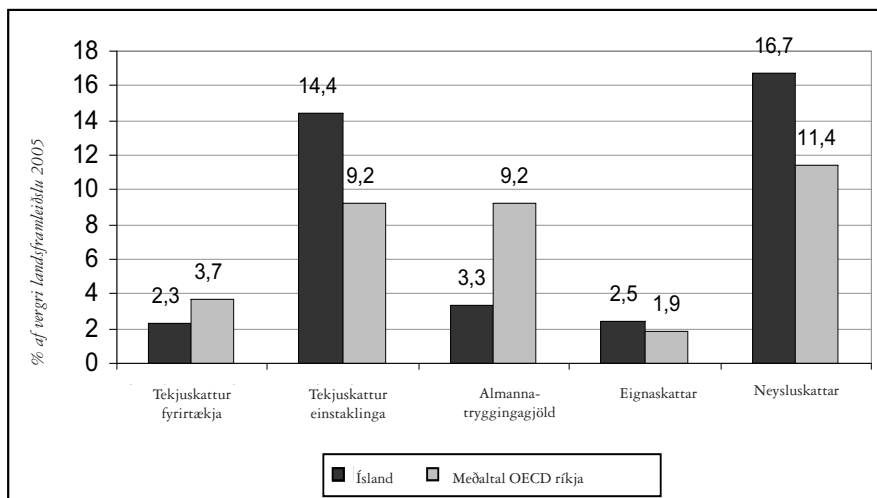
## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

sú að þjóðartekjur Íslands eru háar og skattbyrðarhlutfallið skilar þannig fleiri Bandaríkjadöllum til hins opinbera. Hátt gengi krónunnar gagnvart Bandaríkjadal hækkar tölurnar fyrir Ísland einnig að nokkru leyti. Það er þó óneitanlega athyglisvert að Íslendingar skuli greiða hinu opinbera svo mikið í hvers konar skatta. Einnig er ljóst að Íslendingar hafa á síðustu tíu árum tapað þeirri stöðu sinni að vera með skattbyrði sem er undir meðaltali OECD-ríkjanna, eins og var lengst af á eftirstríðsárunum.

Mynd 4 sýnir mikilvægi einstakra skattstofna sem tekjuuppsprettu fyrir hið opinbera í samanburði við meðaltal OECD-ríkjanna. Þarna má sjá að bæði neysluskattar og tekjuskattar einstaklinga vege mun meira hér en er almennt hjá OECD-ríkjunum. Almennatryggingagjöld vege minna (enda greiða Íslendingar slík í hverfandi mæli utan tryggingargjaldið sem atvinnurekendur greiða (og kemur í reynd af launasummunni). Íslendingar byggja lífeyristryggingar sínar hins vegar að meira en hálfu leyti á lífeyrissjóðunum nú á dögum, sem hafa skylduáðild, og teljast iðgjöldin í þá ekki til skatttekna. Tekjuskattar fyrirtækja voru óvenjumiklir á Íslandi árið 2005 en vege samt minna í skatttekjunum en almennt er í OECD-ríkjunum. Þannig má segja að samsetning skattstofna í íslenska skattkerfinu sé frábrugðin því sem er að jafnaði í öðrum OECD-ríkjum. Neysluskattar og beinir skattar á einstaklinga skapa langstærstan hluta skatttekna hins opinbera á Íslandi.

Á mynd 4 má sjá yfirlit um samsetningu skattheimtunnar á Íslandi árið 2005.

Mynd 4. Samsetning skatta á Íslandi og í OECD-ríkjunum að meðaltali 2005  
Hlutfall viðkomandi skattheimtu af vergri landsframléiðslu (VLF).



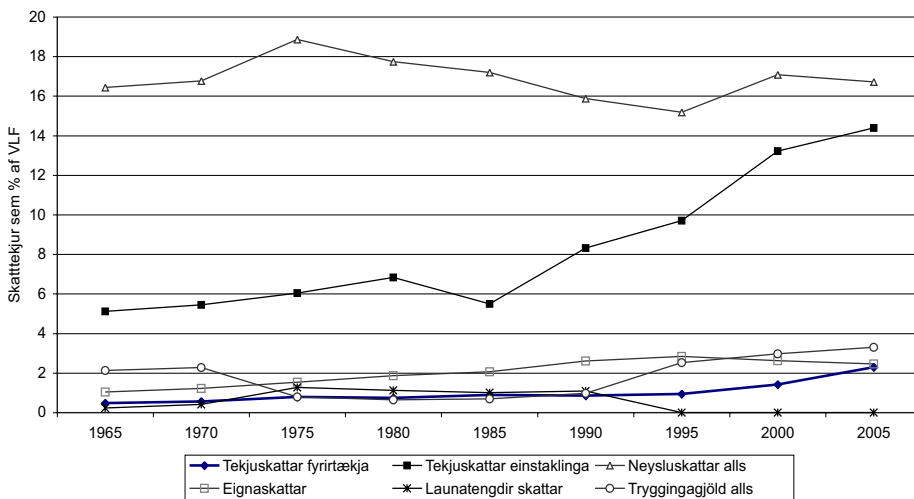
### 3. Vaxandi skattlagning einstaklinga

Í þessum hluta er leitað skýringar á því hvernig skattbyrðin í heild jókst á Íslandi á umræddu tímabili. Hvaða skattgreiðslur jukust mest?

Mynd 5 sýnir skatttekjur af helstu tegundum skatta sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á Íslandi, á öllu tímabilinu 1965-2005.<sup>6</sup> Þannig fæst gott yfirlit yfir breytingarnar síðasta áratuginn og samhengið yfir lengri tíma. Af myndinni er alveg ljóst að það er einkum á sviði tekjuskatta einstaklinga sem breytingarnar hafa orðið. Aðrir þættir skattheimtu eru minna breyttir. Árin 1985-2005 eykst skattheimta með tekjusköttum einstaklinga verulega, en hún hafði lækkað árið 1985 miðað við 1980. Það er því aukin skattheimta með tekjusköttum af einstaklingum sem skilað hefur auknum skatttekjum til hins opinbera. Neysluskattar voru og eru háir og þrátt fyrir að skattheimta af þeim hafi sveiflast nokkuð er hún svipuð í lok tímabilsins og var við upphaf þess, á heildina litið. Þessir tveir liðir skattheimtunnar, neysluskattar og tekjuskattar einstaklinga skila langstærstum hluta opinberra skatttekna á Íslandi. Aðrir liðir, eins og tekjuskattar fyrirtækja, eignaskattar og tryggingargjöld skila frekar litlu, en skattheimta af fyrirtækjum og tryggingargjöld hafa vaxið lítillega á síðustu árum. Það vegur þó mjög lítið í heildarþróun skattbyrðarinnar.

#### Mynd 5. Þróun skatttekna eftir uppruna 1965-2005

Sundurgreindar skatttekjur sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.



Almennt er það svo að skattheimta með tekjuskatti einstaklinga ræðst einkum af álagningarhlutfalli skattkerfisins annars vegar og frádráttum hins vegar. Mikilvægasti frádráttarliðurinn í tekjuskattskerfinu á Íslandi er persónuafslátturinn, sem

6 Gögnin eru einnig úr OECD Revenue Statistics 2007, bls. 78-90.

dregst frá álögdum skatti og myndar þannig frítekjumark sem oft er kallað skattleysismörk. Þá eru lífeyrissjóðsiðgjöld frádráttarbær því skattlagningu þeirra er frestað þar til þau eru greidd út (með ávöxtun) sem lífeyristekjur. Árið 1988 var gerð grundvallarbreyting á íslenska skattkerfinu. Þá var tekinn upp virðisauka-skattur og flatur tekjuskattur á einstaklinga með 35,2% álagningu í staðgreiðslu (sjá viðauka). Allir frádráttarliðir sem í gildi höfðu verið voru lagðir af og tekinn upp einn persónuafsláttur sem var allrífleg upphæð, eða nálægt 65% af meðaltekjum. Barnabætur voru greiddar beint til barnafjölskylda sem áttu rétt á þeim.

Þar eð einungis var eitt álagningarhlutfall var ekki um jöfnunaráhrif að ræða af því, eins og algengast hefur verið á Vesturlöndum, en hins vegar skiluðu skattleysismörkin umtalsverðum jöfnunaráhrifum. Þau gerðu það að verkum að fólk með lægri tekjur greiddi skatt af minni hluta tekna sinna og bar þannig lægri skattbyrði en þeir sem greiddu skatt af hærri tekjum. Þannig náðist stígandi í skattbyrðina líkt og þegar stighækkandi álagningu er beitt. Þar eð skattleysismörkin lágu frekar hátt voru jöfnunaráhrifin umtalsverð. Það er því þannig í kerfi flats tekjuskatts að skattleysismörkin eru oftast eini þátturinn sem stuðlar að jafnandi áhrifum skattheimtunnar á tekjuskiptinguna. Umfang skattleysismarkanna miðað við meðaltekjur stýrir þannig jöfnunaráhrifum tekjuskattsins. Neysluskattar leggjast á hinn bóginn með meiri þunga á fólk í lægri tekjuhópunum en á þá sem hafa hærri tekjur (sjá nánar um það í afar athyglisverðri grein fyrrverandi ríkisskattstjóra, Indriða H. Þorlákssonar, 2007).

Að framan var sýnt að skattbyrði tekjuskatts einstaklinganna er sá þáttur sem öðru fremur hefur leitt til aukinnar skattbyrði á Íslandi í seinni tíð. Í þjóðmálaumræðu um skattamál á síðustu tveimur árum eða svo hefur upplýsingum um þá þróun verið andmælt á tvo vegu.<sup>7</sup> Í fyrsta lagi var því neitað að skattbyrði hefði aukist. Því til stuðnings var vísað til þess að álagningarhlutfallið í staðgreiðslu tekjuskattsins hafi verið lækkað úr 41,9% árið 1997 þegar það var hæst í 37,7% árið 2006. Það hlýti að hafa falið í sér lækkun á skattbyrði, enda var gjarnan talað um þá þróun á þann veg, auk þess sem stjórnvöld höfðu lofað almenningi skatta-lækkunum. Þegar þess er gætt að skattbyrðin ræðst ekki eingöngu af álagningarhlutfallinu heldur einnig af skattleysismörkunum, eins og að framan greinir, er ljóst að þegar lækkun álagningar fer saman við breikkun skattstofnsins með rýrnun skattleysismarka þá getur skattbyrðin af viðkomandi skatti hæglega aukist. Það hefur augljóslega gerst á Íslandi þegar lækkun skattaálagningarinnar varð. Stjórnvöld lækkuðu skattbyrðina með annarri hendi (lækkuðu álagningarhlutfallið) en hækkuðu hana með hinn (rýrðu skattleysismörkin og stækkuðu þannig skattstofninn). Hækkunin var mun viðameiri en lækkunin. Nettóútkoman varð óhjákvæmilega aukin skattbyrði flestra, eða um 90% fjölskyldna.

Í öðru lagi sögðu þeir síðar, sem í fyrstu vefengdu að raunveruleg aukning á skattbyrði hefði átt sér stað, að skattbyrði kynni jú að hafa aukist en það hefði gerst vegna þess að tekjur almennings hefðu aukist svo mikið og það væri eðlileg þróun. Þá

7 Sjá nánar efni um þá umræðu á heimasíðu höfundar [www.hi.is/~olafsson](http://www.hi.is/~olafsson).

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

er hugsunin sú að eðlilegt sé að hlutfallsleg skattbyrði aukist við hækkun launa fyrir skatta. Stærri hluti tekna fólks fari yfir skattleysismörkin og skattur sé greiddur af stærri hluta þeirra. Þetta eru hins vegar falsrök sem byggjast á því að viðmið skattkerfisins fylgi ekki launaþróuninni í samfélaginu. Slíkt getur ekki verið eðlilegt.

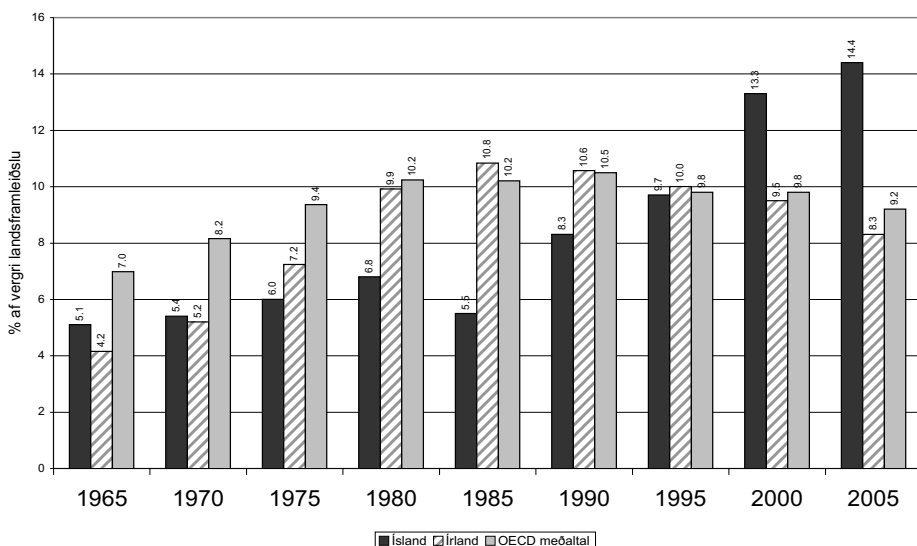
Það er einmitt nauðsynlegt að viðmið fyrir einstök álagningarþrep og fyrir skattleysismörkin fylgi launaþróuninni ef halda á sama skattkerfinu frá einum tíma til annars, með sömu heildarskattbyrði og sömu dreifingaráhrifum á tekju-skiptinguna. Ef það gerist ekki færast sífellt stærri hluti þjóðfélagsþegnanna upp fyrir skattleysismörkin og einnig færast þeir sem eru með meðaltekjur í sífellt hærri álagningarþrep (þar sem um stighækkandi álagningu er að ræða). Ef viðmið skattkerfisins væru ekki hækkuð í samræmi við launaþróunina myndu allir þegnar þjóðfélagsins smám saman verða komnir í efsta hátekjuskattsþrepið. Það sýnir hversu órókréttur sá málflutningur er sem horfir framhjá þessum áhrifum viðmiða í skattkerfinu.

Ef rök þeirra sem halda því fram að eðlilegt sé að skattbyrði fólks aukist hlutfallslega með meðalhækkun launa frá einu ári til annars fengju staðist, þá væri skattbyrði Bandaríkjamanna nú sú hæsta í heiminum, vegna þess að kaupmáttur þeirra hefur aukist meira en hjá flestum þjóðum á tímabilinu frá 1900 til 1980. Skattbyrði Bandaríkjamanna er hins vegar ein sú lægsta sem þekktist meðal hag-sælli þjóðanna.

Annað dæmi um rangfærslu þeirra sem réttlæta aukna skattbyrði með launa-hækkunum er að finna í samanburði á þróun tekjuskattbyrði einstaklinga á Íslandi og Írlandi frá 1995 til 2005. Það er gagnlegur samanburður vegna þess að hag-

### Mynd 6. Tekjuskattar einstaklinga á Íslandi, Írlandi og í OECD-ríkjunum 1965-2005

Innheimtir tekjuskattar sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.



## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

vöxtur Íra og kauphækkningar hafa að minnsta kosti verið jafnmiklar eða meiri en hagvöxtur og kauphækkningar Íslendinga á tímabilinu. Ef þessi rök um að eðlileg sjálfvirkni sé milli kauphækkana og aukinnar skattbyrði í tekjuskatti standast þá hefði skattbyrði Íra af tekjuskatti átt að aukast líkt og gerðist á Íslandi eftir 1995. Mynd 6 sýnir vel að þetta fær ekki staðist. Tekjuskattbyrði OECD-ríkja hækkaði jafnt og þétt árin 1965-1980, en þá stóð hún í stað til um 1990 er hún tók að lækka rólega. Árið 1995 voru Ísland og Írland stödd á svipuðum slóðum með skattbyrði af tekjuskatti einstaklinga í um 10% af vergri landsframleiðslu, og var það jafnt meðaltali allra OECD-ríkjanna það árið. Eftir 1995 lækkuðu Írar hins vegar skattbyrði af tekjuskattinum úr um 10% af VLF í rúmlega 8% en meðaltal OECD fór úr 9,8% í 9,2%. Skattbyrði Íslendinga jókst hins vegar úr 9,7% í 14,4% á sama tíma, eða um nærri helming, sem er óvenjumikil aukning. Skattbyrði breytist fyrir áhrif meðvitaðrar skattastefnu. Hún er afleiðing af samspili milli álagningarhlutfalla og frádráttarliða sem ákvarða skattstofninn (skattskyldar tekjur). Álagningarhlutfallið eitt segir einungis hluta af sögunni.

Þessi þróun er afar athyglisverð og ástæða til að skoða breytingar á skattleysismörkunum (þ.e. frátekjumarksinum í tekjuskatti einstaklinga), eins og gert er í töflu 1.

### Tafla 1. Rýrnun skattleysismarkna

miðað við lágmarkslaun, hámarkslífeyri ellilífeyrisþega og heildartekjur framteljenda 16 ára og eldri 1988-2006.

	Skattleysismörk sem hlutfall af lágmarkslaunum	Skattleysismörk sem hlutfall af hámarkslífeyri ellilífeyrisþega	Skattleysismörk sem hlutfall af heildartekjum framteljenda 16 ára og eldri
1988	138	125	
1989	139	122	
1990	139	121	61
1991	141	121	61
1992	140	120	60
1993	133	111	57
1994	133	111	56
1995	126	110	54
1996	118	106	50
1997	99	98	46
1998	94	92	43
1999	93	89	39
2000	90	89	37
2001	85	83	34
2002	83	76	33
2003	78	72	32
2004	74	68	30
2005	76	68	28
2006	73	72	

Heimildir: Ríkisskattstjóri, Tryggingastofnun ríkisins og Hagstofa Íslands.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Í dálki 3 má sjá að árið 1990 voru skattleysismörkin ígildi um 61% af meðaltekjum framteljenda í samfélaginu. Þau hafa lækkað á tímabilinu niður í 28% af meðaltekjum árið 2005, eða um ríflega helming. Það hefur þýtt að á þessum tíma hefur fólk greitt tekjuskatt af sífellt stærri hluta tekna sinna, þ.e. tekjuskattstofninn stækkaði verulega. Í dálki 1 má sjá hvernig skattleysismörkin voru miðað við samningsbundin lágmarkslaun á tímabilinu. Árið 1988 voru þau 38% hærrí en lágmarkslaunin sem þýðir að fólk á lágmarkslaunum vinnuþarðarins var skattfrjálst í tekjuskatti, en greiddi auðvitað neysluskatta af eyðslu sinni eins og aðrir. Þetta hlutfall fór upp í 41% yfir lágmarkslaunum árið 1991, en hefur síðan lækkað stig af stigi til 2004. Þeir sem hafa verið á lágmarkslaunum hófu að greiða tekjuskatt af þeim frá og með 1997, mjög lítið í fyrstu en síðan vaxandi.

Að sama skapi má sjá í dálki 2 að skattleysismörkin voru um 25% yfir hámarks lífeyri ellilífeyrisþega í almannatryggingakerfinu árið 1988. Þeir hófu líka að greiða skatt af lífeyrinum frá og með 1997. Rýrnun skattleysismarkanna er þannig að hún eykur skattbyrði lægstu tekna mest en skiptir hátekjufólk almennt litlu máli. Þetta er því sérstaklega óréttlát leið til að auka skattbyrði ef hliðsjón er höfð af einni af elstu reglum skattheimtuunar á Vesturlöndum, þ.e. að skattbyrði skuli taka mið af getu fólks til að greiða skatta („Ability to pay“). Adam Smith setti þessa reglu fram í bók sinni *Auðlegð þjóðanna* árið 1776 og hún er einn af hornsteinum skattkerfa nútímans (Indriði H. Þorláksson 2007; OECD 2006). Samkvæmt reglunni er þá leitast við að hafa skattbyrði hæsta hjá þeim sem hafa „breiðustu bökin“. Rýrnun skattleysismarkanna hækkar hins vegar mest skattbyrði þeirra sem lægstu launin hafa. Sú leið er því algjörlega öndverð þessari mikilvægu reglu skattkerfanna.

Í ljósi þess að ýmsir aðilar hafa í skattaumræðu síðustu tveggja ára beinlínis neitað því að skattbyrði Íslendinga hafi aukist er fróðlegt að skoða umsögn OECD um þetta efni í skýrslu samtakanna um efnahagsmál Íslendinga fyrir árið 2005. Umsögnin er svohljóðandi:

„Nýjasti alþjóðlegi samanburður sýnir að skattbyrði á Íslandi hækkaði upp fyrir meðaltal OECD-ríkjanna á seinni hluta tíunda áratugarins og aðgerðir í skattamálum síðustu ára [innskot: lækkun álagningar] hafi einungis til skemmri tíma hægt á hækkun skattbyrðarinnar.“  
OECD, Economic Survey: Iceland 2005, bls. 56.

„Skattlagning fyrirtækja hefur verið minnkuð verulega og er nú ein sú minnsta sem þekkist í Evrópu. Öndvert þessu er skattlagning einstaklinga enn tiltölulega mikil, þrátt fyrir að ríkisstjórnir hafi á síðasta áratug haft þá stefnu að lækka jaðarálagningu tekjuskatta. [...] Fyrirkomulag þar sem er fastur persónuafsláttur [innskot: skattleysismörk] sem hefur rýrnað að verðgildi yfir tíma og há almenn álagning í tekjuskatti hefur leitt til aukningar á meðalskattbyrði. [...] Skattafrádráttur vegna vaxtagjalda hefur verið rýrður nokkuð.“  
OECD, Economic Survey: Iceland 2005, bls. 57.



Áður en þróun skattbyrðarinnar í tekjuskatti einstaklinga er könnuð nánar skulum við skoða hvernig Ísland stendur í skattheimtu á helstu sviðum skattkerfisins, í samanburði önnur OECD-ríki.

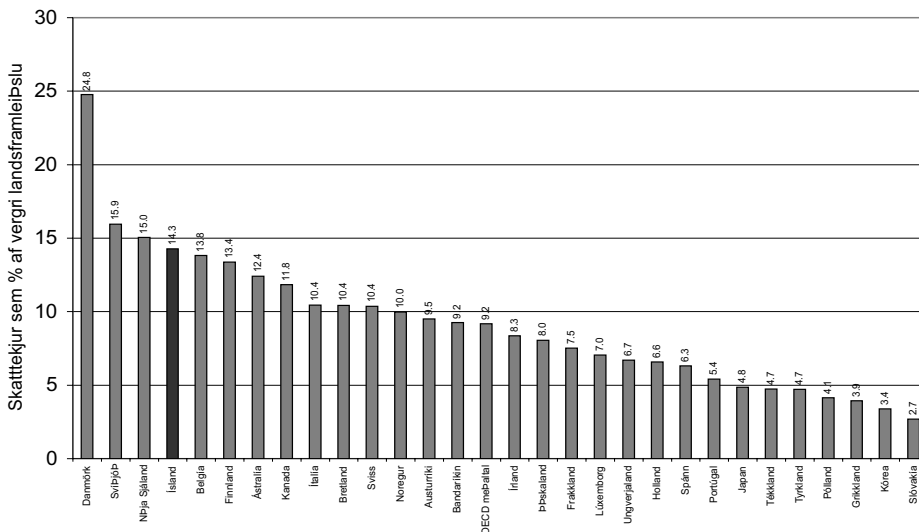
#### 4. Skattheimta á Íslandi í samanburði við önnur OECD-ríki 2004-2005

Á mynd 3 var sýnd skattbyrði þjóða af öllum sköttum og það er að sönnu algengasti mælikvarðinn á heildarskattbyrði þeirra. Greiningin sem hér er gerð varpar frekara ljósi á form og einkenni skattheimtunnar og hvernig hún leggst á ólíka skattstofna og þjóðfélagshópa. Röðun í samanburði á skatttekjum af einstökum skattstofnum gefur bæði vísbendingu um umfang skattheimtunnar í samfélaginu og sýnir um leið þá áherslu sem lögð er á viðkomandi tegund skattheimtu.

Eftir mikla aukningu á skattbyrði af tekjuskatti einstaklinga sem þegar hefur verið sýnd hefur Ísland fært sig mun ofar á skattbyrðarlista OECD-ríkjanna fyrir tekjuskatt einstaklinga. Stöðuna árin 2004-2005 (meðaltal árunna beggja) má sjá á mynd 7. Þar eru sýndar skatttekjur af tekjuskatti einstaklinga sem hlutfall af vergri landsframleiðslu í hverju landanna. Ísland er með fjórðu hæstu skattbyrðina í tekjuskattinum.

#### Mynd 7. Tekjuskattar einstaklinga í OECD-ríkjunum 2004-2005

Tekjuskattsheimta af einstaklingum sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.

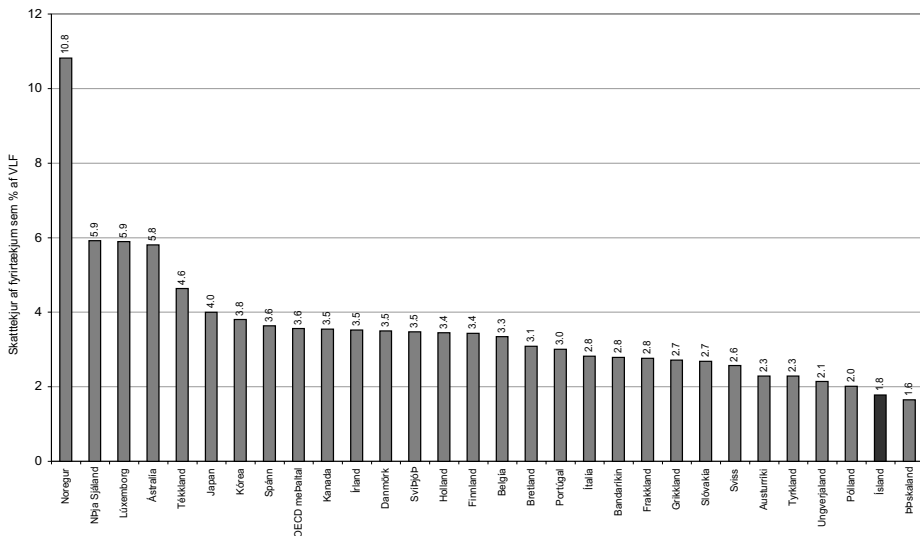


Danir eru með mestu áhersluna á tekjuskatta einstaklinga, þá Svía og Nýsjálandingar. Minnsta skattheimtan af þessum stofni er hins vegar í Slóvakíu, Kóreu, Grikklandi, Póllandi og Tyrklandi. Bandaríkin eru nærri meðaltali OECD-ríkjanna og Noregur lítillaga þar fyrir ofan.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

Tekjuskattheimta (beinir skattar) af fyrirtækjum er sýnd á mynd 8, sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Þar kemur fram að skattheimta af fyrirtækjum á Íslandi er ein sú minnsta sem þekktist innan OECD-hópsins árin 2004 og 2005. Aðeins Þjóðverjar eru með minni innheimtu tekjuskatts af fyrirtækjum, en þar er hins vegar lagður mikill skattur á fyrirtæki í formi tryggingargjalda til almannatryggingakerfisins. Árið 2005 voru skattheimtur af fyrirtækjum óvenjumiklar hér á landi vegna mikils hagnaðar í því þennsluástandi sem verið hefur. Það hækkar meðaltal Íslands á myndinni. Fyrri árin var Ísland hins vegar oft í neðsta sætinu í samanburði á tekjuskattbyrði fyrirtækja.

Mynd 8. Tekjuskattar fyrirtækja í OECD-ríkjunum 2004-2005  
Skattbyrði fyrirtækjaskatta sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.



Norðmenn taka mestar skatttekjur af fyrirtækjum, eða tæp 11% af vergri landsframleiðslu, og eru þeir í sérflökki í þeim efnum. Nýsjálandingar, Lúxemborgarmenn, Ástralir og Tékkar koma næstir. Skattaálagning á fyrirtæki var lækkuð verulega á Íslandi á tíunda áratugnum og fram yfir aldarmótin, eða úr 50% árið 1989 í 18% árið 2002. Samhliða þessu jukust skatttekjurnar lítillega. Það varð annars vegar vegna þess að hagnaður fyrirtækja óx í alþjóðlega góðærinu eftir 1995 og hins vegar vegna þess að samhliða lækkun álagningarinnar var frádráttarliðum fækkað (skattstofninn breikkaður eða stækkaður), eins og yfirleitt hefur verið gert í OECD-ríkjunum við slíkar aðstæður (Garrett 1998; Ganghof 2000; Owens 2005).

Á myndinni sést að Írland skilar mun meiri skatttekjum af fyrirtækjum en er á Íslandi, sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Þetta er einkum athyglisvert fyrir þá sök að tekjuskattsálagning á rekstrarhagnað fyrirtækja er almennt 12,5% á Írlandi en 18% á Íslandi (Atkins og Hodge 2005). Þetta sýnir einmitt vel mikilvægi skattstofnsins fyrir skatttekjurnar. Á Írlandi eru væntanlega færri frádráttar-

## Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

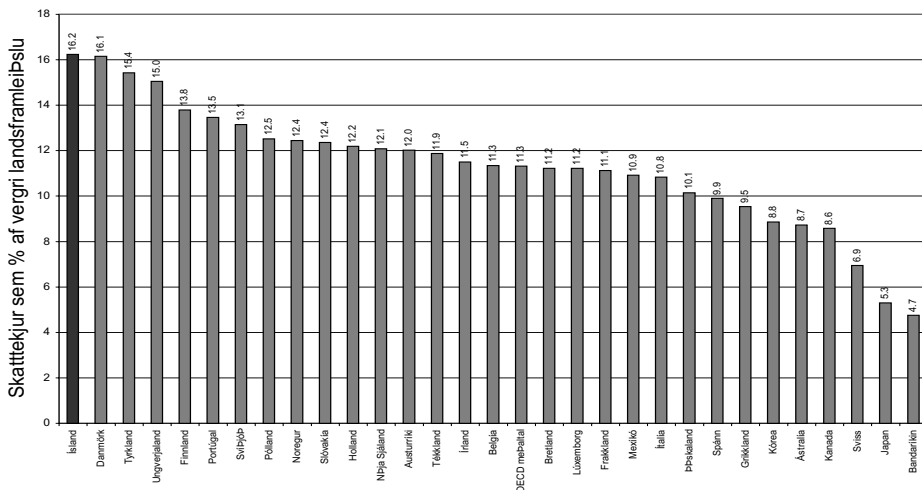
liðir og undanþágur í tekjuskatti fyrirtækja en á Íslandi, þ.e. skattstofninn (skattskyldar tekjur fyrirtækja) er væntanlega stærri þar. Einnig getur mismunandi hagnaðarstig fyrirtækja haft áhrif í þessum efnun, líkt og sérreglur í skattkerfi.

Bandaríkin eru annað svona dæmi. Þar er álagning á hagnað fyrirtækja mun hærri en á Írlandi, eða 39,3% árið 2005 á móti 12,5% á Írlandi. Samt skilar þessi skattlagning hlutfallslega minni skatttekjum í Bandaríkjunum en á Írlandi, eða 2,8% á móti 3,5% á Írlandi. Ástæðan er einkum sú að mun meira er um frádrætti og undanþágur frá skattlagningu fyrirtækja í Bandaríkjunum en á Írlandi. Bragðarefir í stjórnmalum myndu segja að þarna lægi einmitt tækifæri til að lækka skattaálagningu á fyrirtæki í Bandaríkjunum og auka með því skatttekjurnar. Það myndi hins vegar einkum geta gerst ef undanþágum og frádráttarliðum væri stórlega fækkað í Bandaríkjunum samhliða, þ.e. með því að skattstofn fyrir tekjuskatt fyrirtækja væri stórlega stækkaður.<sup>8</sup>

Norðmenn eru einnig athyglisverðir í þessu sambandi. Þar er álagningarhlutfall tekjuskatta á fyrirtæki 28%, eða umtalsvert lægra en hjá Bandaríkjamönnum. Samt skila þessir skattar Norðmönnum mun hærri tekjum, eins og myndin sýnir. Það er bæði vegna færri undanþágna og minni frádráttar í skattstofni og góðrar afkomu fyrirtækja, auk þess sem olúskatturinn er líklega talinn með í þessum tölum. Álagningarhlutfall skatta segir sem sagt ekkert um raunverulega skattbyrði eða skattheimtu eitt og sér. Samspil álagningar við skattstofninn (skattskyldar tekjur) ákvarðar útkomuna. Þeir sem horfa framhjá mikilvægi skattstofnsins gera einungis grein fyrir hluta af heildarmyndinni. Ef það er gert vísitandi getur verið um alvarlegar blekkingar að ræða.<sup>9</sup>

### Mynd 9. Neysluskattar í OECD-ríkjunum 2004-2005

Skattbyrði allra skatta af vörum og þjónustu sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.



8 Á ensku er þessi framkvæmd skattastefnu kölluð „tax-cut-cum-base-broadening“, en hún hefur einmitt verið ríkjandi í OECD-ríkjunum þegar álögur hafa verið lækkaðar, eins og greint er frá að framan.

9 Sjá einnig greinar um skattalækkanir og skattapólitik á vefsvæðum Center on Budget and Policy Priorities (<http://www.cbpp.org/9-27-06tax.htm>), Brookings stofnunarinnar ([www.brookings.edu](http://www.brookings.edu)),

## Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

Á mynd 9 má sjá skattbyrði af neyslusköttum í OECD-ríkjunum, sömu árin. Þar kemur í ljós að Íslendingar búa við mestu skattbyrði af neyslusköttum á þessum tíma. Neysluskattar skiluðu 16,2% af vergri landsframleiðslu í skatttekjur til hins opinbera hér á landi, ögn meira en í Danmörku. Árið 2007 var virðisaukaskattur á matvælum lækkaður á Íslandi sem færir Íslendinga lítillaga neðar á listanum, að öllu öðru óbreyttu. Meðaltal OECD-ríkjanna er 11,3% og Bandaríkin eru í neðsta sæti með 4,7%. Þeir byggja skattheimtu sína að mestu leyti á tekjusköttum af einstaklingum og fyrirtækjum og hafa ekki enn tekið upp virðisaukaskatt. Það háttarlag sem þar tíðkast að verðmerkja vöru og þjónustu án söluskatts, sem svo leggst á við greiðslu, gerir neytendur mjög meðvitaða um skattlagningu neyslunnar og er til þess fallið að veita viðhald gegn hækkun slíkrar skattlagningar. Í Evrópu er virðisaukaskattur yfirleitt innifalinn í birtu kostnaðarverði og ekki eins sýnilegur. Athyglisvert væri að velta fyrir sér hvernig viðbrögð almennings í Evrópu yrðu ef háir neysluskattar sem víða tíðkast þar væru gerðir jafnsýnilegir og er í Bandaríkjunum.

Neysluskattar eru allir skattar á vöru og þjónustu, bæði í formi virðisaukaskatts, söluskatts (sem er orðinn sjaldgæfur), vörugjalda, tolla og innflutningsgjalda, auk bifreiðagjalda o.fl. Neysluskattar eru ekki tekjujafnandi skattar, líkt og tekjuskattar einstaklinga eru yfirleitt.<sup>10</sup> Neysluskattar leggjast með hlutfallslega meiri þunga á fólk sem hefur lægri tekjur og ver þeim öllum í neyslu nauðþurfta. Þeir sem hafa hærri tekjur og eiga aflögu til að leggja í fjárfestingu eða sparnað greiða yfirleitt lægri skatta af slíku fé og bera því hlutfallslega lægri byrði af neyslusköttum en fólk með lægri tekjur. Mörgum finnst neysluskattar af þessum sökum óréttlátari en tekjuskattar, því með beinum sköttum er auðveldara að koma við reglu Adams Smith um að þeir sem hafa hærri tekjur beri hlutfallslega meiri skattbyrði (Indriði H. Þorláksson 2007).

Mynd 10 sýnir svo skattheimtu í formi tryggingaiðgjalda, sem alla jafna renna til almannatryggingakerfanna. Þarna er Ísland mjög neðarlega í röðinni, með 3,2% af vergri landsframleiðslu, þegar meðaltal OECD-ríkja er 9,3%.

Þjóðirnar á meginlandi Evrópu eru margar með mikla innheimtu skatttekna í þessu formi og sumar þeirra með lægri innheimtu í tekjuskatti einstaklinga í staðinn. Danir sem voru með hæstu skattbyrði í tekjuskatti einstaklinga eru með einna lægstu gjaldtöku í formi tryggingaiðgjalda, enda eru almannatryggingar þeirra ekki fjármagnaðar með almannatryggingagjöldum, sem einnig á við um Ástralíu og Nýja-Sjáland. Á Íslandi eru almennt ekki tekin almannatryggingagjöld af einstaklingum síðan nefskatturinn svokallaði var af lagður 1972 (Stefán Ólafsson 1999). Atvinnurekendur greiða hins vegar tryggingargjald (sem telja má hluta af kjarasamningsbundnum greiðslum sem koma af launaliðnum). Aðild

Economic Policy Institute, (<http://www.epinet.org/>), Tax Foundation ([www.taxfoundation.org](http://www.taxfoundation.org)) og Tax Policy Center (<http://www.taxpolicycenter.org/>), en ofangreind málefni hafa verið mikið til umræðu í Bandaríkjunum, m.a. í tengslum við umdeilda skattastefnu ríkisstjórna bæði Reagan og Bush.

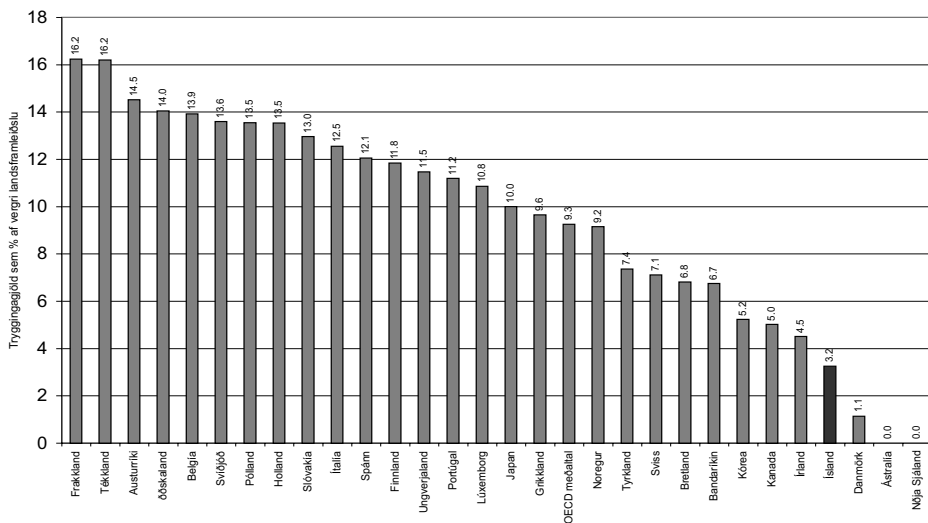
10 Á ensku eru tekjujafnandi skattar kallaðir „progressive taxes“ en neysluskattar eru kallaðir „regressive taxes“, sem er andstaðan við tekjujafnandi skatta.

## Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Íslendinga að starfstengdum lífeyrissjóðum á vinnumarkaði er hins vegar skyldubundin og greiða launþegar 4% launa sinna í þá og atvinnurekendur nú 7%. Ef almannatryggingagjöld eru talin til skatta í Evrópu er álitamál hvort ekki ætti til samræmis að telja iðgjöld til skyldaðra lífeyrissjóða hér á sama hátt. Það er greiðsla sem dregin er af launum til að fjármagna lífeyrisgreiðslur meðlima og er skattur síðan greiddur af lífeyrinum þegar hann er greiddur út með ávöxtun. Ef það væri gert myndi Ísland færast ofar á listanum á mynd 10.

### Mynd 10. Tryggingaiðgjöld í OECD-ríkjum 2004-2005

Hlutfall af vergri landsframleiðslu (lífeyrissjóðaiðgjöld vantar í töluna fyrir Ísland).

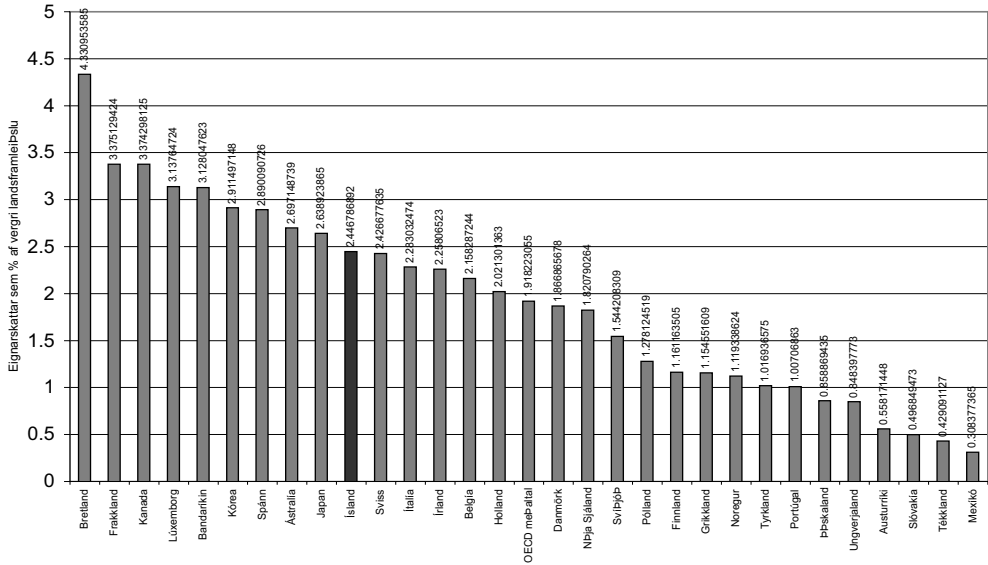


Loks sýnir mynd 11 á sama hátt umfang eignaskatta í löndunum öllum. Þarna er Ísland fyrir ofan meðallag OECD-ríkjanna, með 2,4%, en meðaltalið er 1,9%. Eins og fram kom á mynd 5 hafði umfang eignaskattheimtu aukist á Íslandi frá um 1975 til 1995 en hefur lækkað líttilega eftir það. Eignaskattar ná einkum til skattlagningar hreinnar eignar (þ.e. eigna að frádrögnum skuldum) og fasteignagjalda. Á Íslandi hefur álagning eignaskatta verið lækkuð á síðustu árum en fasteignagjöld hafa aukist. Bretar, Frakkar, Kanadamenn, Lúxemborgarmenn og Bandaríkjamenn leggja mestu skatta hlutfallslega á eignir, en fátækari þjóðir eins og Mexíkóar, Tékkar, Slóvakíumenn og Ungverjar leggja litla skatta á eignir. Það á einnig við um nokkrar þjóðir úr hópi hagsælli ríkjanna, svo sem Austurríkismenn, Þjóðverja, Norðmenn og Finna, svo dæmi séu tekin.

Erfðafjárskattar eru lagðir á flutning eigna milli kynslóða, þ.e. á arf. Á Vesturlöndum leggjast slíkir skattar yfirleitt með mestum þunga á stóreignafólk og eru oftast hugsaðir til að stemma stigu við ójöfnuði tækifæra í samfélaginu. Á Íslandi hafa slíkir skattar nýlega verið lækkaðir mikið.

Af þessu yfirliti yfir umfang og einkenni skattheimtu á Íslandi í samanburði

Mynd 11. Eignaskattar í OECD-ríkjum 2004-2005  
Skattheimta af eignum sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.



við OECD-ríkin má ráða að skattlagning einstaklinga í formi tekjuskatta og neysluskatta er mjög há á Íslandi en skattlagning fyrirtækja á hinn bóginn afar lág. Skattlagning einstaklinga með tryggingargjöldum til almannatrygginga er lág á Íslandi en álitamál er hvort ekki eigi að telja greiðslur í lífeyrissjóði því til viðbótar. Þá er skattlagning eigna á Íslandi vel yfir meðaltali OECD-ríkjana.

### 5. Skattlagning fjármagnstekna

Árið 1998 var lögleiddur sérstakur fjármagnstekjuskattur hér á landi, með 10% álagningu á skattstofninn, sem samanstóð af arðgreiðslum, söluhagnaði af hlutabréfum og öðrum eignum, auk leigutekna og vaxtatekna. Vaxtatekjur höfðu áður verið skattfrjálsar en aðra þætti fjármagnstekna átti að skattleggja líkt og atvinnutekjur, með nokkrum frávikum þó. Með þessum nýja fjármagnstekjuskatti var skattlagning vaxtatekna þannig hækkuð en skattlagning annarra tegunda fjármagnstekna, sem nú eru langstærstur hluti fjármagnstekna, var lækkuð verulega.

Þetta nýmæli fór svo saman við eflingu hlutabréfamarkaðar og nýrra heimilda til að stofna einkahlutafélög (frá 1995) sem báru lægri skatta en einkafyrirtæki. Einkahlutafélög voru tæp 12.913 árið 1999 en hafði fjölgað í 26.361 árið 2006, þ.e. fjöldi þeirra hafði ríflega tvöfaldast.<sup>11</sup> Til samanburðar er fróðlegt að hafa í huga fjölskyldueiningar hjóna og sambúðarfólks eru um 60.000 á Íslandi.<sup>12</sup> Fjöldi einkahlutafélaga virðist því vera ótrúlega mikill á Íslandi sem vekur grun um mikla

11 Heimild: Hagstofa Íslands, vefsvæði 17. nóvember 2007.

12 Heimild: Staðtölur skatta á vef ríkisskattstjóra.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

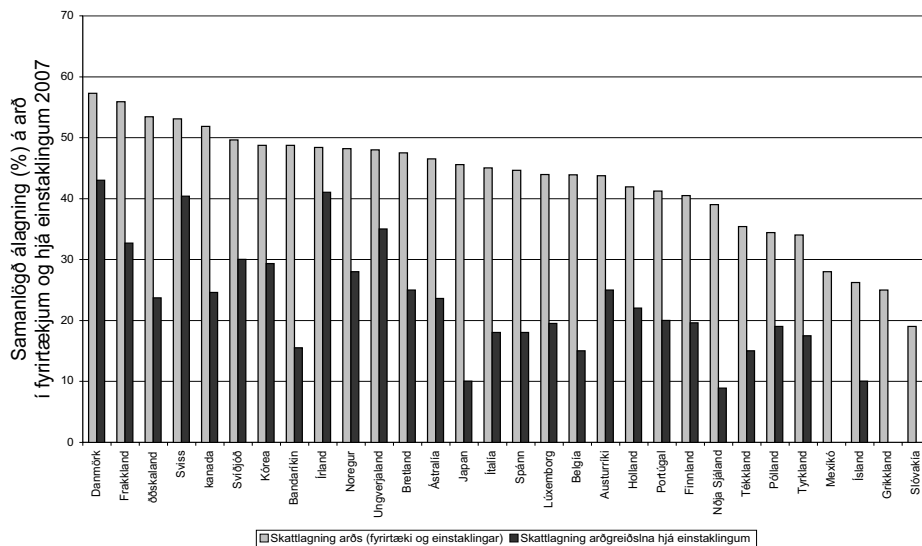
notkun þeirra til að ná fram skattalegu hagræði. Það gæti gerst með því að atvinnutekjum sé að hluta breytt í fjármagnstekjur. Endurskoðendur hafa bent á þennan möguleika og ef rétt reynist er slík tilfærsla hluti af mikilli aukningu fjármagnstekna hér á landi á síðustu árum, samhliða þessari öru fjölgun einkahlutafélaga.

Á Alþingi hafa komið fram upplýsingar um afar hátt hlutfall arðgreiðslna út úr einkahlutafélögum sem styður ofangreindar grunsemdir. OECD og aðrir sérfræðingar í skattamálum ganga almennt út frá því sem gefnu að ef skattbyrði ólíkra tekjustofna er mjög misjöfn þá verði tilhneiging til tilfærslu tekna þangað sem skattbyrðin er léttust (OECD 2006; Ganghof 2000 og 2005). Mikill munur á skattlagningu atvinnu- og fjármagnstekna á Íslandi þýðir væntanlega að slík tilhneiging ætti að vera mjög sterk á Íslandi og er mikilvægt að rannsaka þetta sérstaklega.

### Mynd 12. Skattlagning arðgreiðslna í OECD-ríkjum árið 2007

Álagning sem hlutfall af skattstofni:

Einstaklingar og samanlögð skattlagning hjá einstaklingum og í fyrirtækjum.



Mynd 12 sýnir skattlagningu arðgreiðslna af hlutabréfum á tvo vegu, annars vegar skattlagningu á arðgreiðslum sem einstaklingar fá til sín (10% á Íslandi) og hins vegar samanlagða skattlagningu arðs í fyrirtækjum (áður en arður er greiddur út) og hjá einstaklingum (eftir að arður hefur verið greiddur út), að teknu tilliti til frádráttarheimilda.<sup>13</sup>

13 Gögnin eru frá OECD Tax database á [www.oecd.org](http://www.oecd.org). Sjá einnig skýrslu áströlsku ríkisstjórnarinnar, „International Comparison of Australia’s Taxes“, frá 3. apríl 2006. Hugtakið er „overall statutory tax rates on dividend income“. Þetta er nettóskattlagning þessa liðar fjármagnstekna. Aðrir liðir

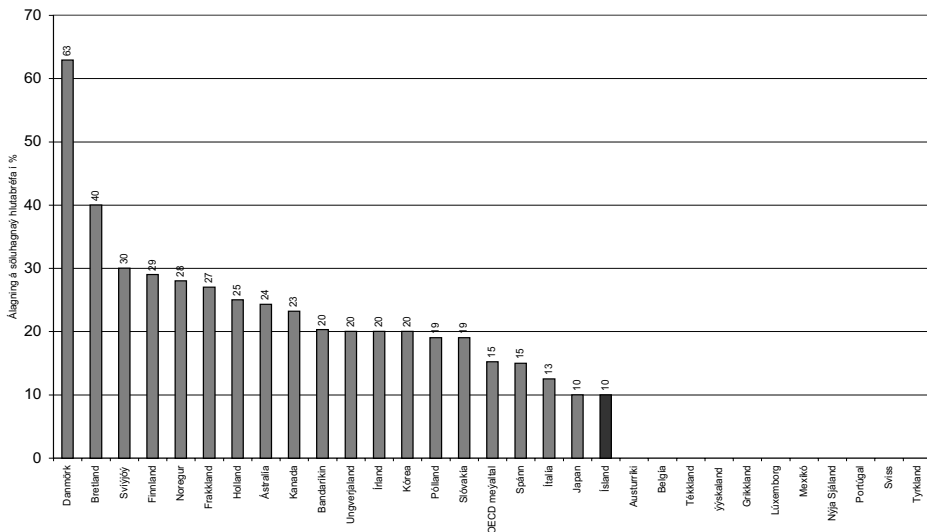
## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Á myndinni má sjá að skattlagning þessa liðar fjármagnstekna er með allra lægsta móti á Íslandi árið 2007. Aðeins Grikkland og Slóvakía eru með lægri heildarskattlagningu arðgreiðslna en Ísland, en hvorugt þessara landa skattleggur slíkar tekjur einstaklinga, einungis fyrirtækj. Mexíkó er næst fyrir ofan Ísland og þá koma Tyrkland, Tékkland og Pólland. Ísland er þarna í hópi landa sem eru almennt á mun lægra hagþróunarstigi, en sum landanna í Austur-Evrópu sem losnuðu undan áhrifavaldi Sovétríkjanna hafa oft boðið fyrirtækjum og fjárfestum sérstök vildfarkjör til að örva og hraða efnahagsþróun sinni.

Heildarálagning á arðgreiðslur á Íslandi er 26,2% (samanlagt í fyrirtækjum og hjá einstaklingum), en flest hagsælli ríkin í OECD-samtökunum eru með yfir 40% álagningu, samkvæmt þessu mati OECD-samtakanna. Danir, Frakkar, Þjóðverjar, Svisslendingar og Kanadamenn eru með yfir 50% álagningu, en Svíar, Bandaríkjamenn og Írar eru rétt undir 50% markinu, ásamt Norðmönnum og Bretum. Því virðist ljóst að þessi skattlagning fjármagnstekna á Íslandi er með allra lægsta móti og mjög langt undir meðaltali OECD-ríkjanna.

Annar þáttur skattlagningar fjármagnstekna er sýndur á mynd 13, en það er skattlagning hagnaðar af sölu hlutabréfa og annarra eigna (*capital gains tax*).<sup>14</sup> Þar er skattlagning á einstaklinga það sem máli skiptir og gildir um þetta 10% álagningin á Íslandi. Eins og myndin sýnir er Ísland með lægstu álagninguna ásamt Japan, af þeim löndum sem leggja á slíkan skatt. Ellefu af 30 OECD-ríkjum leggja ekki á slíkan skatt en Danir eru með langhæstu álagninguna, eða 63%.

### Mynd 13. Álagning á söluhagnað hlutabréfa í OECD-ríkjum 2005-2006



fjármagnstekna bera oftast ekki almennt skattlagningu innan fyrirtækja og gildir þá oftast persónulega álagningin í samanburðinu (10% á Íslandi, en hærra í flestum OECD-ríkjum).

<sup>14</sup> Þessi gögn koma úr skýrslu áströlsku ríkisstjórnarinnar (2006), kafla 6.



## Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

Bretar koma svo með 40%, þá Svíar með 30%, Finnar 29% og loks eru Norðmenn með 28%, en þeir leggja samræmdan 28% tekjuskatt á hagnað fyrirtækja, arðgreiðslur og vaxtatekjur einstaklinga. Bandaríkin voru með 20% álagningu á þessum tíma en ríkisstjórn Bush hefur nýlega lækkað hana í rúmlega 15%. Þá eru Írar með 20% skatt á hagnað af sölu hlutabréfa. Í einhverjum tilvikum getur verið um frádrátt af skattstofni að ræða.

Í skýrslu OECD (2006), *Fundamental Reform of Personal Income Tax*, er sýndur samanburður á skattlagningu hagnaðar fyrirtækja, arðgreiðslna og vaxtatekna (bls. 83). Þar kemur fram að Ísland er með afgerandi lægstu skattlagningu á vaxtatekjur, eða 10%. Þær þjóðir sem næstar koma, með um 15%, eru Grikkland, Tékkland og Belgía. Aðrar þjóðir eru ofar og flestar hagsælu þjóðirnar eru með mun hærri álagningu á þennan þátt fjármagnstekna en Ísland.

Þegar allt er saman tekið virðist því ljóst að skattlagning fjármagnstekna sé almennt með lægsta mótí á Íslandi. Þær þjóðir sem Íslendingar bera sig oftast saman við eru með umtalsvert hærri skattlagningu á þessu sviði.

### 6. Breytt dreifing á tekjuskattbyrði einstaklinga 1993-2005

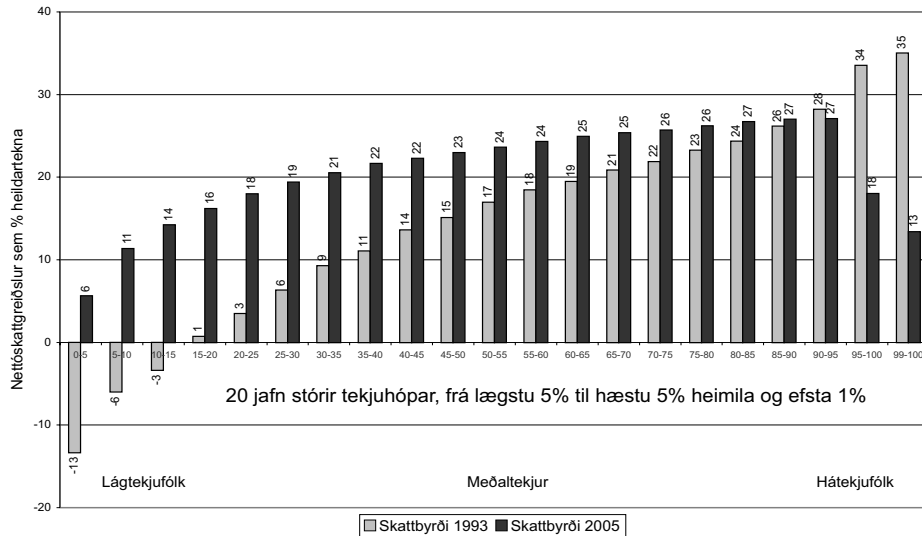
Af því sem fram er komið er ljóst að tekjuskattbyrði einstaklinga jókst mjög mikið á Íslandi á síðustu 20 árum. Á tíunda áratugnum gerðist það einkum fyrir tilstilli þeirrar rýrnunar frítekjumarkansins í tekjuskattinum (skattleysismarkanna) sem sýnd var í töflu 1. Sú leið hafði mikil áhrif á dreifingu skattbyrðarinnar milli tekjuhópa, með því að hún jók skattbyrði lægri tekjuhópanna mest, en síðan fór sú aukning minnkandi eftir því sem tekjurnar voru hærri. Lágtekjuhóparnir eru viðkvæmastir fyrir rýrnun skattleysismarkanna. Á mynd 14 er sýnt hvernig skattbyrðin breyttist í tuttugu jafnstórum tekjuhópum hjóna og sambýlisfólks (5% fjölskyldna eru í hverjum tekjuhópi, raðað frá lægstu tekjuhópnum vinstra megin á myndinni til tekjuhæstu hópanna hægra megin á myndinni).<sup>15</sup>

Ljósu súlurnar sýna raunverulega skattbyrði (*effective taxation*) í hverjum tekjuhópi fyrir sig árið 1993, en þær svörtu sýna hvernig skattbyrðin var í sama tekjuhópi, þ.e. á sama stað í tekjuskiptingunni, árið 2005. Þar sem mestur munur er á ljósu og dökku súlunum varð mest breyting á skattbyrði. Það er algengast vinstra megin á myndinni, þ.e. hjá fólki í tekjulægri hópnum. Þar er breytingin á þann veg að skattbyrðin jókst mikið, mest í lægstu hópnum. Þannig hafði skattbyrði lægsta tekjuhópsins verið -13% árið 1993 (fólk í þeim hópi greiddi

15 Gögnin koma frá ríkisskattstjóra ([www.rsk.is](http://www.rsk.is)). Skattbyrðin (*effective tax rate*) er reiknuð sem heildarskattgreiðslur, að frádrögnum barna- og vaxtabótum, sem hlutfall heildartekna fyrir skatta. Allar tekjur eru meðtaldar: Atvinnutekjur, lífeyristekjur og allar fjármagnstekjur. Mikilvægast er að kanna þetta fyrir hjón og sambúðarfólk eins og hér er gert. Einhleypir framteljendur í gögnum ríkisskattstjóra eru að stórum hluta (meira en 40%) á aldrinum 16-25 ára, í miklum mæli ungt tekjulítíð fólk sem gengur í skóla og býr oft hjá foreldrum. Að öðru leyti er einhleyp fólk algengt í hópi aldraðra, einkum ekkjur, og er gerð grein fyrir skattbyrði eldri borgara í annari grein höfundar, „Skattbyrði ólíkra þjóðfélagsþópa, 1995 til 2005“ (2007).

**Mynd 14. Heildarskattar (skattar að frádrögnum bótum) sem hlutfall heildartekna**

Greint eftir 20 tekjuhópum (5% tekjuþega í hverjum), frá lágtekjuhópum til hátekjuhópa.



engan tekjuskatt, enda undir skattleysismörkum, en fékk til baka barnabætur og/eða vaxtabætur). Árið 2005 var skattbyrði hjá fólki í þessum lágsta tekjuhópi heimilanna komin í +6%, hafði hækkað alls um 19 prósentustig, sem er afar mikið á alla mælikvarða. Í þessum hópi allra tekjulægsta fólksins varð aukning skattbyrðarinnar einmitt mest. Í næsta hópnum jókst hún um 17 prósentustig og fór síðan smám saman minnkandi eftir því sem ofar dró í tekjustigann.

Þegar komið er upp í tekjuhóp 85-90, þ.e. þriðja hæsta tekjuhópin, varð lítil breyting á skattbyrði og í efstu tveimur tekjuhópunum lækkaði raunskattbyrði fólks, langmest í efsta tekjuhópnum, úr 34% árið 1993 í 18% 2005. Í efstu tveimur tekjuhópunum lækkaði skattbyrðin fyrir tilstilli hins nýja fjármagnstekjuskatts, en fjármagnstekjur eru stór hluti heildartekna fólks þar, mest í allra hæstu hópunum, t.d. efsta 1% fjölskyldna, en skattbyrði í þeim hópi var komin niður í 13% árið 2005, úr um 35% árið 1993.

Það er athyglisvert í þessu sambandi að efstu 5% fjölskyldna í Bandaríkjunum greiddu um 30% af heildartekjum sínum í beina skatta eftir að ríkisstjórn Bandaríkjanna lækkaði skattbyrði þeirra nokkuð árið 2001 og efsta 1% fjölskyldna þar greiddi 31,3% í skatta. Sambærilegur hópur á Íslandi var sem sagt með um 13% skattbyrði, sem er líklega ein allra lágsta skattbyrði slíks hátekjuhóps sem þekktist á Vesturlöndum nú á dögum (Mishel, Bernstein og Boushey, 2003, bls. 60; OECD 2006). Því virðist ljóst að breytingin á dreifingu skattbyrðarinnar milli tekjuhópa hefur verið óvenjulega mikil á Íslandi á þessum tíma.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

Þegar myndin er skoðuð kemur annað athyglisvert í ljós. Skattlagningin á einstaklinga á Íslandi var tiltölulega línuleg 1993, frá lægstu tekjuhópum til þeirra efstu, með stighækkandi skattbyrði eftir því sem „bökin urðu breiðari“. Það form hefur lengi verið og er enn algengast í tekjuskattskerfum vestrænna þjóða, þótt úr stígandanum hafi dregið eftir miðjan níunda áratuginn (Steinmo 2003). Nýja dreifingin á tekjuskattsbyrðinni sem komin er árið 2005 er meira bogadregin. Skattbyrðin eykst mjög hratt hjá tekjulágu fólki með lítilli hækkun teknanna. Fólk sem er undir fátæktarmörkum greiðir nú orðið tekjuskatt að einhverju leyti (og auðvitað greiðir það svo fulla neysluskatta af útgjöldum sínum vegna almennrar framfærslu).

Þannig er fólk tiltölulega fljótt komið upp í umtalsverða skattbyrði þótt tekjur séu lágar og síðan eykst skattbyrðin mjög rólega eftir að upp í miðtekjur og yfir er komið og lækkar svo aftur í efsta endann. Indriði H. Þorláksson (2007) bendir einnig á þetta einkenni skattbyrðarinnar árið 2005. Vísar hann í því sambandi til fráviks frá reglunni um „getu til að greiða“.

Í þjóðmálaumræðu um þróun skattamála á síðustu misserum hefur verið nefnt að eðlilegt sé að skattbyrði lágtekjufólks hafi hækkað, því tekjur þess hafi hækkað „svo mikið“. Það hafi orðið „aflögufæra“ en áður var og því getað greitt hærri skatta. Staðreyndin í þessu er hins vegar sú að tekjur lágtekjufólks fyrir skatta hækkuðu minnst af öllum tekjuhópum en tekjur hátekjuhópanna, einkum hæstu 10% fjölskyldna, hækkuðu langmest (sjá Stefán Ólafsson 2006a og 2006b). Hátekjufólkið naut í þeim skilningi langmestu aukningar á „aflögufærni“, en hlaut í uppskeru verulega og afar óvenjulega lækkun á heildarskattbyrði. Þar gildi sem sagt hvorki viðmiðið um „aflögufærni“ né „getu til að greiða“.

Lágtekjufólkið sem dróst aftur úr í tekjuþróuninni fyrir skatta fékk í ofanálág mestu aukninguna á skattbyrði, sem rýrði svo kaupmáttaraukningu þess og stuðlaði að enn frekari gliðnun í tekjustiganum (Stefán Ólafsson 2006a og 2006b).

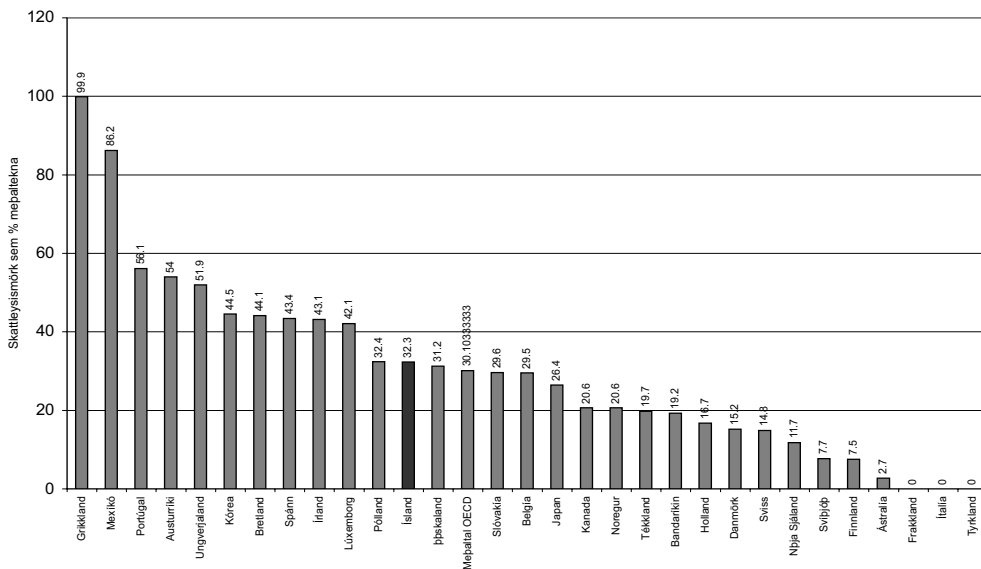
Sú rýrnun skattleysismarkanna sem sýnd var hér að framan og tilkoma hins nýja fjármagnstekjuskatts eru þættirnir sem breyttu dreifingu skattbyrðarinnar á Íslandi frá 1993 til 2005 eins og sýnt er á mynd 14. Rýrnun skattleysismarkanna jók skattbyrði lægri tekjuhópanna en fjármagnstekjuskatturinn nýi lækkaði verulega skattbyrði tekjuhæsta fólksins, sem var með stóran hluta heildartekna sinna sem fjármagnstekjur. Lækkun jaðarálagningar í tekjuskattinum (hátekjuskattsins) hafði einnig svipuð áhrif.

Í framhaldinu er gagnlegt að skoða nánar upphæð skattleysismarkanna á Íslandi í samanburði við OECD-ríkin. Það er gert á mynd 15.

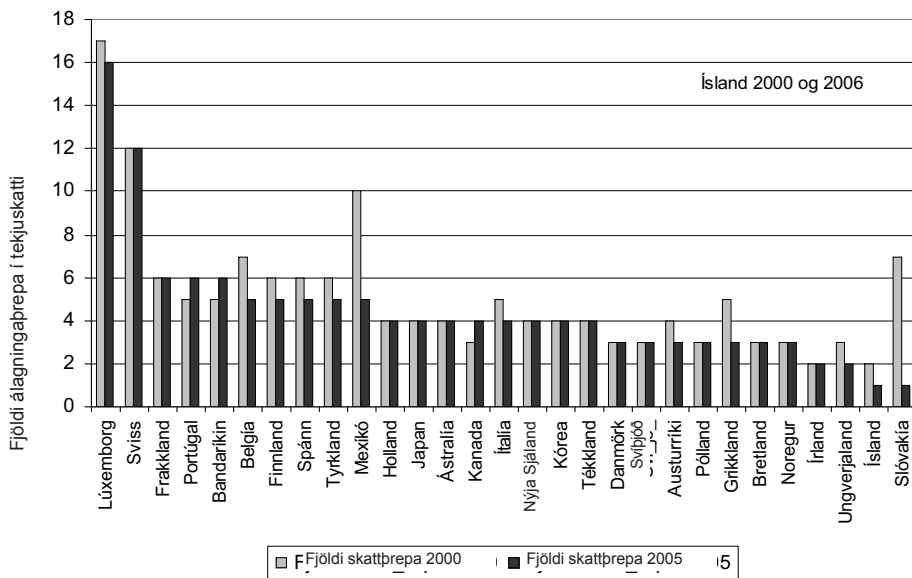
Skattleysismörkin á Íslandi árið 2003 voru 32,3% af meðaltekjum í samfélaginu, sem var rétt fyrir ofan meðallag OECD-ríkjanna. Það er því rangt sem haldið hefur verið fram í þjóðmálaumræðu á Íslandi síðustu misserin að skattleysismörk séu óvenjuhá hér. Ef þau hefðu haldið gildi sínu frá upphafi tíunda áratugarins, eða alveg frá 1988, væri Ísland í þriðja efsta sæti á þessum lista á mynd 15. Það væri líka eðlilegt ef Ísland ætti að hafa sambærileg jöfnunaráhrif í tekjuskattskerfi sínu og algengt er á Vesturlöndum. Ísland er eins og sjá má á mynd 16 í þeirri óvenjulegu stöðu að vera nú eitt af tveimur OECD-ríkjum með flatan tekjuskatt, eftir að hátekjuskatturinn hefur verið lagður af.

Mynd 15. Skattleysismörk í OECD-ríkjunum árið 2003

Frítekjumark í tekjuskatti einstaklinga sem hlutfall af meðaltekjum í þjóðfélaginu.



Mynd 16. Fjöldi álagningarþrepa í tekjuskatti einstaklinga í OECD-ríkjum Samanburður á árunum 2000 og 2005. Eftir 2006 var aðeins eitt álagningarþrep á Íslandi.



## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

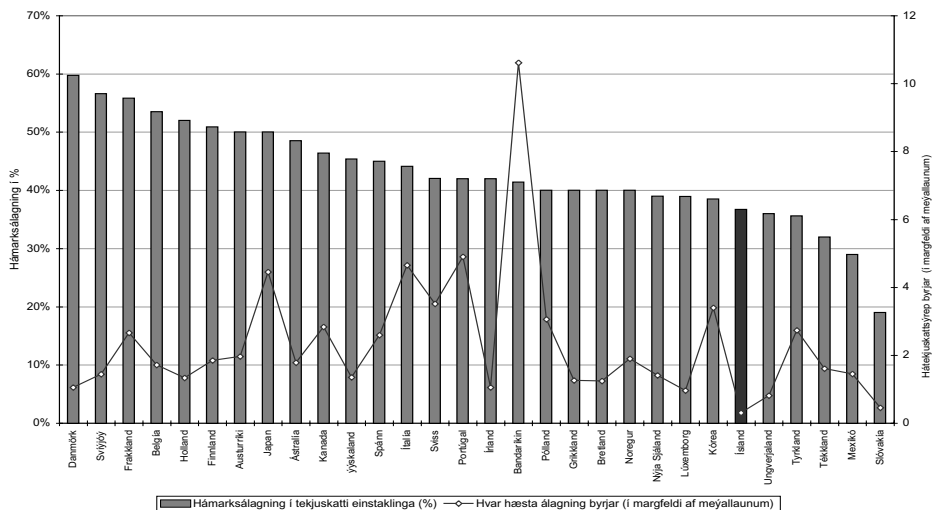
Ísland var með flatan tekjuskatt einstaklinga frá upptöku staðgreiðslukerfisins árið 1988. Þá voru skattleysismörkin í gildi nærri 65% af meðaltekjum og höfðu umtalsverð jöfnunaráhrif, líkt og ef Ísland hefði búið við stighækkandi tekjuskattsálagningu. Síðan kom 5% hátekjuskattur til viðbótar árið 1994 og hann hækkaði í 7% árið 1999, en lækkaði svo í skrefum eftir 2003 uns hann var endanlega afnuminn 2006. Þegar Ísland er nú aftur komið í þá stöðu sem var við upptöku staðgreiðslunnar, þegar flati tekjuskatturinn var við lýði, virðist ljóst að jöfnunaráhrif tekjuskattsins séu um helmingi minni nú en var þá (Stefán Ólafsson 2006a). Ef menn vilja ekki festa tekjuskjortinguna á Íslandi í mun ójafnara formi en þá var er nauðsynlegt að hækka skattleysismörkin verulega.

Það er einnig athyglisvert sem fram kemur á mynd 16 að mikill meirihluti OECD-ríkjanna, eða 25 af 29 ríkjum, er með þrjú eða fleiri álagningarþrep í tekjuskatti einstaklinga (OECD 2006). Raunar er meirihlutinn með minnst fjögur þrep. Ísland og Slóvakía eru einu aðildarríkin með flatan tekjuskatt. Utan OECD eru nokkur ríki í Austur-Evrópu með slíkan flatan tekjuskatt og á það einkum við minna þróuð ríki sem áður tilheyrðu Sovétríkjablokkinni.

Á síðustu myndinni eru sýnd nánar nokkur frekari einkenni á innheimtu tekjuskatts einstaklinga árið 2006.

### Mynd 17. Hámarksálagning í tekjuskatti einstaklinga og tekjumörk hámarksálagningar

Hlutfall hæstu álagningar í prósentum og tekjumörk þar sem hún tekur gildi (margfeldi af meðallaunum). OECD-ríkin 2006.



Hér er sýnd hámarksálagning í tekjuskatti, þ.e. hæsta álagningarþrepíð sem í gildi er í aðildarríkjunum, sem og hvar það kemur til sögunnar í tekjustiganum. Er það sýnt í margfeldi af meðallaunum (1 á kvarðanum hægra megin þýðir meðallaun; 2

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

þýðir tvöföld meðallaun o.s.frv.). Því hærra sem það viðmið er (sýnt með línunni í myndinni), þeim mun ofar í tekjustiganum tekur hámarksálagningin gildi. Þannig má t.d. sjá að Bandaríkin eru rétt fyrir neðan meðallag í hæð hámarksálagningarinnar (jaðarálagningar í tekjuskatti einstaklinga) en hún tekur gildi mjög ofarlega í tekjustiganum, þ.e. við rúmlega tíföld meðallaun.

Ísland er með sjöttu lægstu hámarksálagninguna en hún tekur hins vegar óvenju snemma gildi í tekjustiganum, vel undir meðallaunum, eða í um 30% meðallauna. Menn eru því óvenjusnemma komnir í hámarksálagningu á Íslandi en sú hámarksálagning er frekar lág miðað við önnur ríki í hópnum. Fólk í flestum hinna OECD-ríkjanna sem er undir meðaltekjum býr hins vegar oftast við lægra álagningarþrep í tekjuskatti en Íslendingar. Upphæð skattleysismarkanna og lægri álagningarþrep skipta öllu um það hversu þung skattbyrðin verður í reynd í lægstu tekjuhópnum.

Þetta bendir til að fólk sem hefur háar tekjur sleppi tiltölulega vel frá skattlagningu á Íslandi samanborið við hin OECD-ríkin, um leið og fólk sem er neðar í tekjustiganum finnur snemma fyrir hárra álagningu. Rýrnun skattleysismarkanna hefur svo fært þessa hámarksálagningu neðar í tekjustigann á síðasta áratug. Þetta er því þróun á skattbyrði sem á marga vegu hefur verið íslensku fólki með meðaltekjur og lægri tekjur afar óhagstæð.

### 7. Íslenska skattastefnan í samhengi

Áður en við setjum skattastefnu Íslendinga í samhengi við þær stefnur sem hafa verið ríkjandi í OECD-ríkjunum á síðustu áratugum er rétt að draga saman þau einkenni íslenskrar skattastefnu nútímans sem hér hafa komið fram.

Heildarskattbyrði Íslendinga hefur aukist verulega á síðasta áratug, í reynd meira en í nokkru öðru OECD-ríki. Langtímameðaltal skattbyrði á Íslandi var um 30% af vergri landsframleiðslu 1965-1995. Á árunum 1995-2005 fór tíu ára meðaltalið upp í 36,5%. Aukna skattbyrðin varð nær eingöngu í tekjusköttum einstaklinga, sem jukust um nærri helming 1995-2005. Á sama tíma var slík skattheimta almennt lítillaga lækkandi í OECD-ríkjunum og fór t.d. úr um 10% af vergri landsframleiðslu á Írlandi 1995 í 8,3% árið 2005, um leið og hún jókst úr 9,7% á Íslandi í 14,4%.

Tekjuskattsbyrði Íslendinga er nú orðin sú fjórða hæsta sem þekktist innan OECD-ríkjanna. Tekjuskattsbyrði af neyslusköttum er jafnframt sú hæsta sem mælist í OECD-ríkjunum árin 2004-2005. Á hinn bóginn er skattlagning fyrirtækja á Íslandi ein sú allra lægsta sem þekktist. Skattlagning fjármagnstekna á Íslandi er sömuleiðis ein sú minnsta sem finnst í OECD-ríkjunum. Íslendingar hafa því mörg sérkenni í skattastefnu og ógna nokkrum heimsmetum á því sviði. Það ber á sinn hátt vitni um róttæka skattastefnu.

Samhliða aukinni tekjuskattsbyrði einstaklinga og fjölskyldna á Íslandi breyttist dreifing skattbyrðar einstaklinganna í samfélaginu verulega. Skattleysismörk í tekjuskatti rýrnuðu um nærri helming á tímabilinu og jók það skattbyrði al-

## Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

mennta launþega mikið, langmest í lægri tekjuhópunum. Á sama tíma lækkaði hinn nýi fjármagnstekjuskattur skattbyrðina í efstu tekjuhópunum verulega (hjá efstu 10% tekjuþega). Þannig jókst skattbyrði í lægri hluta tekjustigans verulega um leið og hún minnkaði í allra efstu tekjuhópunum.

Þessi þróun á Íslandi er óvenjuleg miðað við aðrar vestrænar þjóðir á þessum tíma. Þótt skattbyrði hátekjufólks hafi t.d. verið lækkuð nokkuð í Bandaríkjunum, með mjög umdeildum hætti þar í landi (sbr. nmgr. 9), þá greiða þau 5% tekjuþega sem hæstar tekjur hafa þar um 30% af þeim í skatta, en hér greiðir sambærilegur hópur hjóna og sambúðarfólks um 18% í tekjuskatta.

Þessi aukning á skattbyrði um níu af hverjum tíu fjölskyldna á Íslandi lagðist með mestum þunga á lágtekjufólk á vinnumarkaði, ellilífeyrisþega, öryrkja, einstæða foreldra og einnig á ungar barnafjölskyldur almennt.<sup>16</sup>

En hvernig ríma þessi einkenni skattastefnunnar á Íslandi við líkönin þrjú af algengustu skattastefnum vestrænna ríkja sem fjallað var um í byrjun greinarinnar (Owens 2005; OECD 2006; Ganghof 2000 og 2005)? Þar er átt við heildstæða skattkerfið (CIT), tvíþætta skattkerfið (DIT) og flata skattkerfið (FIT).

Ísland á nú lítið sem ekkert sameiginlegt með heildstæða skattkerfinu (CIT), þar sem skattlagning allra tekna einstaklinga og hagnaðar fyrirtækja er samræmd og með sameiginlegri stighækkandi álagningu. Ísland hefur hins vegar einkenni sem að hluta tengjast tvíþætta skattkerfinu (DIT), en víkur með afgerandi hætti frá því. Tvíþætta skattkerfið felur í sér að jafnarskattlagning atvinnutekna er meiri en skattlagning fyrirtækjahagnaðar og fjármagnstekna. Í þessu skattkerfi er áfram byggt á stighækkandi álagningu atvinnutekna, t.d. upp í 40-60% álagningu hæstu atvinnutekna eins og er annars staðar á Norðurlöndum. Þar vege skattleysismörk hins vegar minna en hér á landi, einmitt vegna þess að stighækkandi álagningin kemur í þeirra stað. Norðmenn ganga hreinast til verks í útfærslu þessa tvíþætta skattkerfis, með sömu skattaálagningu (28%) á atvinnutekjur, hagnað fyrirtækja og fjármagnstekjur, um leið og álagning á atvinnutekjur er hærri og með þremur álagningarþrepum. Danir, Svíar og Finnar eru með hærri jafnarálagningu en Norðmenn í tekjuskattinum.

Frávik Íslands frá tvíþætta skattkerfinu felast öðru fremur í því að álagning á fyrirtæki og fjármagnstekjur er mun lægri hér á landi. Þá sveigir Ísland sig í átt til flata skattsins í skattlagningu atvinnutekna einstaklinga, án þess þó að fylgja þeirri reglu helstu hugmynda um flata skattinn að vera með sömu álagningu á atvinnutekjur, fjármagnstekjur einstaklinga og á hagnað fyrirtækja.

Ísland er því hvorki með skýra mynd af tvíþætta skattkerfinu né flata skattkerfinu. Sérstæða þeirra góðu skattakjara sem fyrirtækjaeigendum og fjárfestum er boðin á Íslandi er mikil og virðist sem Ísland nálgist það nú að geta talist eins konar skattaparadís fyrir fyrirtækjaeigendur og fjárfesta. Að sama skapi er sú þróun sem varð á skattleysismörkunum á síðasta áratug afar óvenjuleg og óhagstæð al-

16 Sjá nánar um það í annarri grein höfundar, „Skattbyrði ólíkra þjóðfélagshópa, 1995 til 2005“ (2007).

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

mennu launafólki og lífeyrisþegum, sem hafa borið auknar byrðar vegna aukinna opinberra útgjalda á þessum tíma, sem og auknar byrðar vegna niðurgreiðslna opinberra skulda.

Sú aukna skattbyrði sem lagðist á lífeyrisþega, ungar barnafjölskyldur og almennt á fólk í lágtekjuhópum, rýrði aðrar kjarabætur sem þessir hópar fengu á sama tíma. Það á t.d. við um kjarabætur lágtekjufólks sem fengust með meiri hækkun lægstu launa í kjarasamningum á vinnumarkaði, sem og bætur sem lífeyrisþegar fengu með hækkun lífeyrisgreiðslna úr lífeyrissjóðum á tímabilinu. Einnig á það við um nýja aldurstengda lífeyrisuppbót sem öryrkjar fengu. Hún og aðrar umbætur lífeyriskjara þeirra fóru að stórum hluta í auknar skattgreiðslur. Þannig vann skattastefna síðasta áratugar gegn kjarapróun þessara hópa og átti sinn þátt í því að kaupmáttur þeirra dróst aftur úr aukningu kaupmáttar sem varð hjá hærri tekjuhópunum.

### Heimildir

- Aron, H. og Galper, H. (1986). *Assessing Tax Reform*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Atkins, C. og Hodge, S. (2005). „The US Corporate Income Tax.“ Washington: Tax Foundation; Special Report nr. 2005/136.
- Atkinson, A. og Piketty, T. (2006). *Top Incomes over the Twentieth Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Blyth, M. (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flora, P. og Heidenheimer, A. (ritstj.) (1981). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books.
- Forbes, S. (2005). *Flat Tax Revolution*. New York: Forbes.
- Förster, M. og Mira d'Ercole, M. (2005). *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s*. París: OECD.
- Ganghoff, S. (2000). „Adjusting National Tax Policy to Economic Internationalization: Strategies and Outcomes“, í Scharpf, F.W. og Schmidt, V.A. (ritstj.) (2000), *Welfare and Work in the Open Economy: Diverse Responses to Common Challenges* (Vol. II). Oxford: Oxford University Press.
- Ganghoff, S. (2005). „Globalization, Tax Reform Ideals and Social Policy Financing“, í *Global Social Policy* 5, 1, 77-95.
- Garrett, G. (1998). *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hagstofa Íslands (vefsvæði). Talnagögn ([www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is)), sótt í nóvember 2007.
- Hall, R. og Rabushka, A.E. (1995). *The Flat Tax*. Stanford: Hoover Institution Press.
- Indriði H. Þorláksson (2007). „Skattapólitík: Er skattkerfið sanngjarnt og hvernig nýttast ívilnanir þess?“, í *Stjórnmal og stjórnsýsla* 3, 1.
- Kenworthy, L. (2004). *Egalitarian Capitalism*. New York: Sage.
- Lassen, D.D. og Sörensen, P.P. (2002). *Financing the Nordic Welfare States: The Challenge of Globalization to Taxation in the Nordic Countries*. Kaupmannahöfn: Norræna ráðherranefndin.



## Stjórnmal og stjórnsýsla vefimarit (fræðigreinar)

- Musgrave, R.A. og Musgrave, P.B. (1980). *Public Finance in Theory and Practice*. New York: MacGraw Hill.
- Piketty, T. og Saez, E. (2006). „The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective“, í *American Economic Association, Papers and Proceedings*, maí 2006, 200-205.
- OECD (2005). *Economic Surveys: Iceland*. París: OECD.
- OECD (2006). *Fundamental Reform of Personal Income Tax*. París: OECD, Tax Policy Studies.
- OECD (ýmis ár). *Taxing Wages*. París: OECD.
- OECD (2007). *Revenue Statistics*. París: OECD.
- OECD (2007). Tax database ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)), sótt í nóvember 2007.
- Owens, J. (2005). „Fundamental Tax Reform: An International Perspective.“ París: OECD ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)).
- Stefán Ólafsson (1999). *Íslenska leiðin: Almannatryggingar og velferð í alþjóðlegum samanburði*. Reykjavík: Háskólaútgáfan og Tryggingastofnun ríkisins.
- Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson (2005). *Hnattvæðing og þekkingarþjóðfélag*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Stefán Ólafsson (2006a). „Aukinn ójöfnuður á Íslandi: Áhrif stjórnmála og markaðar í fjölþjóðlegum samanburði“, í *Stjórnmal og stjórnsýsla* 2, 2.
- Stefán Ólafsson (2006b). „Breytt tekjuskipting Íslendinga: Greining á þróun fjölskyldutekna 1996 til 2004“, í Úlfar Hauksson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum VII* (2006), bls. 173-188. Reykjavík: Félagsvísindastofnun HÍ.
- Stefán Ólafsson (2007). „Skattbyrði ólíkra þjóðfélagshópa á Íslandi, 1995 til 2005“, í Gunnar Þór Jóhannesson (ritstj.), *Rannsóknir í Félagsvísindum VIII*, bls. 207-220. Reykjavík: Félagsvísindastofnun HÍ.
- Steinmo, S. (2003). „The Evolution of Policy Ideas: Tax Policy in the 20th Century“, í *British Journal of Politics and International Relations* 5, 2, 206-236.
- Swank, D. og Steinmo, S. (2002). „The New Political Economy of Taxation in Advanced Capitalist Democracies“, í *American Journal of Political Science* 46, 3, 642-655.
- Swank, D. (1997). „Funding the Welfare State: Globalization and the taxation of business in advanced market economies.“ *Political Studies* 46, 4, 671-692.
- Swank, D. (2002). *Globalization, Political Institutions and Policy Change in Developed Welfare States*. New York: Cambridge University Press.
- Verslunarráð Íslands (2005). „15% landið Ísland: Einfaldara skattkerfi eykur velmegun.“ Reykjavík: Verslunarráð.
- Þjóðhagsstofnun (ýmis ár). *Sögulegar hagtilur*. Reykjavík: Þjóðhagsstofnun.
- Warburton, R.F.E. og Hendy, P. (2006). *International Comparison of Australia's Taxes*. Canberra: Fjármálaráðuneyti Ástralíu.

