

Staðgreiðsla og skattbyrði í 30 ár

Axel Hall¹

Ágrip

Í þessari grein er markmiðið að lýsa núverandi skattkerfi tekjuskatts sem hefur verið við lýði frá upptöku staðgreiðslunnar 1988. Hér er kerfið greint, eiginleikum þess lýst og það að einhverju leyti sett í norrænt samhengi. Til að auðvelda umfjöllun eru settar fram formlegar skilgreiningar á skattbyrði og jaðarsköttum. Mælikvarðar á jöfnun skattkerfis eru ennfremur settir fram. Þegar litið er yfir allt tímabil staðgreiðslunnar sést að tengsl persónuafsláttar við vísitölu neysluverðs á tímum hækkunar kaupmáttar hafa aukið meira skattbyrði hjá hinum tekjulægri en þeim sem hafa hærri tekjur, sem á móti voru með hærri skattbyrði fyrir. Þessi þróun er hér nefnd raunskattskrið og langtímapróun í þessu efni hefur yfirgnæft aðra hluta staðgreiðslukerfisins og greiðendum tekjuskatts hefur fjölgað. Framangreindar breytingar hafa verið umdeildar og fræðimenn m.a. tekist á um þær. Hér er þróuninni lýst án þess að leitast við að leggja dóm á þá pólitísku vegferð sem hefur verið farin eða vangaveltur um aðrar leiðir mögulegar hingað til. Rauði þráðurinn hefur verið þróun skattleysismarka og persónuafsláttar. Kerfi með framangreindri þróun þarf að endurstilla reglulega standi vilji til að viðhalda lóðréttri jöfnun í kerfinu. Það kallar á stefnumótun um þrep (stig og fjölda), mörk þrepa (t.a.m. skattleysismörk) og þróun markanna yfir tíma. Í þessari grein er farið yfir þá valkosti sem stjórnvöld hafa sett fram varðandi breytingar á skattkerfinu og niðurstaða þeirrar stefnumörkunar greind með áhrifum á jöfnun í kerfi tekjuskatts.

Abstract

This paper describes the income tax system of pay as you go from its introduction in 1988. An analysis of the system is given, and its main characteristics, which are then put into Nordic context. To clarify the analysis this paper gives formal definitions of tax burden and marginal taxes. Measures for the progressiveness of the tax system are formulated and applied to the latest tax changes. Generally, since 1988 the indexation of the tax credit to general price increases has been the overriding factor in the development of the system and the tax burden. The tax burden has increased more for lower income people than for those on higher income. This occurrence is defined as real fiscal drag and resulted in more people

¹ Dr. Axel Hall er lektor við Háskólann í Reykjavík. Netfang: axelhall@ru.is. Höfundur er jafnframt varaformaður fjármálaráðs. Greinin er á ábyrgð höfundar og þarf ekki að endurspeglar skoðanir fjármálaráðs. Höfundur vill þakka Maríönnu Jónasdóttur fv. skrifstofustjóra á skrifstofu skattamála í fjármála- og efnahagsráðuneytis fyrir samstarf og ábendingar sem nýttust við skrif þessarar greinar er byggir á vinnu skýrslu sérfræðingahóps um endurskoðun skattkerfisins. Höfundur var formaður sérfræðingahópsins og vann að gerð skýrslunnar, (fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2019). Þá vill höfundur þakka Hlyni Hallgrímssyni sérfræðingi á skrifstofu skattamála sérstaklega fyrir samstarf um ýmsa þá útreikninga og gögn sem hér birtast. Ágúst Arnórsson verkefnisstjóri á Hagfræðistofnun Háskóla Íslands fær líka bestu þakkir fyrir veitta aðstoð við skrif þessara greinar. Villur eru á ábyrgð höfundar.

paying tax. These changes have not been without controversy politically and among academics. The evolution of the system is described here without making a judgment of the political decisions that preceded the changes in the system. The underlying current has been the evolution of the allowance and the tax credit. A system with such a current needs to be recalibrated at regular intervals if it is to achieve vertical equity. That calls for policy making on tax rates, (the level of rates and the number of steps) and how the allowance and other reference amounts in the system evolve over time. This paper gives an overview of the options that the government has been giving consideration to during the latest round of evaluation of the system. The policy changes that is now under consideration is evaluated in terms of the proposed changes in progressiveness of the system.

JEL flokkun D31; D63; H21; H22; H24; H25; H27.

Lykilord: Fjármál hins opinbera; tekjuskattar; skattbyrði; jöfnun skattkerfis.

Keywords: Public finance, income tax; tax burden; progressiveness.

Pay as you go income tax system and tax burden for 30 years

1 Inngangur

Skattar eru meðal viðkvæmustu og umdeildustu viðfangsefna í samfélagi á hverjum tíma. Fjármögnun hins opinbera og endurdreifing tekna sem þeir eru notaðir til eru stjórn mála-legt viðfangsefni sem tekist er á um í kosningum og á vettvangi stjórn mála. Hið norræna líkan skatta og opinbers rekstrar er um margt ólíkt öðrum kerfum. Annars vegar hversu mikil endurdreifing er og umfang opinbers rekstrar og hins vegar stig skattlagningar.

Tekjuskattar á Norðurlöndum eru almennt háir og kerfin búa almennt við stigmögnun hækkandi skatta með auknum tekjum. Þetta hefur náðst án þess að það hafi komið niður á atvinnustigi eða með háu atvinnuleysi. Góða yfirlitsgrein um þetta er að finna í Barth og fél. (2014) þar sem þessari tölfræði er lýst.

Í umræðu um opinber fjármál hér varðandi útgjöld og tekjuöflun er samanburður við hin Norðurlöndin iðulega nálægur. Í þessari umræðu takast á sjónarmið um jöfnuð og um skilvirka skatta og möguleg fórnarskipti á milli þess að stuðla að hagkvæmu skattkerfi og skattkerfi sem stuðlar að endurdreifingu tekna. Hægt er að stuðla að jöfnuði með skattlagningu en útgjaldastefnu hins opinbera hefur auðvitað líka veruleg áhrif á jöfnuð þó það sé ekki greint hér.

Í þessari grein er markmiðið að lýsa núverandi skattkerfi tekjuskatts sem hefur verið við lýði frá upptöku staðgreiðslunnar 1988. Hér er kerfið greint, eiginleikum þess lýst og það sett í norrænt samhengi. Til að auðvelda umfjöllun eru settar fram formlegar skilgreiningar á skattbyrði og jaðarsköttum. Mælikvarðar á jöfnun skattkerfis eru settir fram og þeim beitt á þær breytingar sem framundan eru. Jöfnun í skattkerfi vísar almennt til þess að greiddur sé hærri skattur af auknum tekjum. Hér er vert að staldra við og skilgreina hvað felst í hugtakinu jöfnuður.

Almennt má segja að tekjudreifing er mæld með hlutfalli hárra og lágra tekna, t.d. tekna þess sem er neðst í efstu tíund og þess sem er efst í neðstu tíund, en ekki mismun. Yfir langan tíma margfaldast tekjur hvers einstaklings og verður þá munur í krónum meiri en hlutföllin haldast svo fremi sem tekjudreifingin breytist ekki. Hlutfallslegur tekjuskattur minnkar krónutölumun á milli einstaklinga af því að þeir tekjuháa greiða þá fleiri krónur í skatta en hefur ekki áhrif á hlutföll ráðstöfunartekna og þar með ekki á tekjudreifingu eins og hún er mæld. Þess vegna þarf tekjuskattur að vera „prógressífur“ búa við stigmögnun til þess að lækka hlutfall hæstu og lægstu ráðstöfunartekna.

Duclos (2008) skilgreinir og skýrir hugtökin lóðréttur og láréttur jöfnuður. Hann bendir á að litið sé til þessara tveggja grunnilda við greiningu á áhrifum endurdreifingar stjórnvalda. Lóðréttur jöfnuður aðstoðar við að greina hvernig aðgerðir hafi áhrif á jöfnuð ein-

staklinga sem hafi upphaflega mismunandi velferð. Stuðst er við láréttan jöfnuð þegar metin eru áhrif stefnumörkunar stjórnvalda á aðila sem eru eins á öllum viðeigandi sviðum - þ.m.t. með sama stig upphaflegrar velferðar. Hvað skattlagningu varðar krefst grunn-gildið um lóðréttan jöfnuð að hrein skuldbinding skattgreiðslna vaxi með aukinni getu einstaklinga til að greiða (mælt með tekjum fyrir skatt). Strangt form þessa grunn-gildis er samkvæmt Duclos almennt viðtekið: það felur í sér að getan til að greiða vaxi hraðar en tekjur, og að hrein skattbyrði ætti samkvæmt því einnig að vaxa hraðar en tekjur. Á grundvelli þessa felur strangt form lóðréttis jafnaðar í sér stigmögnun í skattkerfinu. Hér er umræða um lóðréttan jöfnuð byggð á skilgreiningu Duclos eins og hún birtist í *The New Palgrave Dictionary of Economics* og jöfnun í greininni vísar til þessa stranga forms lóðréttis jafnaðar.

Jöfnun má ná fram með hækkandi jaðarsköttum með auknum tekjum og/eða með því að undanþiggja ákveðinn hluta tekna sköttum þ.e. setja ákveðin skattleysismörk. Skattleysismörk eru þau tekjumörk þar sem persónuafsláttur er fullnýttur. Þau ákvarðast af grunnprósentu og persónuafslætti.

Þegar litið er yfir allt tímabil staðgreiðslunnar sést að tengsl persónuafsláttar við vísitölu neysluverðs á tímum hækkunar kaupmáttar hafa aukið meira skattbyrði hjá hinum tekjulægri en þeim sem hafa hærri tekjur, sem á móti voru með hærri skattbyrði fyrir. Þessi þróun er hér nefnd raunskattskrið og langtímaþróun í þessu efni hefur yfirgnæft aðra hluta staðgreiðslukerfisins og greiðendum tekjuskatts hefur fjölgað.

Persónuafsláttur var hár í upphafi staðgreiðslunnar 1988 og einnig grunnprósentan. Við upphaf staðgreiðslunnar varð sögulegt lágmark í tekjuöflun tekjuskatts. Kerfisbundið hefur verið leitast við að vinda ofan af þessu bæði hvað varðar há skattleysismörk og háa grunnprósentu. Há prósentu gerir það að verkum að þegar tekjur fara yfir skattleysismörk lenda framteljendur á vegg skattprósentu með tilheyrandi letjandi áhrifum á vinnuframboð.

Almennt hefur skattkerfið jöfnunareiginleika innan árs gagnvart ólíku tekjustigi (lóðréttur jöfnuður) en raunskattskriðið hefur einnig leitt til jöfnunar á skattbyrði yfir tíma (flatara skattkerfi). Raunskattskriðið hefur enn fremur reynst öflugt og virkt hagstjórnartæki sem eykur skattbyrði á þenslutíma en dregur úr þegar laun halda ekki í við vísitölu verðlags. Á þetta reyndi verulega eftir fjármálaáfallið 2008. Sumt í tekjuöflun hins opinbera hrundi en á sama tíma gaf ríkið eftir skattbyrði til að milda áhrif skattlagningar á almenning. Skattleysismörk hækkðu þá meira en laun og um leið jukust ýmis útgjöld bótakerfa í tengslum við efnahagsástandið með samsvarandi skuldaföfnun ríkissjóðs. Tímabilið eftir það hefur farið í að greiða skuldir ríkissjóðs með bættu efnahagsástandi.

Framangreindar breytingar hafa verið umdeildar og fræðimenn tekist á um þær. Stefán Ólafsson (2007) greinir t.a.m. skattastefnu Íslendinga og ber saman við önnur lönd innan OECD. Í grein sinni ber hann þróun skattlagningar á Íslandi saman við þróun annars staðar á breiðum grunni með ýmsum mælikvörðum með samanburð við OECD lönd í huga. Framsetningin hér er kerfisbundin og styður um margt möguleika á slíkum samanburði. Leiðarljós Stefáns er aukning skattbyrði eins og því hefur verið lýst hér en ályktanir hans af því eru þó ekki þær sömu og hér. Stefán setur einnig skattlagningu launatekna í samhengi við aðra tekjuöflun og telur að lágir tekjuskattar fyrirtækja og lágur fjármagnstekjuskattur hér gangi á svig við hið norræna tvíþætta kerfi tekjuskatts (e. dual income tax system) sem almennt skattleggi fjármagn og vinnuafl með sömu grunnprósentu en skattleggi svo vinnuaflið í ríkari mæli með auknum tekjum. Sjá t.d. Boadway (2004) þar sem er að finna lýsingu á tvíþætta kerfi tekjuskatts. Þá er að finna frekari greiningu í Stefáni Ólafssyni og Arnaldi Sölva Kristjánssyni (2012). Önnur sjónarmið öndverð þeim sem Stefán setur fram má meðal annars finna í Hannesi H. Gissurarsyni (2007). Axel Hall (2015) fjallar ennfremur um þessa þróun og setur í samhengi við Norðurlöndin.

Hér verður þróuninni lýst án þess að leitast við að leggja dóm á þá pólitísku vegferð sem hefur verið farin eða vangaveltur um aðrar leiðir mögulegar hingað til. Rauði þráðurinn

hefur verið þróun skattleysismarka. Í norrænum samanburði kemur fram að þau teljast há og fyrsta prósentan líka. Í þessu samhengi skiptir jafnframt máli að ekki hefur gengið að lækka grunnprósentuna á öllu tímabilinu sem neinu nemur. Það telst óheppilegt hvað skilvirkni varðar í ljósi framboðsáhrifa kerfisins á hvata til vinnu. Kerfið hefur einkennst af því að hafa fá þrep og vægi skattleysismarka til jöfnunar hefur verið mikið. Að vísu hefur dregið úr vægi skattleysismarkanna og jöfnunin hefur þar af leiðandi minnkað.

Kerfi með framangreindri þróun þarf að endurstilla reglulega standi vilji til að viðhalda lóðréttri jöfnun í kerfinu. Það kallar á stefnumótun um þrep (stig og fjölda), mörk þrepa (t.a.m. skattleysismörk) og þróun markanna yfir tíma. Þörfin fyrir virka hagstjórn verður áfram fyrir hendi og mikilvægt að huga að stefnumörkun um hvernig þrepamörk eigi að þróast yfir tíma.

Í þessari grein er farið yfir þá valkosti sem stjórnvöld hafa sett fram varðandi breytingar á skattkerfinu og niðurstaða þeirrar stefnumörkunar greind með áhrifum á jöfnun í kerfi tekjuskatts.

2 Tæknilegir þættir

Þegar hugað er að þróun kerfis tekjuskatts yfir tíma og að samanburði við önnur lönd þarf að setja fram hugtök og aðferðafræði við samanburðinn, enda skattkerfin sjálf breytingum háð í einstökum löndum yfir tíma og ólík yfir lönd.

Í skýrslum OECD eru reiknaðir jaðarskattur launþega, heildarjaðarskattur launþega og launagreiðanda, skattbyrði (meðalskattur) launþega og skattbyrði launþega og launagreiðanda saman. Þessir mælikvarðar byggjast á því á hvern skatturinn er lagður, þ.e. á launþegann eða launagreiðandann. Mikilvægt er að átta sig á þessum hugtökum og því er hér sett niður nákvæm skýring á þeim. Ólíkir jaðar- og meðalskattar eru sérlega mikilvægir við úttekt skattkerfa þar sem sá aðili sem innir skattinn af hendi ber ekki endilega byrðina sem af honum hlýst. Hvernig skattbyrðinni er deilt ræðst af viðbrögðum launafólks og vinnuveitenda. Háir skattar á launþega eru líklegir til að hafa í för með sér hærri launakröfur þeirra og hærri skattar á launagreiðendur draga úr getu þeirra til að greiða launþegum há laun. Skattbyrðinni er því deilt og niðurstaðan í því ferli ræðst af viðbrögðum á markaði við launabreytingum. Heildarjaðarskattur og heildarskattbyrði eru því þeir mælikvarðar sem málefnalegt er að notast við í samanburði skatta.

Annað sem vert er að benda á áður en samanburðurinn er skoðaður eru framlög í lífeyrissjóði. OECD tekur ekki tillit til þeirra enda eru skattar almennt skilgreindir sem greiðsla til hins opinbera án þess að skilgreint endurgjald komi fyrir. Lífeyrisgreiðslur uppfylla ekki þá skilgreiningu. Engu að síður reiknar OECD til viðbótar við framangreint svokallaðan skyldufleyg (e. compulsory payment wedge). Í honum eru allar lögbundnar skyldugreiðslur sem aðilar á vinnumarkaði standa frammi fyrir. Þar birtast áhrifin hendlendis af skylduframlagi í lífeyrissjóð en ekki annars staðar á Norðurlöndunum enda eru framlögin þar niðurstaða heildstæðra eða sérkjarasamninga á vinnumarkaði en ekki lögbundin.² Skyldufleygur er ekki settur fram hér.

Hugtökin sem þarfnast hér umfjöllunar eru meðal- og jaðarskattar bæði til að fastsetja hugtökin og að búa til viðmið og aðferðafræði. Jaðarskattar gefa til kynna hversu mikið skattskylda vex við viðbótareiningu tekna. Meðalskattar gefa til kynna þann hluta heildartekna (brúttótekna) sem fer til greiðslu tekjuskatts (OECD, 2011). Þessa tvo mælikvarða, meðalskattur og jaðarskattur er hægt að nota til að mæla stigmögnun skattkerfis þ.e. hversu prógressíft kerfið er. Samanburð sem hægt er að beita innan lands yfir tíma og milli landa. Hér er stigmögnun almennt í skattkerfi skilgreind sem breytingar á prósentustigi skattlagningar eftir því sem tekjustig eða skattþrepum fjölga.³

Mikilvægt er að gæta nákvæmni í þessu samhengi. Jakobsson (1976) bendir á að venjulega er litið svo á að stigmögnun í skattkerfi eigi að skilgreina sem kerfi þar sem meðal-

2 Sjá OECD „Taxing Wages“ (2009).

3 http://www.encyclopedia.com/topic/Progressive_Tax.aspx.

skattur vex með auknum tekjum fyrir skatt. Í þessu felast jöfnunareiginleikar skattkerfis. Hann bendir að stig jöfnunarinnar sé oft túlkað á ólíkan hátt af stjórnámálamönnum og hagfræðingum og sitt sýnist hverjum. Musgrave og Tun Thin (1948), lögðu til mismunandi mælikvarða á stigmögnun.⁴

Nytsamlegur mælikvarði sem er óháður hvers konar skattkerfi á í hlut er teygni ráðstöfunartekna með tilliti til heildarlauna (e. residual income progression). Mælikvarði sem sýnir prósentubreytingu ráðstöfunartekna við 1% breytingu heildartekna (frá gefnu tekjustigi) er tölulegur mælikvarði sem tekur mið af skattkerfinu og leyfir einfaldan samanburð milli kerfa.

Hér táknum við w_e sem heildarlaunatekjur einstaklings e , eftir skatt⁵ (e. net wage income) og w sem launatekjur einstaklings fyrir skatt (e. gross wage income) og $T_e(w)$ eru skattar greiddir af einstaklingi sem fall af heildarlaunatekjum hans. Sama á við um launagreiðanda þar sem neðanmálgreinin f vísar til fyrirtækis; w_f táknar heildarlaun til launþega og skatta greidda af launagreiðanda oft kallað laun og launatengd gjöld.⁶ Þetta gefur tvær jöfnur sem lýsa skattfleyg sem fyrirtæki og launafólk stendur frammi vegna einstaks framteljanda,⁷

$$w_e = w - T_e(w) \quad (1)$$

og

$$w_f = w + T_f(w). \quad (2)$$

Þessar jöfnur sýna að mismunandi er hvernig jaðar- og meðalskattar launafólks og launagreiðanda eru eftir því hvor er innheimtur. Jaðarskattur launþegans er þá $T'_e(w)$ og meðalskatturinn er $T_e(w)/w$. Fyrir launagreiðandann er jaðarskatturinn $T'_f(w)$ og meðalskatturinn er $T_f(w)/w_f$.

Teygni launþega og vinnuveitanda sem mælir áhrif hækkunar launa á ráðstöfunartekjur launþegans annars vegar og launakostnað launagreiðanda hins vegar má búa til útfrá almennri skilgreiningu á teygni, þ.e. diffurkvóta falls deilt með meðalfalli þess. Með því að beita þessari skilgreiningu á launafall launþegans fæst:

$$\eta_e = \frac{dw_e}{w_e/w} = \frac{(1 - T'_e(w))}{(1 - T_e/w)}, \quad (3)$$

sem mælir hversu mikið ráðstöfunartekjur breytast í prósentum við 1% aukningu tekna launþega fyrir skatt (e. residual income progression) við gefið tekjustig eins og Jakobsson (1976) skilgreinir það, hér nefnt teygnistuðull jöfnunar ráðstöfunartekna. Í kerfi sem ekki er regressíft og jaðarskattar eru lægri en 100% gefur mælikvarðinn til kynna vöxt ráðstöfunartekna með auknum tekjum og þar með stigmögnun skattkerfis eftir því sem launþeginn fær hlutfallslega minna í sinn hlut og teygnin verður lægri. Mælikvarðinn felur í sér samanburð á jaðarskatti og meðalskatti og mælir hlutfallslega muninn þarna á milli.⁸ Teygnin er á bilinu 0 til 1 þar sem 1 svarar til að skatturinn sé flatur. Þeim mun lægri sem hún er því hærri er jaðarskatturinn í samanburði við meðalskattinn og þeim mun meiri er jöfnunin:

4 Average rate progression (the derivative of the tax rate with respect to income before tax); marginal rate progression (the derivative of the marginal tax rate with respect to income before tax); liability progression (elasticity of tax liability with respect to income before tax); residual income progression (elasticity of income after tax with respect to income before tax).

5 Hér er um að laun eftir skatt en fyrir skylduframlag launþega í lífeyrissjóð miðað við íslenska kerfið.

6 Staðli OECD Taxing Wages er hér beitt og ekki gert ráð fyrir lífeyrissjóðsframlagi launagreiðanda.

7 Framsetning Cahuc og Zylberberg (2004) er notuð.

8 Hér er vert að hafa í huga diffurkvóta falls og meðalfalls þ.e. $f'(x)$ og $f(x)/x$. Eftir því sem diffurkvótinn (jávæður) er stærri en meðalfallið togar hann meðfallið hraðar upp. Í því samhengi þýðir það að eftir því sem jaðarskattur er hærri en meðalskattur hækkar meðalskatturinn hraðar og þar með skattbyrðin með auknum tekjum - jöfnunaráhrifin verða meiri.

$$T'_e(w) > T_e/w \Rightarrow \eta_e < 1 \quad (4)$$

Á svipaðan hátt má draga fram teygni launakostnaðar á móti heildarlaunum launþega

$$\eta_f = \frac{\frac{dw_f}{dw}}{w_f/w} = \frac{(1+T'_f(w))}{(1+T_f/w)}, \quad (5)$$

Í kerfi sem ekki er regressíft mun meiri stigmögnun leiða til þess að teygnin verður hærri en einn.

$$T'_f(w) > T_f/w \Rightarrow \eta_f > 1. \quad (6)$$

Annar mælikvarði sem nýtist hér er að taka hlutfall hinna tveggja ofangreindra mælikvarða

$$\psi = \frac{\eta_e}{\eta_f}, \quad (7)$$

sem er þeim mun lægri þeim mun meiri stigmögnunin er í skattkerfinu. Þessi mælikvarði hefur þann kost að taka tillit til skattheimtu á launagreiðanda og launþega og mælir hlutfallslega aukningu ráðstöfunartekna þegar launakostnaður (launagreiðanda) vex um 1%. Þessi mælikvarði er teygnistuðull jöfnunar ráðstöfunartekna launþega í launakostnaði launagreiðanda. Mælikvarðinn verður ekki nýttur frekar en vísað til hans þegar lagður er fram annar jafngildur mælikvarði.

Skattbyrði er óháð hvorum megin skattlagning á sér stað líkt og áður hefur komið fram. Jaðar- og meðalskattar sem mæla heildar jaðar- og meðalskatta eru því viðeigandi fyrir alla skattgreiningu. Hingað til hefur verið hugað að launþega og launagreiðandi aðgreint og skattfleygur hvors um sig greindur. Í tilfelli fyrirtækisins var það mismunur w og w_f og hjá launþega w_e og w . Heildarskattfleygurinn verður því mismunur w_f og w_e . Héðan í frá þegar hugað er að heildarskattfleyg taka föllin mið af w_f í stað w . Frá þessu sjónarhorni, skilgreinum við heildarmeðalskatt á vinnuafli sem launagreiðendur og launþegar standa saman frammi fyrir sem hlutfall heildarskatta T (summa skatta á launagreiðendur og launþega) og heildarlaunakostnaðar w_f . Þetta er það sem OECD „*Taxing wages*“ vísar til sem meðalskattafleygur (e. average tax payment wedge).

$$\bar{T} = \frac{T_e(w) + T_f(w)}{w_f}. \quad (8)$$

Jaðarskattar hér mæla því heildarskatta þegar heildarlaunakostnaður (laun og launatengd gjöld) vex um eina einingu, þ.e. afleiðan af T með tilliti til w_f . Þá verður að taka tillit til þess að heildarlaunakostnaður launagreiðanda eykur laun launþegans w , sem eru þær launatekjur sem eru undirstaða álagningar skattfyrivalda. Þessi tengsl nást fram með keðju-reglu diffrunar og gefur okkur jöfnu jaðarskatts frá þeim skattaföllum sem nú þegar hafa verið kynnt til sögu. Þessi mælikvarði kallast skv. OECD Taxing Wages aðferðafræðinni jaðarskattafleygur (e. the marginal tax payment wedge).

$$T'(w_f) = \frac{dT}{dw_f} = \frac{dT}{dw} \cdot \frac{dw}{dw_f} = \frac{\frac{dT}{dw}}{\frac{dw_f}{dw}} = \frac{T'_e(w) + T'_f(w)}{1 + T'_f(w)}. \quad (9)$$

Að lokum er hér settur fram nýr teygnimælikvarði sem tekur hlutfallið milli heildarjaðar- og meðalskatts launþega og launagreiðanda:

$$\Omega = \frac{\text{Jaðarskattur}}{\text{Meðalskattur}} = \frac{\frac{dT}{dw_f}}{\frac{T}{w_f}}. \quad (10)$$

Þessi mælikvarði lýsir prósentubreytingu heildarskatts ef heildarlaunakostnaður vex um eitt prósent og gefur sama innsæi og ψ sem var fyrir ráðstöfunartekjur. Þetta er það sem Musgrave og Tun Thin (1948) vísa til sem stigmögnun skuldbindingar (e. liability progression). Þeir setja þennan mælikvarða ekki fram fyrir launþega og launagreiðanda saman líkt og gert er hér. Ef aukning skattgreiðslna er meira en eitt prósent verður mælikvarðinn stærri en einn og stigmögnun er til staðar. Ef skattar eru stigminnkandi verður mælikvarðinn minni en einn og ef skattar eru hlutfallslegir þá er mælikvarðinn einn. Þetta er yfirgripsmesti mælikvarðinn á stigmögnun og hefur þann kost að passa við gögn sem eru til reiðu í OECD *Taxing Wages* gagnagrunni þar sem reiknaður er heildarjaðarskattur og heildarmeðalskattur.

Í allri þessari umfjöllun verður að hafa í huga að skattar breyta því hvað launþegar fá í sinni hlut af hverri viðbótarkrónu sem tekjur þeirra aukast. Jaðarskattur hefur því áhrif á þann hvata sem einstaklingurinn stendur frammi fyrir áður en tekin er ákvörðun um aukið vinnuframlag. Nettóávinningur af viðbótarvinnustund endurspeglar hvatann sem einstaklingurinn stendur frammi fyrir. Hækkun jaðarskatts lækkar nettóávinning að öðru óbreyttu. Þegar horft er til viðbragða aðila við skattlagningu er fræðilega lítið hægt að segja um viðbrögð einstaklinga við tekjuskattsbreytingum þar sem tvenns konar öfl togast á: Tekjuáhrif skattbreytingar sem leiða til aukins vinnuframboðs einstaklinga annars vegar og svo tilfærsluáhrifin hins vegar sem draga úr vinnuframboði þeirra. Hagrannsóknir gefa ekki skýr svör um þetta. Norðurlandapjóðirnar til að mynda vinna ekkert minna en aðrar þjóðir þrátt fyrir háa skatta. Sjá t.d. Axel Hall (2015), Axel Hall og Gylfa Zoega (2015) og Barth o.fl. (2014). Þá sýna rannsóknir sem eru einskorðaðar við einstök lönd að viðbrögð við skattabreytingum fara mjög eftir því hvaða tekju-, aldurs- og þjóðfélagshóp framteljandinn tilheyrir sjá t.d. Blundell og MaCurdy (1999). Það er því óljóst hversu mikil fórnarskipti eru milli áhrifa skattlagningar á skilvirkni í efnahagslífinu og jafnaðar.

Með þeim skilgreiningum, fallformum og greiningartækjum sem hér hafa verið sett fram er nú hægt að líta á íslenska skattkerfið og greina jaðarskatta, meðalskatta og stigmögnun í því kerfi og þróun þess yfir tíma.

3 Staðgreiðslan frá 1988

Hér á eftir fer lýsing á kerfi tekjuskatts á Íslandi og þróun þess yfir tíma. Ýmsar mis viðamiklar opinberar úttektir hafa verið gerðar á íslenska tekjuskattkerfinu frá því að staðgreiðslan var tekin upp árið 1988. Þrjár þeirra viðamestu eru frá árunum 1997, 2008 og 2015 og eru þær allar verðmætar heimildir um það hver viðfangsefnin og áherslur hafa verið og þar af leiðandi mikilvægur grunnur. Fjármálaráðuneytið (1997), Friðrik M. Baldursson (2008), Axel Hall (doktorsritgerð, 2015) og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2015). Auk þeirra hefur hér verið leitað víðar fanga í þeirri viðleitni að lýsa eðli kerfisins og þróun þess sem gleggst. Tekjuöflun ríkisins í formi tekjuskatts á einstaklinga er eitt þeirra álitamála sem varðar alla þegna þjóðfélagsins, jafnt einstaklinga sem fjölskyldur, og er því í eðli sínu stórpólitískt viðfangsefni sem snertir sjónarmið um skilvirkni og jöfnuð.

Almennt er þrenns konar aðferðum nú beitt við að skattleggja tekjur einstaklinga. Í fyrsta lagi er beitt hefðbundnu yfirgripsmiklu skattkerfi þar sem allar tekjur einstaklinga eru lagðar saman og skattlagðar í einu lagi (e. Comprehensive Income Tax System). Í öðru lagi er beitt tvöföldu skattkerfi þar sem stighækkandi hlutfallslegur skattur er greiddur af launatekjum en lágur, flatur skattur af fjármagnstekjum. Í þriðja lagi er síðan um að ræða einhvers konar blöndu af hinum leiðunum tveimur þar sem hluti fjármagnstekna er skatt-

lagður hlutfallslega lægra, vextir og söluhagnaður. Ísland, Svíþjóð, Noregur og Finnland hafa leitast við að fylgja þriðju leiðinni; Danmörk einnig en þó með meiri stighækkun fjármagnstekna.

Þegar grunnprósenta fjármagnstekna, launatekna og skatts á hagnað lögaðila er hin sama er talað um *hreint* tvíþætt skattkerfi (e. Pure Dual Income Tax System). Hreint tvíþætt skattkerfi felur í sér að helstu tekjuflokkar (atvinnu-, fjármagns-, lífeyristekjur og fyrirtækjahagnaður) bera álíka grunnprósentu. Síðan bætist við viðbótarálagsþrep (skattþrep) með hækkandi atvinnutekjum. Þeir tekjuhærri í atvinnutekjum greiða því hlutfallslega meira af tekjum sínum í opinber gjöld en hinir tekjulægri. Þegar grunnprósentur eru ólíkar er talað um *hálf*tvíþætt (e. Semi - Dual Income Tax System).⁹ Samkvæmt þessu er íslenska kerfið hálfvívætt því að hér er grunnprósenta atvinnutekna hærri en grunnprósenta fjármagnstekna.

3.1 Staðgreiðslukerfi atvinnutekna

Núverandi kerfi tekjuskatts byggist á því að eitt viðbótarálagsþrep (efra skattþrep) leggst ofan á grunnþrep (neðra skattþrep). Launafólk yfir 16 ára aldri á síðan rétt á fastri krónutölu í skattafrádrátt (persónuafslátt) sem dreginn er frá útreiknuðum tekjuskatti og útsvari. Þess utan eru iðgjöld í skyldubundna lífeyrissjóði og séreignarlífeyrissjóði upp að ákveðnu marki frádráttarþær frá tekjuskatti, sem veitir skattfrestun fram að útgreiðslu.

Helstu viðmið kerfisins fyrir tekjuárið 2018 eru eftirfarandi:¹⁰

- **Skatthlutfall í neðra þrepi, staðgreiðsla:** 36,94%, þ.a. tekjuskattur 22,5% og meðalútsvar 14,44%.
- **Skatthlutfall í efra þrepi, staðgreiðsla:** 46,24%, þ.a. tekjuskattur 31,8% og meðalútsvar 14,44%.
- **Persónuafsláttur:** 53.895 kr. á mánuði, eða 646.740 kr. á ári.
- **Tekjumark efra þreps:** 893.713 kr. í skattskyldar tekjur á mánuði, eða 10.724.556 kr. á ári.
- **Skattleysismörk:** 145.899 kr. í skattskyldar tekjur á mánuði; 151.978 kr. á mánuði miðað við frádrátt 4% lífeyrisiðgjalda.

Hér á eftir fer stærðfræðileg framsetning á skattkerfi atvinnutekna. Stíkar kerfisins hafa tekið breytingum yfir tíma. Skattafallið hefur tengsl við framsetninguna eins og lýst var í jöfnu (1) í kaflanum á undan þar sem ráðstöfunartekjur launþega voru reiknaðar.¹¹

⁹ Fundamental Reform of Personal Income Tax OECD, (2006): „The **dual income tax system** levies a proportional tax rate on all net income (capital, wage and pension income less deductions) combined with progressive rates on gross labour and pension income. This implies that labour income is taxed at higher rates than capital income, and that the value of the tax allowances is independent of the income level.

The **semi-dual income tax system** uses different nominal tax rates on different types of income, typically by taxing some forms of capital (personal and corporate) income at low and often flat rates and remaining forms of income at higher and progressive rates.“

¹⁰ Hér er almennt tekjuárið 2018 til viðmiðunar sem var grundvöllur álagningar 2019.

¹¹ Í kaflanum hér að framan var talað um skatta sem fall af heildarlaunum launþega. Á Íslandi er hefðbundið að miðað sé við jaðar- og meðalskatt skattskyldra launa þ.e.laun að frádrögnum heimiluðu framlagi launþegans í lífeyrissjóði í skyldu- og séreignarframlagi og hér byggist því umfjöllunin á því.

$$T_e(w) = \max\left(\sum_{i=1}^n \Delta\tau_i \cdot \max(0, (w(1-p) - t_i))\right) - c, 0 \quad (11)$$

τ_1 : Grunnprósenta

$\Delta\tau_i$: Viðbótarprósenta fyrir þrep i , $\Delta\tau_1 = \tau_1$

t_i : Neðri tekjumörk fyrir þrep i , $t_1 = 0$

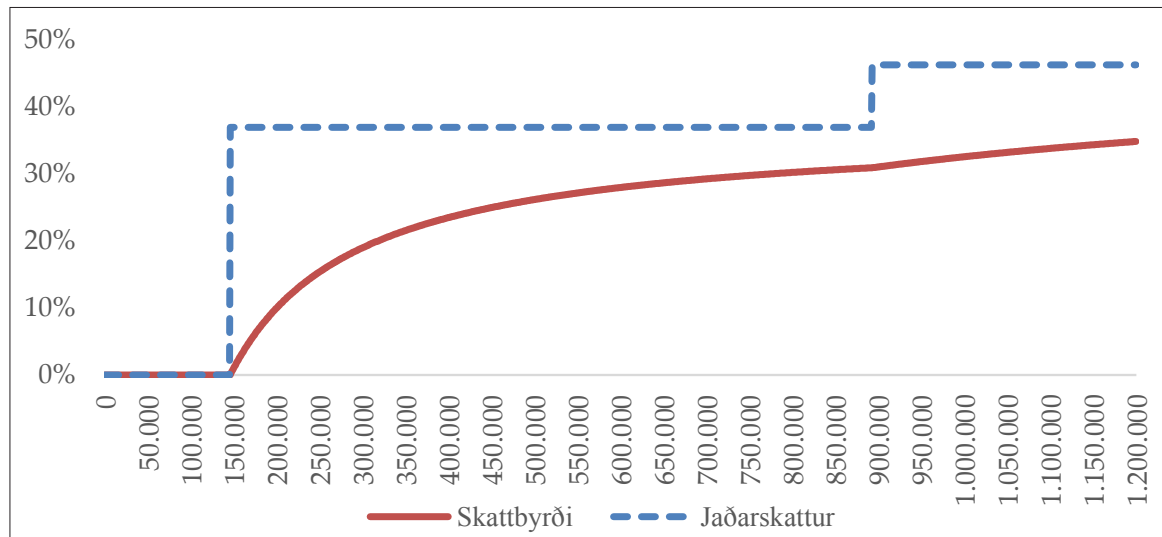
p : Hlutfallslegt framlag launþega í lífeyrissjóð

c : Persónuafsláttur

n : Fjöldi þrepa $n = [1, 3]$.

Við mat á skattkerfi sem þessu er meðal annars litið til skattbyrði, jaðarskatta og samspils þessara þátta. Skattbyrði, eða meðalskatthlutfall, vísar til hlutfalls greiddra skatta af skattskyldum tekjum eftir frádráttarliði frá skattstofni (t.d. lífeyrissjóðsiðgjöld) en jaðarskattur er það hlutfall tekna sem framteljandi greiðir í tekjuskatt af hverri viðbótarkrónu sem hann aflar. Líkt og áður hefur verið fjallað um.

Á mynd 1 sést hvernig skattbyrði og jaðarskattur þróast með mánaðarlegum skattskyldum tekjum í núverandi kerfi tekjuskatts. Skattbyrði og jaðarskattur stendur í núlli þar til skattleysismörkum er náð. Skattleysismörk eru þær tekjur þar sem persónuafsláttur er fullnýttur á móti álögðum skatti og eru um leið mörk þess sem framteljandi byrjar að greiða skatt til hins opinbera. Þegar þessu viðmiði er náð stendur launþegi frammi fyrir 36,94% jaðarskatti af launum w , þar til mánaðartekjur viðkomandi ná tekjumarki efra þreps. Tekjur umfram það mark bera 46,24% jaðarskatt; þar vex skattbyrðin hraðar en áður og því myndast bugða í skattbyrðisferlinum við markið. Vert er að skýra lögum ferilsins nánar.



Mynd 1. Skattbyrði og jaðarskattur eftir mánaðarlegum skattskyldum tekjum 2018.¹²

Heimild: Ríkisskattstjóri og eigin útreikningar.

Frá skattleysismörkum að marki efra þreps er skattbyrðin jöfn grunnprósentunni að frá-töldum persónuafslætti deilt með skattskyldum tekjum, þ.e.:¹³

12 Skattskyld laun eru heildarlaun launþegans að frátöldu heimiluðu framlagi hans í lífeyrissjóð þ.e. $w(1-p)$.

13 Jafnan er fengin með því að deila í greiddan skatt með skattskyldum tekjum. Umfjöllunin snýst um lögum skattbyrði í neðra þrepi. Skattbyrði tekna yfir efra marki tekur mið af því sem hér er sagt en til viðbótar leggjast áhrif álags í efra þrepi sem eykur halla ferils að nýju. Hægt er að sýna að skattbyrði tekna yfir efra marki er skattprósentan í efra þrepi að frátöldu broti sem hefur annars vegar persónuafslátt í teljara og hins

$$\text{Skattbyrði skattskyldra launa\%} = \frac{T_e(w)}{w(1-p)} = \left(\tau_1 - \left(\frac{c}{w(1-p)} \right) \right) \quad (12)$$

Ferill skattbyrði þ.e. meðalskatturinn er hvelfdur í skattskyldum tekjum í hverju þrepi og jaðarskatturinn myndar láfelli fyrir meðalskattinn eftir því sem skattskyldar tekjur verða háar.¹⁴ Út frá þessari jöfnu sést að seinni liðurinn hefur mikið vægi þegar skattskyldar tekjur eru lágar en það dregur hratt úr vægi hans með vaxandi tekjum. Skattbyrðin eykst að sama skapi og stefnir á að vera á pari við skattpróséntuna sjálfa við háar tekjur þegar aftur á móti seinni liðurinn verður óverulegur. Seinni liðurinn mælir ívilnun skattbyrðar sem aðili með lágar tekjur fær og um leið jöfnunina sem felst í því hvernig liðurinn minnk- ar við hærri tekjur sem leiðir til þess að skattbyrði nálgast skattpróséntuna.

Ferillinn er brattur fyrst og verður síðan flatari eftir því sem tekjurnar hækka þar til að hann nálgast láréttan feril skattprósentu grunnþreps. Lögum ferilsins (sveigjan), þ.e. hversu flatur eða brattur hann er við tiltekna tekjur, ræðst af persónuafslættinum. Stað- setning ferilsins á myndinni, þ.e. hvort hann stendur ofarlega eða neðarlega, ræðst af stigi skattprósentu grunnþreps.

Því brattari sem ferillinn er þeim mun meiri eru jöfnunaráhrif skattkerfisins við þær tekjur. Jöfnunin sem brattinn á ferlinum í heild endurspeglar felur í sér þýðir að hinir tekjuhærri beri hlutfallslega meiri skattbyrði en þeir tekjulægri en um leið vaxa byrðar þeirra tekjulægri hlutfallslega hraðar með auknum tekjum en þeirra sem njóta hærri tekna. Þegar ferill skattbyrði er skoðaður nánar sést hvernig skattbyrðin eykst mest við skattleysismörkin, en halli ferilsins fer síðan minnkandi eftir því sem tekjur vaxa þar til nýju og herra skattþrepi er náð en þar myndast bugða í ferlinum og skattbyrði eykst hraðar en áður.

Jöfnun er í eðli sínu gildishlaðið viðfangsefni og pólitísk í eðli sínu. Um leið er jöfn- unin ekki án kostnaðar því að jaðarskattur hefur, eins og áður hefur verið nefnt, áhrif á það hvort eða hve mikið einstaklingurinn leggur sig fram við tekjuöflun. Það eru því fórnarskipti milli jöfnunar og skilvirkni skattkerfisins. Af framansögðu má ráða að þegar viðmiðunarfjárhæðir og prósentur breytast á sér stað hliðrun á ferli skattbyrðarinnar og mikilvægt er að huga að eðli hinna mögulegu hliðrunarþátta. Áður hefur verið vikið að því að skurðpunktur skattbyrðar við x -ás markist af skattleysismörkum. Þá hefur einnig komið fram að skattleysismörk ákvarðast af samspili persónuafsláttar og skattprósentu í neðra þrepi með þeim hætti að þau ákvarðast af því tekjustigi þar sem persónuafsláttur er fullnýttur. Tekjur umfram þau skattleysismörk bera síðan skattprósentu grunnþreps.¹⁵ Þessu sambandi má almennt lýsa með svofelldum hætti:

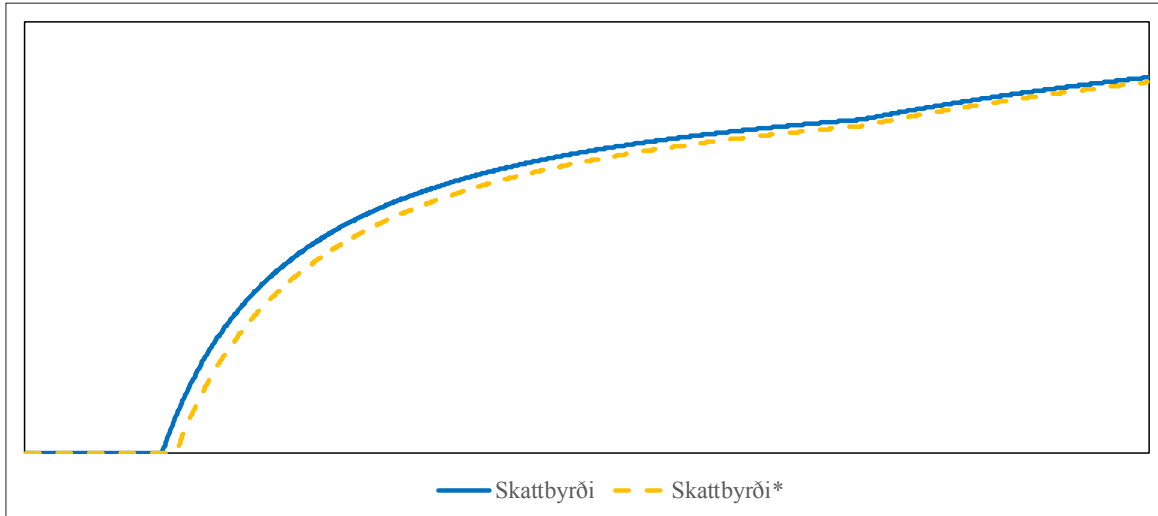
$$A = \frac{c}{\tau_1} \quad (13)$$

Hér skal nú hugað að áhrifum breytinga á persónuafslætti og skattprósentu grunnþreps á skattbyrði og það hvernig ferillinn hliðrast og sveigja hans breytist eftir atvikum. Við hækkan persónuafsláttar lækkar skattbyrði allra og ferillinn færast niður en mismikið eftir tekjum og mest hjá þeim sem lægstar tekjur hafa. Það dregur úr áhrifunum með vaxandi tekjum og á endanum fjara áhrifin út þegar tekjur eru orðnar mjög háar. Færsla ferilsins niður á við (myndrænt er eins og hann hliðrist til hægri) gerir það að verkum að hann sker x -ásinn seinna en áður enda hækka skattleysismörkin við hækkan persónuafsláttar. Ferill- inn hefur ekki einungis færast niður, sveigja hans hefur breyst, ferillinn verður nú brattari og jöfnun vex (brotalínan). Atburðarásin verður öfug við lækkun persónuafsláttar.

vegar þann afslátt að greiða ekki viðbótarálagið af tekjum undir tekjumarki efra þreps. Í þennan lið er svo deilt með skattskyldum tekjum.

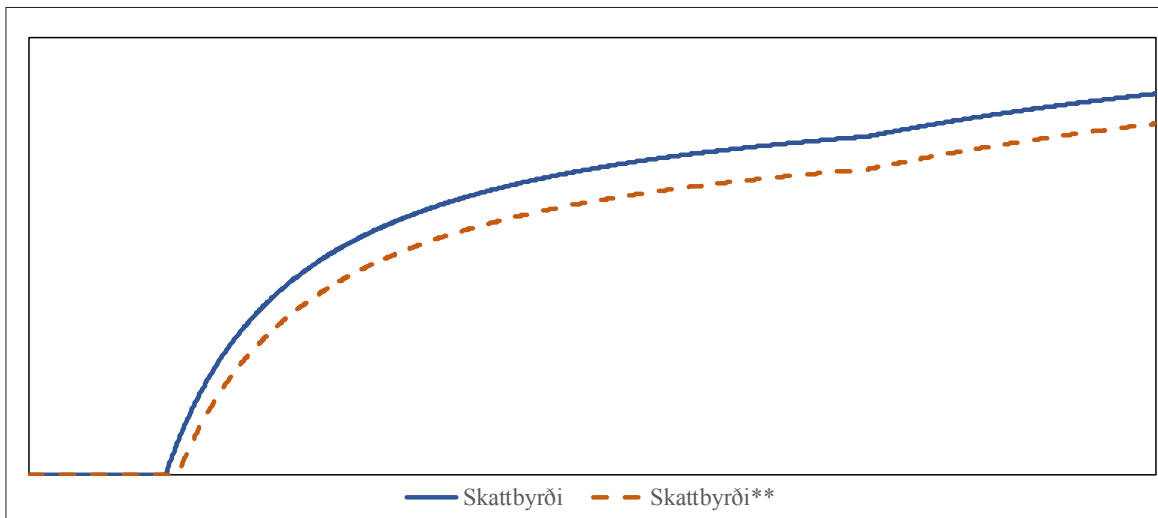
14 Hægt er sýna fram á sveigju skattbyrðinnar með því að reikna aðra afleiðu jöfnu (12) m.t.t. $w(1-p)$ sem er $0 > -2c/(w(1-p))^3$.

15 Skattleysismörk launþega eru hærri en bótaþega þar sem síðarnefndi hópurinn greiðir ekki iðgjald í líf- eyrissjóð.



Mynd 2. Breyting á skattbyrði við hækkun persónuafsláttar.

Breyting skattprósentu grunnþreps hliðrar ferli skattbyrðar jafnt á öllum tekjustigum.¹⁶ Skattbyrðin kemur því eins fram í breytingu hlutfallstölunnar fyrir alla og snertir þar af leiðandi þá tekjuhærri með hærri krónutölu en þá sem eru tekjulægri. Ef skattprósenta í grunnþrepi er lækkuð hliðrast ferillinn í heild sinni eins niður á við á öllum tekjustigum og skattleysismörkin aukast líka, þ.e. skurðpunktur við x -ás hækkar (brotalínan). Sveigjan á ferlinum er óbreytt og vöxturinn í skattbyrðinni við hvert tekjustig er óbreyttur.¹⁷



Mynd 3. Breyting skattbyrði við lækkun skattprósentu.

Framsetningin hér undirstrikar öll hversu villandi það getur verið að einblína á persónuafslátt eða skattprósentu án samhengis, skoða verður samspil þeirra. Við þetta má bæta að skýrari samanburður fæst af því að skoða skattleysismörkin og prósentu grunnþreps saman fremur en persónuafslátt og prósentuna. Persónuafslátt er ekki hægt að skoða án þess að taka tillit til þess hversu há skattprósentan er. Skattleysismörkin eru sama marki brennd; skoða verður prósentuna sem tekur við þegar skattleysismörkum sleppir. Á endanum er þetta sín hvor hliðin á sama viðfangsefninu en á því er þó ákveðinn blæbrigðamunur.

16 Svo framarlega að efra þrepið sé grunnprósenta að viðbættu álagi en ekki sjálfstætt ákvarðað án tillits til grunnprósentu.

17 Þetta má sjá með því að diffra jöfnu 12 m.t.t. $w(1-p)$.

Því til stuðnings má nefna að tekjuárið 2018 var persónuafsláttur 53.895 kr. á mánuði en skatthlutfall í neðra þrepi eins og áður segir 36,94%. Það þýðir að skattleysismörkum var náð þegar 36,94% af mánaðarlaunum námu 53.895 kr., þ.e. við 145.899 kr. Þessi tilteknu skattleysismörk einskorðuðust þó ekki við þessi viðmiðunargildi. Væri persónuafsláttur t.d. lækkaður í 25 þús.kr. og skattprósentan í neðra þrepi færð niður í 17,14% myndu launþegar búa við sömu skattleysismörk. Munurinn á aðstæðum þeirra væri hins vegar sá að jaðarskatturinn í grunnþrepi væri mun lægri en áður og umskiptin þegar skattleysismörkum yrði náð færu því mýkri höndum um skattgreiðendur en ella. Með öðrum orðum, jaðarskatturinn væri lægri. Á sama tíma væru jöfnunaráhrif kerfisins minni en áður um leið og hvati til vinnu hefði verið aukinn myndarlega. Ekkert skal fjölýrða um tekjuöflunina sem af slíkri ráðstöfun hlytist.

Hér var ferlinum hliðrað niður með lækkun prósentunnar sem hækkaði skattleysismörkin en hækkun skattleysismarkanna síðan dregin til baka með því að lækka persónuafsláttinn sem gerði ferillinn flatari en áður. Framangreint sýnir að meira gagnsæi fæst með því að skoða hvar greiðsla tekjuskatts hefst, þ.e. skattleysismörkin, og hversu hárrí skattprósentu greiðandi stendur þá frammi fyrir.

3.2 Jöfnuður og staðgreiðsla

Umfjöllunin um staðgreiðslukerfið hér að framan og stikana í því kerfi gera okkur kleift að beita þeim tólum sem kynntir voru til sögu í kafla 2 hér að framan þ.e. jaðar-, meðalskattar og teygnistuðlar útfrá sjónarhóli launþega, launagreiðanda og aðilanna beggja saman. Með því er unnt að mæla tölulega jöfnunaráhrifin í skattkerfinu.

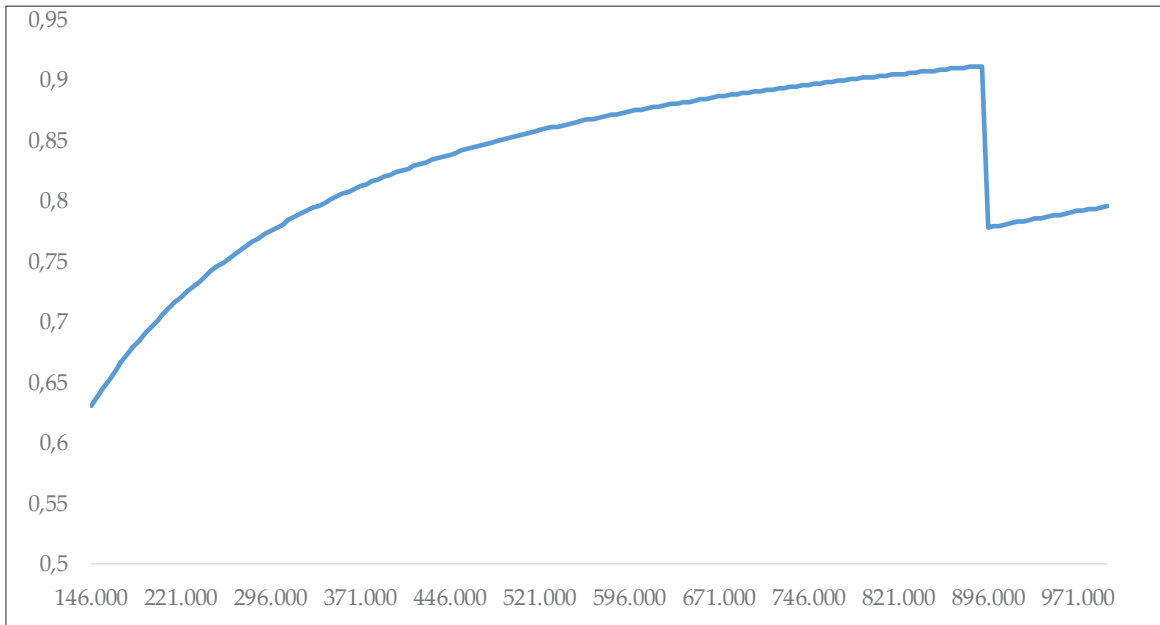
Við lítum fyrst til launþegans og höfum í huga að miðað er við skattskyld laun $w(1-p)$. Með því að tvinna saman tæknilega umfjöllun 2. kafla og umfjöllun um staðgreiðslu í kafla 3.1 reynist einfalt að reikna jaðar- og meðalskatt þegar skattskyld laun eru hærri en skattleysismörkin $w(1-p) > A$. Í kjölfarið er einfalt að reikna teygnistuðul jöfnunar ráðstöfunartekna fyrir launþegann í fyrsta þrepi.

$$T'_e(w(1-p)) = \tau_1 \quad (14)$$

og

$$\eta_e(w(1-p)) = \frac{(1-\tau_1)}{(1-\tau_1 + c/w(1-p))} < 1. \quad (15)$$

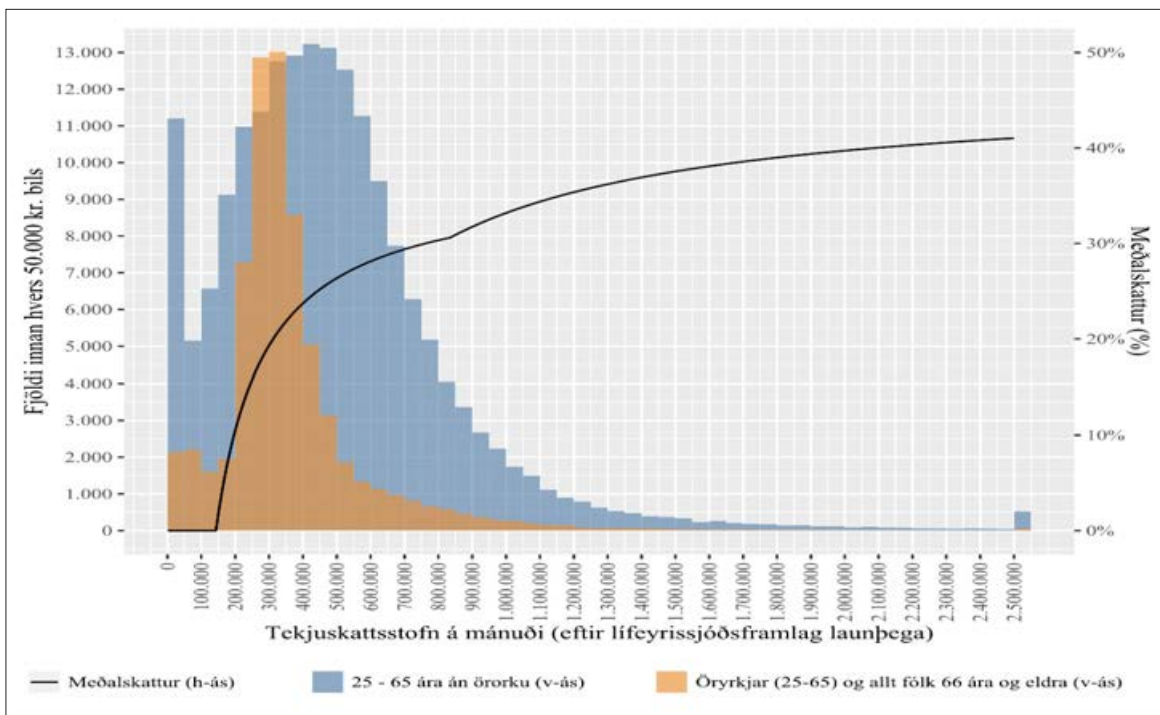
Það er einfalt að sjá að eftir því sem persónuafsláttur c er hærri verður teygnin lægri (að því gefnu að prósentan sé lægri en 100%) og jöfnunin meiri en það er líka hægt að reikna það út að þeim mun hærri sem prósentan, τ_1 er því lægri verður teygnin og jöfnunin meiri. Þetta byggist á því að þegar skattprósentan hækkar þá lækkar teljarinn (það sem verður eftir af viðbótarkrónu) hlutfallslega meira en nefnarinn (meðallhlutfall eftir skatt), brotið lækkar og jöfnunin eykst samkvæmt þessum mælikvarða. Fyrir einstæðing án barna er teygnin eftirfarandi fyrir ólíkar skattskyldar mánaðartekjur 2018. Ferill sýnir hve mikil jöfnunin er fyrst eftir skattleysismörk en síðan dregur úr vægi jöfnunar en hún eykst aftur við efra tekjumarkið. Tekjur eru eftir framlag í lífeyrissjóð þ.e. skattskyldar tekjur.



Mynd 4. Teygnistuðull jöfnunar ráðstöfunartekna og mánaðartekjur skattskyldra tekna $w(1-p)$ fyrir einstæðing án barna (2018)

Heimild: Ríkisskattstjóri og eigin útreikningar.

Þegar rætt er um jöfnunaráhrif skattkerfisins verður að setja það í samhengi við tekjudreifinguna fyrir skatt. Mynd 5 sýnir samhengi skattskyldra tekna og skattbyrði á hægri ás og tekna og fjölda á tekjubílum á vinstri ás miðað við álagningu 2018 fyrir 25-65 ára með og án örorku. Samanburður á myndum 4 og 5 sýnir t.d. að þar sem ferillinn að ofan er brattastur og jöfnunin þar af leiðandi mest er að hafa áhrif á mjög marga.



Mynd 5. Skattbyrði og tekjudreifingar við álagningu 2018.

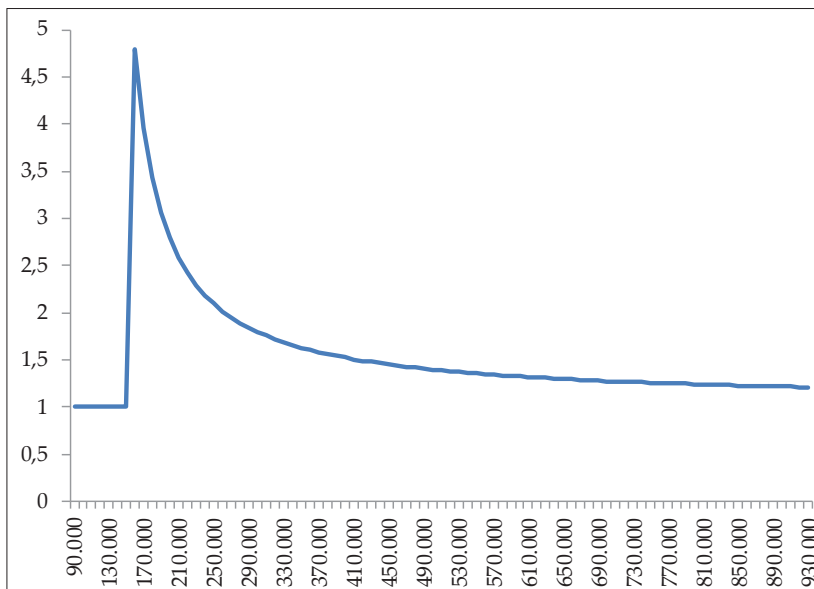
Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Þessi greining vísar til skatta á launþegann. Eins og áður hefur verið lýst er hægt að taka tillit til skatta á launagreiðandann til viðbótar og greina heildarjaðarskatt og heildarmeðalskatt. Tryggingargjald 2018 var 6,85% á laun og launatengd gjöld en framlag í lífeyrissjóð telst til launatengdra gjalda. Hér er ekki gert ráð fyrir séreignasparnaði og framlög í lífeyrissjóð teljast ekki til skatta en tekið er tillit til að framlag launþega í lífeyrissjóð er undanþegið skatti og framlag launagreiðanda í lífeyrissjóð bætt við laun til grundvallar gjaldstofni tryggingagjalds. Skattfleygurinn verður því stærri en áður, tekur tillit til launþega og launagreiðanda. Hér á eftir reiknum við heildarskattbyrði og heildarjaðarskatt.

$$\bar{T} = \frac{T_e(w) + T_f(w)}{w_f} = \frac{0,96 \cdot 0,3694 \cdot w + 0,0685 \cdot 1,115 \cdot w - 53.895}{1,0685 \cdot 1,115 \cdot w} \quad (16)$$

$$T'(w_f) = \frac{0,96 \cdot 0,3694 + 0,0685 \cdot 1,115}{1,0685 \cdot 1,115} \quad (17)$$

Af hlutfalli ofangreindra jafna getum við reiknað Ω heildarskattteygnina í jöfnu (10) með tilliti til launa og launatengdra gjalda þ.e. jafna (17) deilt með jöfnu (16). Teygnin er fall af mánaðarlegum launum launþegans w . Niðurstöðurnar fyrir neðra þrepið frá skattleysismörkum launa (151.978 kr) að tekjumörkum efra þreps (930.951 kr.) er hægt að sjá á meðfylgjandi mynd. Teygnin verður 5,9 þegar laun launþegans fara rétt yfir skattleysismörk og minnkar svo stöðugt.¹⁸ Ef ekki væri fyrir efra þrepið myndi ferillinn hafa láfellu við einn þ.e. þegar laun og launatengd gjöld hækka um eitt prósent þá munu skattar launþega og launagreiðanda til samans líka vaxa um eitt prósent. Jöfnur (16) og (17) eiga við þegar laun eru hærri en skattleysismörk launa. Þegar launin eru fyrir neðan er persónuafsláttur jafn $0,96 \cdot 0,3694 \cdot w$ og þannig detta fyrsti og síðasti liður í teljara út í jöfnu (16) (hámarks-persónuafsláttur er 53.895)). Fyrri liðurinn í teljara í jöfnu (17) dettur einnig út og hlutfallið milli (17) deilt með jöfnu (16) verður einn. Allir skattar eru hlutfallslegir þar til skattleysismörkum er náð.¹⁹



Mynd 6. Heildarskattteygni Ω fyrir mánaðartekjur einstaklings, w 2018 að efra þrepi.²⁰

18 Ástæða þess að ferillinn sýnir gildið fimm við skattleysismörk fyrir framlag í lífeyrissjóð (151.977) er að hann er reiknaður á bilum og skattleysismörkum er lítillega náð í útreikningi bilsins (160.000) á myndinni og teygnin lækkar hratt.

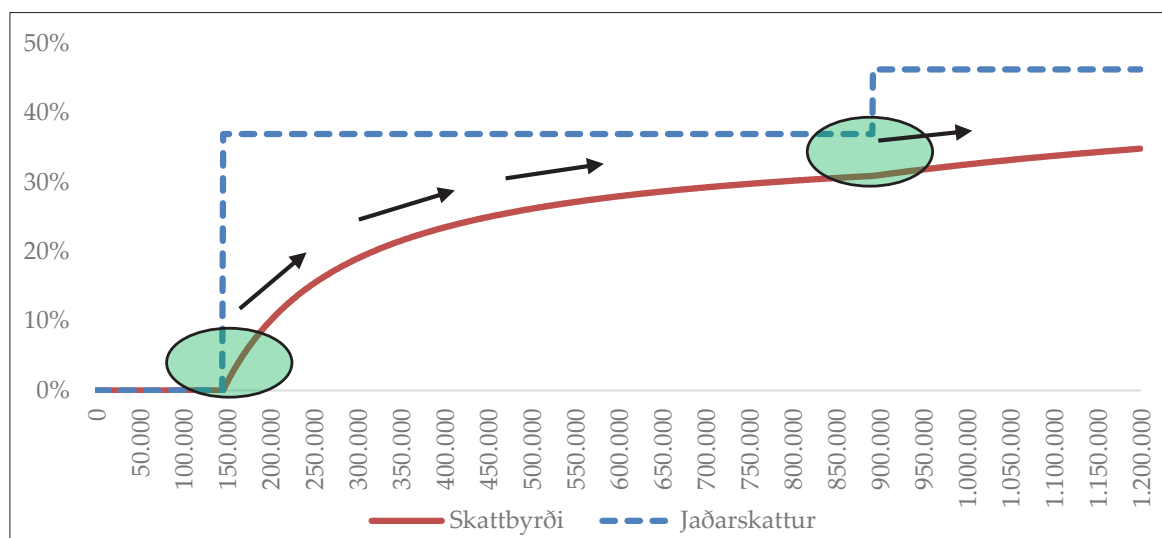
19 Hér er ekki tekið tillit til útvarpsgjalds eða framlag í framkvæmdasjóð aldraðra.

20 OECD (2011) skilgreinir svokallaðan skyldufleyg (e. Compulsory payment wedge) líkt og áður hefur verið

3.3 Raunskattskrið og sjálfvirk sveiflujöfnun

Fjallað hefur verið um hvernig viðmiðunarfjárhæðir skattkerfisins (persónuafsláttur og efra tekjumark) verka á skattbyrði í kerfi á hverjum tíma þegar aðrar stærðir efnahagslífsins eru fastar. Efnahagslífið er í eðli sínu kvíkt og á sífelldri hreyfingu yfir tíma. Laun og verðlag þokast almennt upp á við eftir því sem tímanum líður. Þegar laun hækka eykst skattbyrðin ef viðmiðunarfjárhæðir skattkerfisins standa í stað. Það sést best með því að skoða jöfnuna fyrir skattbyrði þar sem hækkun tekna án þess að persónuafsláttur hækki minnkar seinni lið jöfnunnar og skattbyrði eykst. Fylgi viðmiðunarfjárhæðir ekki eftir þróun launa eykst skattbyrðin sjálfkrafa. Ef þróun persónuafsláttar er tengd verðlagi eins og lögbundið er nú og laun hækka hraðar gerist það sama fyrir seinni lið jöfnunnar (frádráttarliðinn), hann lækkar (minna en áður) og skattbyrðin eykst.

Áhrifum af tengingu persónuafsláttar við verðlag má lýsa myndrænt með hliðrun ferils skattbyrðar til hægri. Hliðrunin er þá knúin af hækkun persónuafsláttar og þá um leið hækka skattleysismörkin. Þegar hliðrunin heldur ekki í við hækkun kauplags (færslu framteljenda til hægri á x -ás) munu hinar hækkuðu tekjur í heild bera hærri skatt. Framteljandi færir þá upp brattann á hinum nýja ferli skattbyrðar í samanburði við fyrri stöðu. Þessi breyting skattbyrði er kölluð raunskattskrið (e. real fiscal drag). Eftir því sem tekjur eru lægri verður vöxtur skattbyrði meiri þar eð viðkomandi framteljendur eru í skattbyrði staðsettir á brattari hluta ferilsins (meiri jöfnun) en ólíkt þeim sem hærri tekjur hafa þar sem ferillinn er flatari hjá þeim en skattbyrðin um leið þyngri. Þau áhrif að framteljendur með lægri tekjur verði fyrir meiri áhrifum af þyngri skattbyrði verða sterkari eftir því sem þrepin eru færri (ef þau hækkuðu um verðlag) og skattleysismörkin eru hærri. Þá þjóna skattleysismörkin stærra hlutverki við jöfnunina og áhrifin leggjast ekki eins á framteljendur.²¹



Mynd 7. Áhrif raunskattskriðs á skattbyrðina.

Framangreind tenging verðlags við persónuafslátt mun jöfnum höndum draga úr skattbyrði í niðursveiflu, þar sem laun eru almennt tregbreytanleg niður á við og standa frekar í stað þegar verðlag hækkar. Þegar viðmiðunarfjárhæðir kerfisins fylgja ekki þróun kaup-

nefnt þar sem tekið er tillit til skylduframlaga í lífeyrissjóð. Það myndi þýða að í jöfnu 16 bættist við $0,04w$ og $0,115w$ í teljara og í jöfnu 17 bættust við $0,04$ og $0,115$.

21 Í núverandi kerfi þar sem persónuafsláttur er tengdur verðlagsþróun og marki efra tekjupreps launavísitölu verða áhrif skattskriðsins fyrir framteljendur í efra tekjuprepi mildari vegna þess að persónuafslátturinn vegur mun minna fyrir þá auk þess sem efra markið hækkar í samræmi við kauplag. Með fjárlögum fyrir árið 2019 var tímabundið tekin úr sambandi sú ráðstöfun að mörk efra þreps væru tengd vísitölu launa og voru þau þess í stað tengd vísitölu neysluverðs eins og persónuafsláttur.

lags eftir verða til aðstæður í opinberum fjármálum sem stundum er vísað til undir formerkjum virkrar hagstjórnar eða sjálfvirkrar sveiflujöfnunar (e. automatic stabilisation). Þetta má skýra með þeim hætti að skattbyrði aukist í uppsveiflu en dragist saman í niðursveiflu, sem jafnar út hagsveifluna. Þessi sveiflujöfnun veldur því síðan að yfir lengri tíma safnar ríkissjóður forða þegar vel árar en gengur á sama forða þegar í harðbakkann slær. Að þessu er vikið sérstaklega hér á eftir.

Á lengri tíma þegar kaupmáttur fer vaxandi þýðir þetta að skattgreiðendum fjölgar, þ.e. fleiri eru með tekjur yfir skattleysismörkum, og líka að skattbyrði vex. Þróunin verður við þær aðstæður þegar ráðstöfunartekjur hafa aukist en hið opinbera tekur aukinn hlut af batnandi kjörum en minnkandi vægi persónuafsláttar dregur um leið úr jöfnunaráhrifum skattkerfisins. Að framansögðu má nú staldra við og greina þá þróun staðgreiðslunnar með ofangreint að leiðarljósi um leið og litið er til aðstæðna þegar kerfið var innleitt fyrir 30 árum.

3.4 Upphaf og þróun kerfisins

Núverandi tekjuskattskerfi á rætur að rekja til ársins 1988 með upptöku staðgreiðslu. Fyrir breytingarnar höfðu opinber gjöld fyrir hvert álagningarár verið gerð upp eftir á með tilheyrandi óvissu fyrir bæði gjaldendur og hið opinbera. Það þýddi að áhrif verðbólgu á raunvirði tekna hins opinbera voru gífurleg, sér í lagi í ljósi þess að á þessum árum var ársverðbólga í kringum 40%.²² Á sama hátt sátu einstaklingar oft uppi með háa bakreikninga, t.d. vegna árstíðarbundinnar vinnu eða niðursveiflu á vinnumarkaði. Tafarlaugar mánaðargreiðslur, eins og tíðkast í staðgreiðslu, draga úr þessum áhrifum.

Meðfram innleiðingu staðgreiðslu gafst tækifæri til að sníða ýmsa aðra vankanta af fyrra fyrirkomulagi. Til að mynda voru sömu undanþágu- og frádráttarliðir ekki heimilaðir við greiðslu tekjuskatts til ríkisins og útsvars til sveitarfélaga. Það olli mismun í tekjuskatts- og útsvarsstofni. Undið var ofan af þessu með upptöku fasts alhliða skattafsláttar (persónuafsláttar), sem var óháður hjúskaparstétt og fjölskyldustærð.²³ Hann var töluvert hærri en samanlagðir fastir frádráttarliðir fyrra kerfis. Var það gert til að veða á móti afnámi hlutfallslegra frádráttarliða, svo sem iðgjalda til lífeyrissjóða og 10% launatekna. Tekjuskattur og útsvar miðuðust því við sama skattstofn, sem var breiðari en fyrri stofnar. Samhliða þessu voru álagningarreglur einfaldaðar, viðbótarálagsþrep afnumin og tekið upp eitt skatthlutfall (35,2%) í stað þriggja sem áður höfðu verið. Nýja skatthlutfallið skiptist í tekjuskatt til ríkisins (28,5%) og útsvar til sveitarfélaga (6,7%). Breytingunum frá 1988 má í meginráttum lýsa með eftirfarandi hætti:²⁴

- Skattstofnar voru sameinaðir og breikkaðir.
 - o Skattstofn tekjuskatts var breikkaður með afnámi undanþáguliða (iðgjöld í lífeyrissjóði og líftryggingar, stéttarfélagsgjöld o.fl.).
 - o Skattstofn útsvarsgreiðslna var breikkaður með afnámi útsvarsafsláttar.
 - o Við afnám afsláttar- og undanþáguliða (frádráttarliða) miðuðust tekjuskattur og útsvarsgreiðslur við sama stofn.
 - o Í stað ólíkra frádráttarliða frá tekjuskatti og útsvari var tekinn upp fastur alhliða skattafrádráttur (persónuafsláttur).
- Fallið var frá þremur tekjuskattshlutföllum (19,5%, 30,5% & 43,5%) og einu útsvarshlutfalli (10,2% í Reykjavík). Í stað þess var tekið upp eitt skatthlutfall við staðgreiðslu (35,2%) sem skiptist í tekjuskatt til ríkisins (28,5%) og útsvar til sveitarfélaga (6,7%).
 - o Með öðrum orðum voru viðbótarálagsþrep aflögð.

22 Meðalársverðbólga á árunum 1980–1988 var 39,15%.

23 Þó var heimilt að færa 80% persónuafsláttar milli hjóna. Árið 2003 varð persónuafsláttur millifæranlegur að fullu.

24 Upptalningin byggist á skilabréfi og greinargerð jaðarskattanefndar (fjármálaráðuneytið, 1997, bls. 4).

- Sjómannafrádráttur varð að föstum skattafrádrætti á hvern lögskráðan dag.
- Vaxtagjöld vegna íbúðarkaupna hættu að vera frádráttarbær frá skattstofni. Þess í stað var tekinn upp tímabundinn vaxtaafsláttur auk húsnæðisbóta vegna fyrstu kaupna eða nýbygginga.

Við það að fækka skattþrepunum úr þremur (voru fjögur með útsvarinu) í eitt lækkuðu jaðarskattar þeirra hærra launuðu en jaðarskattar láglaunafólks jukust á hinn bóginn töluvert. Á móti þessum jaðaráhrifum vó hár persónuafsláttur. Eins og sjá má í töflu 2.1 lækkaði hæsti jaðarskattur um 18,9 prósentustig á milli árána 1986–1988 en á sama tíma hækkaði sá lægsti um 6,9 prósentustig. Hinn nýi persónuafsláttur var hár sem gerði það að verkum að skattleysismörkin hækkuðu um 89,3% milli þessara tveggja ára. Skattbyrði hinna lægst launuðu minnkaði því eftir allt saman vegna þess hve margir höfðu tekjur undir skattleysismörkum. Aftur á móti breyttist skattbyrði meðallauna lítið, eða um 1,3%. Það gefur því auga leið að færri launþegar stóðu undir megni opinberra gjalda, enda fækkaði þeim sem greiddu tekjuskatt til ríkisins í hlutfalli við útsvarsgreiðendur um 8,5% og tekjuskattur sem hlutfall af útsvarsstofni dróst einnig verulega saman, sjá myndir 8 og 9. Þá fór hlutfall þeirra sem almennt greiddu tekjuskatt til hins opinbera niður í um 60%. Þannig varð til nýtt kerfi staðgreiðslu með einni skattprósentu og persónuafslætti sem var í formi skattkorts sem launagreiðandi tók við og veitti heimild til frádráttar á staðgreiðslu. Samkvæmt skilgreiningu með hinu einfalda kerfi varð því staðgreiðslan rétt og stemmdi við álagningu næsta árs og uppgjör. Stóra viðfangsefnið með staðgreiðslunni varð hversu há grunnprósentan reyndist og að framteljendur lentu á vegg jaðaráhrifa þegar skattleysismörkum sleppti með samsvarandi letjandi áhrifum á vinnuframboð.

Tafla 1. Breytingar á jaðarskatti einstaklings frá 1986–1988.²⁵

	1986 þús. kr.	1988 þús. kr.	Breyting % eða %-stig
Skattleysismörk	280	530	89,3
Lægsti jaðarskattur, %	28,3	35,2	6,9
Hæsti jaðarskattur, %	56,3	35,2	-21,1
Til samanburðar:			
Meðallaun einstaklings	555	686	23,6
Skattleysismörk sem % af meðallaunum	50,5	77,3	26,8
Skattbyrði miðað við meðallaun, %	7,9	8,0	0,1
Þar af útsvar % - stig 26	6,9	6,7	-0,2
Tekjuskattsgreiðendur í hlutfalli við greiðendur útsvars %	54,3	49,7	-4,6

Heimild: Skilabréf og greinagerð jaðarskattanefndar (fjármálaráðuneytið, 1997, bls. 5), Ríkisskattstjóri, Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

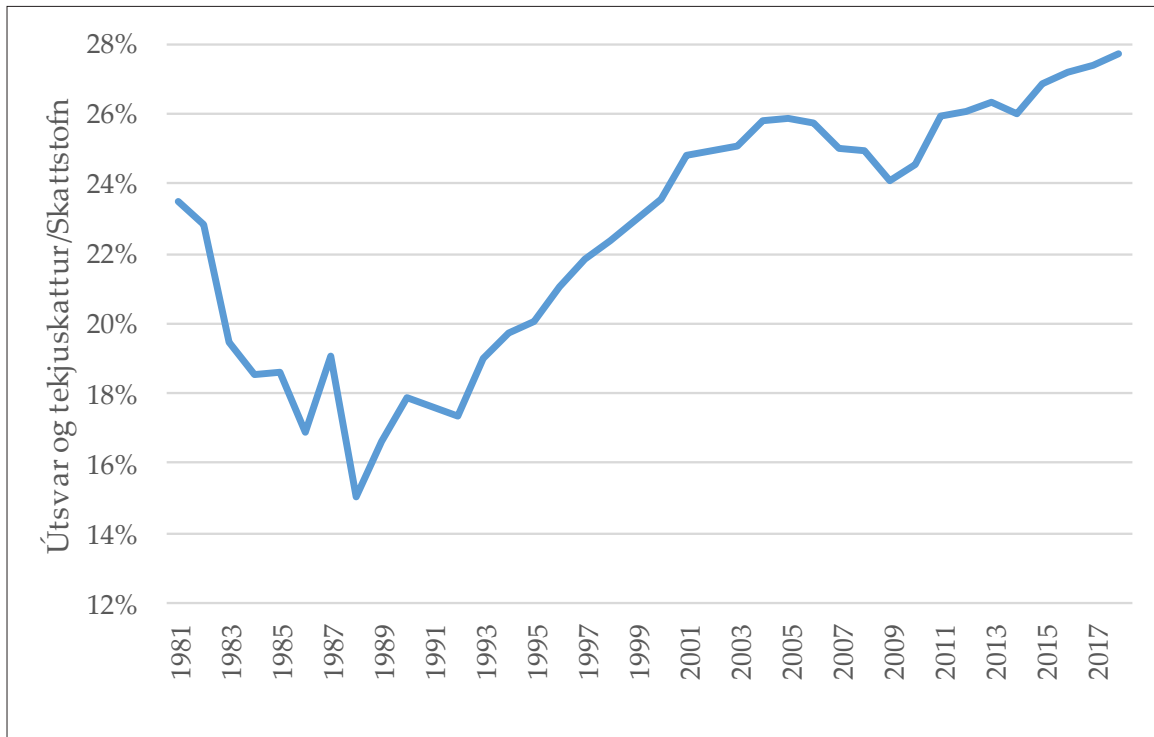
Af þessum tölum má ráða að eitthvað hafi verið gefið eftir varðandi tekjuöflunina sem kann að vera skýring þess að fyrir tekjuárið 1989 var strax horfið frá sjálfvirkri uppfærslu persónuafsláttar, sem í upphafi miðaðist við lánskjaravísitölu.²⁷ Breytingar urðu þá sjálfstæð ákvörðun hverju sinni. Því til viðbótar var tekjuskattshlutfallið hækkað. Með því lækkuðu skattleysismörkin. Kerfinu hefur síðan verið stjórnað meira og minna með þessum hætti, þ.e.a.s. persónuafsláttur stendur nánast í stað á föstu verðlagi (eins og ráða má af mynd 14)

²⁵ Upphæðir eru á verðlagi ársins 1988.

²⁶ Útsvarshlutfallið var lækkað svo að sveitarfélögin héldu því sem næst sömu tekjum.

²⁷ Lánskjaravísitalan var að þriðjungi verðlag, þriðjungi byggingarvísitala og þriðjungi laun. Byggingarvísitala er að stórum hluta laun. Það þýðir að innbyggt var í upphafi að viðmiðunarfarhæð kerfisins tæki að miklu leyti mið af launaþróun.

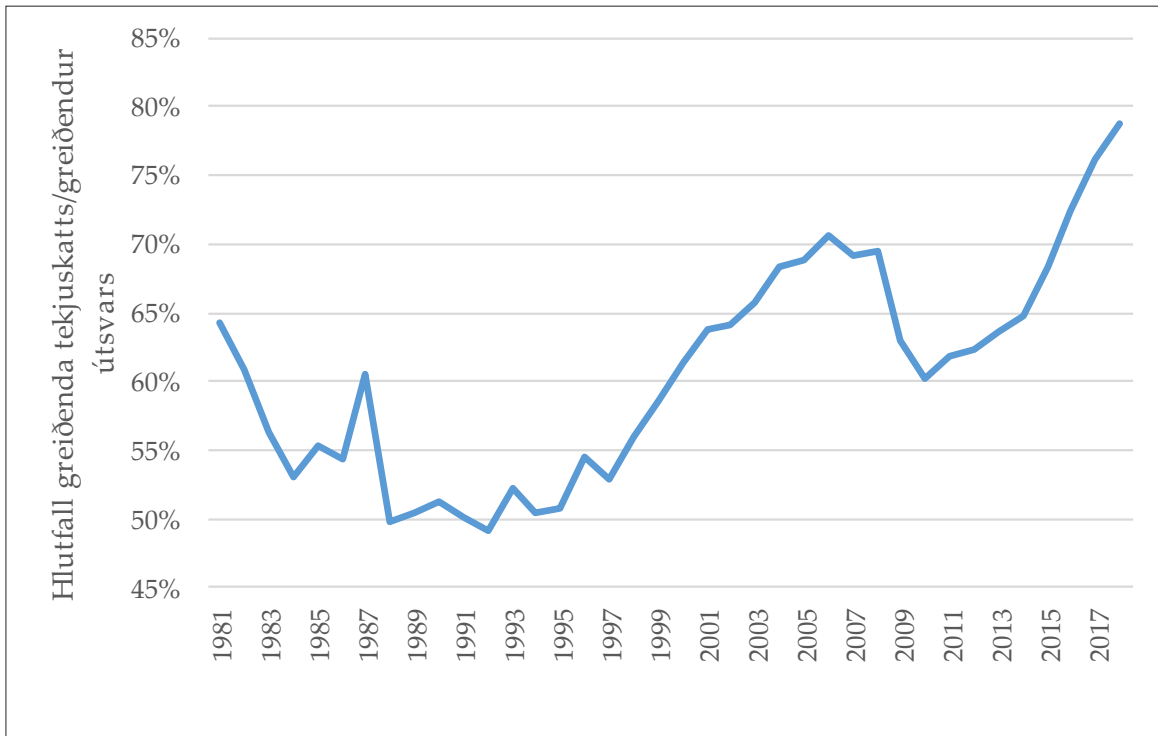
en skatthlutfallið (meðalútsvar + tekjuskattur, á töflu 3) er notað fyrir tekjuöflun og skattleysismörkin hreyfast í kjölfarið (mynd 14 og tafla 3). Með öðrum orðum hefur talsvert raunskattskrið átt sér stað innan kerfisins til að mæta aukinni tekjuöflunarþörf ríkisins og samhliða þessu hefur orðið tilfærsla í tekjuöflun frá óbeinum sköttum til beinna. Inn í þessa sögu tvinnast þróun á efra þrepi, þ.e. þróun prósentunnar og viðmiðunarfjárhæð þess og stutt tímabil fjölþrepakerfis frá árunum 2010–2016. Heildarlýsing á þessari atburðarás sést til að mynda í því hvernig meðaltekjuskattur hefur þróast frá 1981, líkt og sjá má á mynd 8. Athygli vekur að meðalhlutfallið var í lágmarki við upphafi kerfisins og náði ekki fyrri stöðu fyrr en undir aldamótin síðustu.



Mynd 8. Tekjuskattur og útsvar að frádregnum persónuafslætti í hlutfalli við skattskyldan stofn tekjuárin 1981–2018.

Heimild: Ríkisskattstjóri og eigin útreikningar.

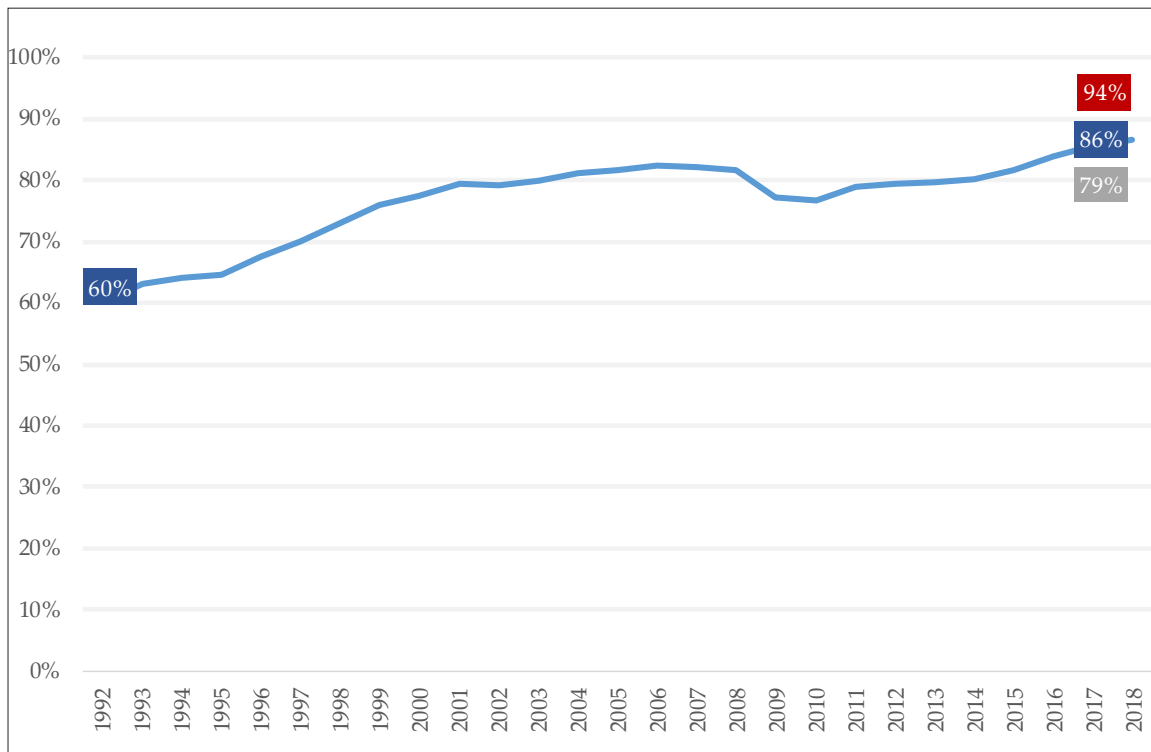
Sams konar mynd og þessi fæst þegar skoðaður er fjöldi framteljenda sem greiðir skatt til ríkissjóðs í hlutfalli við framteljendur. Þetta næst einna best með því að taka fjölda greiðenda útsvars, sem er í eðli sínu flatur skattur (greiddur af ríki fyrir þá sem eru undir skattleysismörkum), og bera saman við greiðendur tekjuskatts til ríkisins, þ.e. fjölda þeirra sem eru með tekjur yfir þeim mörkum þegar þeir greiða orðið meira en einungis útsvarið og ríkið fær eiginlegan tekjuskatt. Þá sést hvernig greiðendum tekjuskatts til ríkissjóðs fækkaði við upptöku staðgreiðslunnar og fjölgaði síðan. Fjöldinn hreyfist líka samfara efnahagsástandinu á hverjum tíma og þjónar sem tæki til virkrar hagstjórnar sem vikið er að síðar.



Mynd 9. Hlutfall greiðenda tekjuskatts til ríkissjóðs á móti greiðendum útsvars 1981–2018.

Heimild: Ríkisskattstjóri og eigin útreikningar.

Hvað skattgreiðendur varðar eru það greiðslur til hins opinbera sem skipta máli, þ.e. tekjur yfir skattleysismörkum bera skatt. Til að byrja með renna þær að fullu til greiðslu útsvarsins og þegar ákveðnum mörkum er náð duga greiðslurnar bæði fyrir útsvarinu og mynda skatttekjur fyrir ríkissjóð. Myndin að framan sýndi hlutfall virkra greiðenda yfir tíma til ríkissjóðs. Myndin hér á eftir sýnir hins vegar hlutfall framteljenda sem greiða skatt til hins opinbera, þ.e. skattgreiðendur með tekjur yfir skattleysismörkum, og er það borið saman við nýjustu upplýsingar frá Noregi (gráa boxið) og Danmörku (rauða boxið). Myndin nær yfir styttra tímabil, en myndin af hlutfalli greiðenda til ríkissjóðs er mjög svipuð yfir sama tímabil.



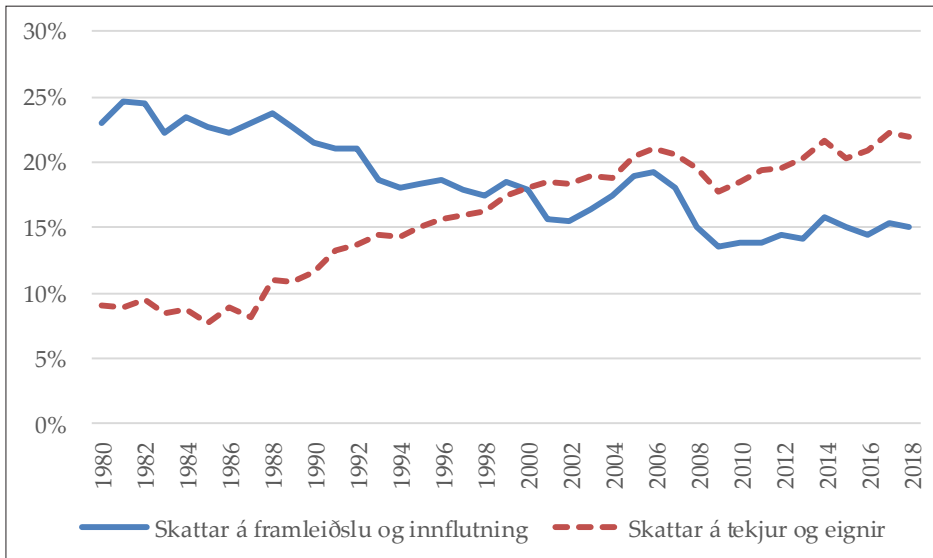
Mynd 10. Þróun á hlutfalli þeirra sem greiða tekjuskatt til hins opinbera 1992-2018 auk samanburðar við Danmörku (rautt box) og Noreg (grátt box) 2017.

Heimild: Ríkisskattstjóri.

3.5 Fjármögnun og stærð hins opinbera

Í umræðu um skattbyrði í kerfi tekjuskatts verður að taka tillit til þess að önnur tekjuöflun hins opinbera skiptir máli. Hvað þróunina í beinum og óbeinum sköttum varðar er vert að hafa í huga að það er einkenni vanþróaðrar tekjuöflunar að vægi ýmissa óbeinna skatta sé hátt og beinna skatta á móti lágt. Að leggja skatt á afurðir í formi tolla, vörugjalda og annarra gjalda á afurðir var lengi vel ódýrara í framkvæmd en skattlagning á vinnuafli og fjármuni. Þessi skattlagning á afurðir einkenndist oft og tíðum af margbreytilegri gjaldtöku, skekkti hlutfallsverð og bjagaði verðmyndun. Með upptöku á virðisaukaskatti í stað sölu-skatts á sama tíma og staðgreiðslan var tekin upp var verið að nútímavæða tekjuöflunina með breiðum stofnum sem drógu úr truflandi áhrifum skatta á markaði. Skattkerfi, þar sem veltuskattar vógu þungt og undanþágur voru margar, líkt og á dögum söluskattsins, hafði tilhneigingu til að magna sveiflur efnahagslífsins. Hvað tekjuskattsinnheimtuna snertir benda Jóhannes Karlsson og Þórólfur Matthíasson (2015) á að lengi vel hafi illa gengið að afla stuðnings við tekjuskattsinnheimtu vegna umfangsmikilla skattsvika í tengslum við tekjuskattskerfið og þannig hafi stjórnálamenn neyðst til að nota tekjuöflun með óbeinum sköttum.

Það er ekki einungis að beinir skattar hafi áhrif á ráðstöfunartekjur og stöðu heimila, óbeinir skattar gera það líka. Mynd 11 sýnir hvernig hlutur beinna og óbeinna skatta af vergri landsframleiðslu hefur þróast frá 1980. Báðir tekjustofnarnir eru vitaskuld mjög hagsveiflutengdir en engu að síður er leitnin ótvíræð. Beinir skattar hafa vaxið en vægi óbeinna skatta hefur minnkað. Óbeinir skattar leggjast um margt hlutfallslega þyngra á lágtekjuhópa því að þeir eru hlutfallslegir og leggjast á neyslu fremur en sparnað. Hlutfallslega hærri hlutdeild ráðstöfunartekna fer til neyslu hjá lágtekjuhópum og þannig íþyngir óbeinn skattur þeim umfram aðra sjá Decoster og fél. (2010) um þetta.



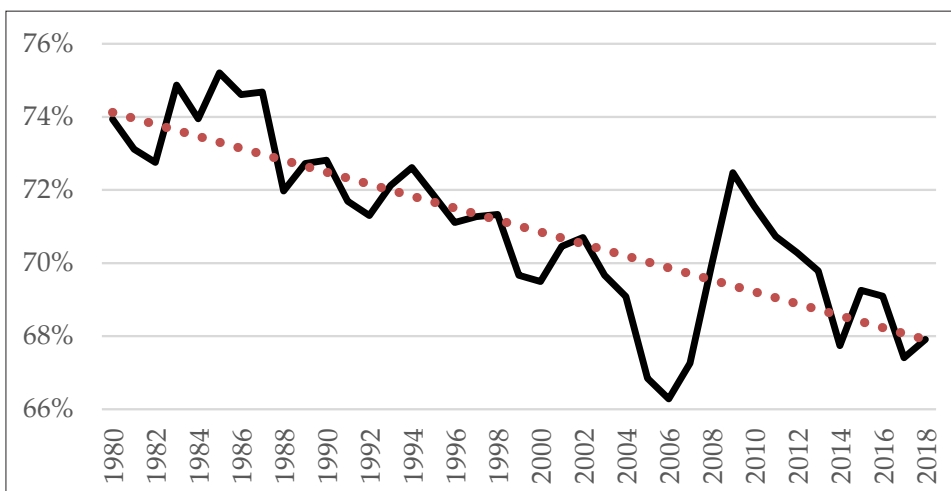
Mynd 11. Hluttur beinna og óbeinna skatta af vergri landsframleiðslu á tímabilinu 1980–2018.

Heimild: Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

Reikna má út að af hverri krónu sem einstaklingur aflar og seld er á markaði geti hann keypt framleiðsluverðmæti án óbeinnar skattlagningar að teknu tilliti til beins skatts sem svarar til ákveðins brots af upphaflegu krónunni. Þetta brot mælir hlutfallið sem skattgreiðandi heldur eftir og er 1 mínus skattfleygurinn, þ.e. hlutfallið sem greitt er í skatt.

$$1 - \text{skattfleygur} = (1 - \text{hlutfall beins skatts}) / (1 + \text{hlutfall óbeins skatts}). \quad (18)$$

Einn mínus skattfleygurinn, sem mæling á því sem aðilar halda eftir, minnkar því við hærri beina skatta og hærri óbeina skatta. Gróflega má reikna þennan fleyg í þjóðhagslegu tilliti með gögnunum sem fram koma á myndinni hér að framan. Fleygurinn vex fyrir tilstuðlan aukinna beinna skatta og dregst saman fyrir þá sök að vægi óbeinna skatta hefur minnkað. Á heildina litið sést hvornig hlutfallið hefur minnkað sem einstaklingurinn heldur því að skattfleygurinn hefur vaxið.



Mynd 12. Það sem er að meðaltali til skipta hvernar krónu á markaði að teknu tilliti til beinna og óbeinna skatta á tímabilinu 1980–2018.

Heimild: Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

Tekjuöflunina sem hér hefur verið lýst er svo hægt að setja í samhengi við fyrirferð hins opinbera í tekjum og gjöldum sem hefur vaxið á undanförunum 40 árum.

Tafla 2. Umfang hins opinbera í tekjum og gjöldum 1980–2018.²⁸

	Tekjur % af vergri landsframleiðslu	Gjöld % af vergri landsframleiðslu
1980-1990	37	38
1991-2000	40	42
2001-2010	42	43
2011-2018	42	43

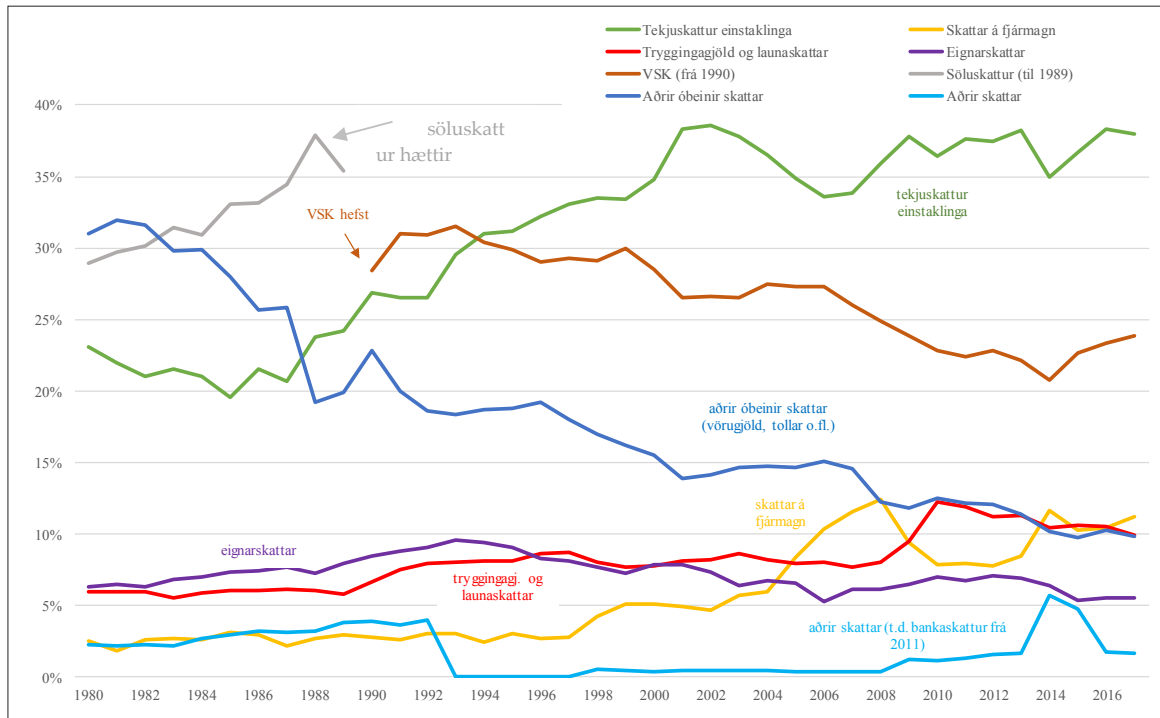
Heimild: Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

Í töflunni eru tekin meðaltöl tekna og gjalda eftir áratugum. Útgjaldahlutfallið hefur vaxið um 5 prósentustig af landsframleiðslu og er það nokkurn veginn í takt við þróunina sem mælikvarðinn að framan sýndi. Hann hafði lækkað um 6 prósentustig sem stóð gróflega undir nefndri útgjaldaaukningu en um leið verður að hafa þann fyrirvara að hann nær ekki yfir alla tekjuöflun hins opinbera. Á sama tíma hefur tekjuhluftallið samkvæmt töflunni vaxið um 4 prósentustig.

Hægt er að sjá frekari sundurliðun tekjuöflunar hins opinbera, sem sést á næstu mynd. Myndin nær yfir 38 ár og sýnir því langtímaþróun í samsetningunni. Þar sem myndin sýnir hið opinbera er útsvarið talið með í tekjuskatti einstaklinga og innbyrðis vægi hvors um sig hefur einnig breyst mikið.

Ýmislegt má lesa af myndinni. Virðisaukaskattur vó um 30% af heildinni fyrstu tíu árin, síðan heldur minna, eða 27–29%, fram til ársins 2007 þegar neðra þrepið var lækkað í 7%, en þá gaf virðisaukaskatturinn mikið eftir. Virðisaukaskattsvelta í almenna þrepinu var mjög lengi að ná sér á strik aftur eftir fjármálaáfallið; veltan í neðra þrepi er óteygnari fyrir verðbreytingum og hélt sér betur en stofn hennar var svo útvíkkaður árið 2016 og náði þá til ferðaþjónustu auk þess sem neðra þrepið var hækkað í 11%. Þrátt fyrir að ferðaþjónustu hafi verið bætt inn í myndina tvö síðustu árin vegur virðisaukaskattur í heild enn mun minna en hann gerði í upphafi. Tollar og vörugjöld vógu mjög þungt á níunda áratugnum en það hefur gjörbreyst. Skattar á fjármagn eru summa tekjuskatts lögaðila og fjármagnstekjuskatts einstaklinga eftir tilkomu þess síðarnefnda árið 1997. Þessi þáttur hefur leitni til aukningar, þótt fjármálaáfallið hafi breytt því tímabundið. Margt fleira má tína hér til sem minna vegur.

²⁸ Í útreikning meðaltala er árunum 2008 í gjöldum, upphafsári fjármálaáfallsins, og 2016 í tekjum, upp-gjörsári slitabúanna, sleppt.



Mynd 13. Samsetning skatttekna hins opinbera 1980–2017.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

3.6 Viðmiðunarfjárhæðir og skattprósentur

Nú hefur verið fjallað um eiginleika kerfisins og þróun heildarstærða en viðmiðunarfjárhæðir og prósentur skipta lykilmáli þegar litið er til þróunar á kerfi tekjuskatts. Um leið er mikilvægt að halda til haga þeirri umfjöllun sem áður hefur verið vikið að hvað varðar samspil persónuafsláttar og skattleysismarka. Mynd 14 sýnir þróun þessara stærða á föstu verðlagi. Af henni má ráða hvernig skattleysismörkin lækkuðu í kjölfar hækkunar skattprósentunnar 1988–1992 þegar persónuafsláttur var nokkuð stöðugur. Þá sést jafnframt að persónuafslátturinn gaf líttillega eftir á árunum 1997–2004. Á fyrri hluta þess tímabils gerðu skattleysismörk það ekki vegna þess að grunnprósentan var líka lækkuð og svo lækkuðu skattleysismörkin líttillega á seinni hluta umrædds tímabils þegar grunnprósentan hækkaði við hækkun útsvars.

Hér er ekki tekið tillit til þess við útreikning skattleysismarka að skylduframlag launþega í lífeyrissjóð er frádráttarbært frá skattstofni og það er ígildi lækkunar á skattskyldu fyrir launþega. Sú þróun var tekin inn í skrefum á árunum 1995–1997. Við útreikninginn er heldur ekki sýnt hvernig framlag í séreignarsjóð hefur haft áhrif á skattleysismörkin en það er þróun sem var í tveimur skrefum, 1999 og 2000, og gefur launagreiðanda kost á að greiða 2% framlag og launþega 4% framlag í séreignarsjóð og mynda um leið frádrátt frá skattstofni.

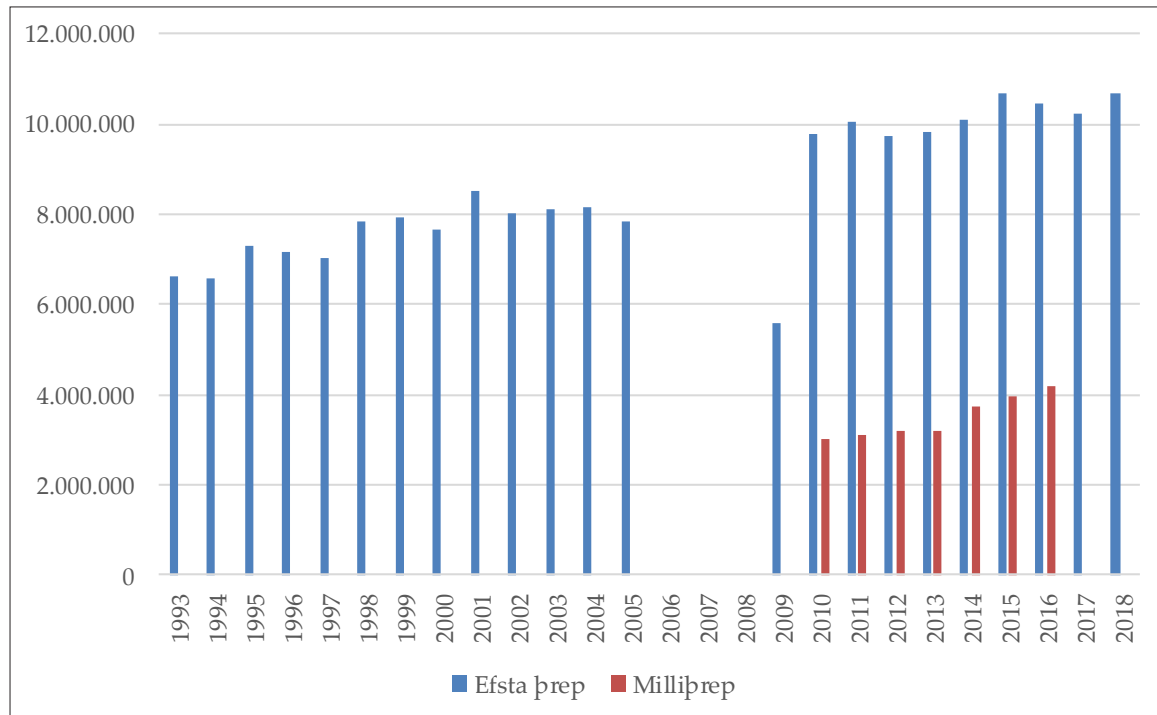
Tafla 3. Þróun skatthlutfalls á tekjur einstaklinga tekjuárin 1988–2018.

Tekjuár	Meðalútsvar [1]	Tekjuskattur [2]	Grunn- prósenta [1]+[2]	Tekjuskattur þrep 2 Viðbót	Tekjuskattur þrep 3 Viðbót
1988	6,70%	28,50%	35,20%		
1989	6,94%	30,80%	37,74%		
1990	6,99%	32,80%	39,79%		
1991	6,99%	32,80%	39,79%		
1992	7,05%	32,80%	39,85%		
1993	7,04%	34,30%	41,34%		5,00%
1994	8,69%	33,15%	41,84%		5,00%
1995	8,78%	33,15%	41,93%		5,00%
1996	8,79%	33,15%	41,94%		5,00%
1997	11,57%	29,31%	40,88%		5,00%
1998	11,61%	27,41%	39,02%		7,00%
1999	11,93%	26,41%	38,34%		7,00%
2000	11,96%	26,41%	38,37%		7,00%
2001	12,68%	26,08%	38,76%		7,00%
2002	12,79%	25,75%	38,54%		7,00%
2003	12,80%	25,75%	38,55%		5,00%
2004	12,83%	25,75%	38,58%		4,00%
2005	12,98%	24,75%	37,73%		2,00%
2006	12,97%	23,75%	36,72%		
2007	12,97%	22,75%	35,72%		
2008	12,97%	22,75%	35,72%		
2009	13,10%	24,10%	37,20%		8% seinni hluta árs
2010	13,12%	24,10%	37,22%	6,00%	2,90%
2011	14,41%	22,90%	37,31%	6,00%	2,90%
2012	14,44%	22,90%	37,34%	6,00%	2,90%
2013	14,42%	22,90%	37,32%	6,00%	2,90%
2014	14,44%	22,86%	37,30%	6,50%	2,44%
2015	14,44%	22,86%	37,30%	6,50%	2,44%
2016	14,45%	22,68%	37,13%	7,90%	1,22%
2017	14,44%	22,50%	36,94%		9,30%
2018	14,44%	22,50%	36,94%		9,30%

Heimild: Ríkisskattstjóri.

Hvað þróun útsvarsins snertir eru stærstu breytingarnar skatthlutföllin og breytt vægi skattstofnsins milli ríkis og sveitarfélaga. Á þessu ári er staðgreiðsluhlutfall sveitarfélaga 14,44% samanborið við 6,7% 1988. Þrennt skýrir að stærstum hluta þá hækkun. Í fyrsta lagi var aðstöðugjald sveitarfélaga fellt niður árið 1993 og ári síðar var sveitarfélögum veitt svigrúm til að hækka útsvarið um 1,7 prósentustig. Í öðru lagi tóku sveitarfélögin við rekstri grunnskóla af ríkinu en við það færðust 2,7 prósentustig frá tekjuskatti til útsvars á árinu 1997. Í þriðja lagi fluttust verkefni vegna málefna fatlaðs fólks yfir til sveitarfélaga árið 2011 og við það fluttust 1,2 prósentustig frá tekjuskatti til útsvars og 0,04 prósentustig í viðbót 2014. Í þessu samhengi verður að nefna að sveitarfélög fá alla útsvarsprósenta í sinn hlut af skattstofni. Ríkissjóður tryggir sveitarfélögunum það. Ríkið greiðir sveitar-

félögum það sem á vantar fyrir hvern framteljanda og ber þannig allan kostnaðinn af persónuafslættinum.²⁹



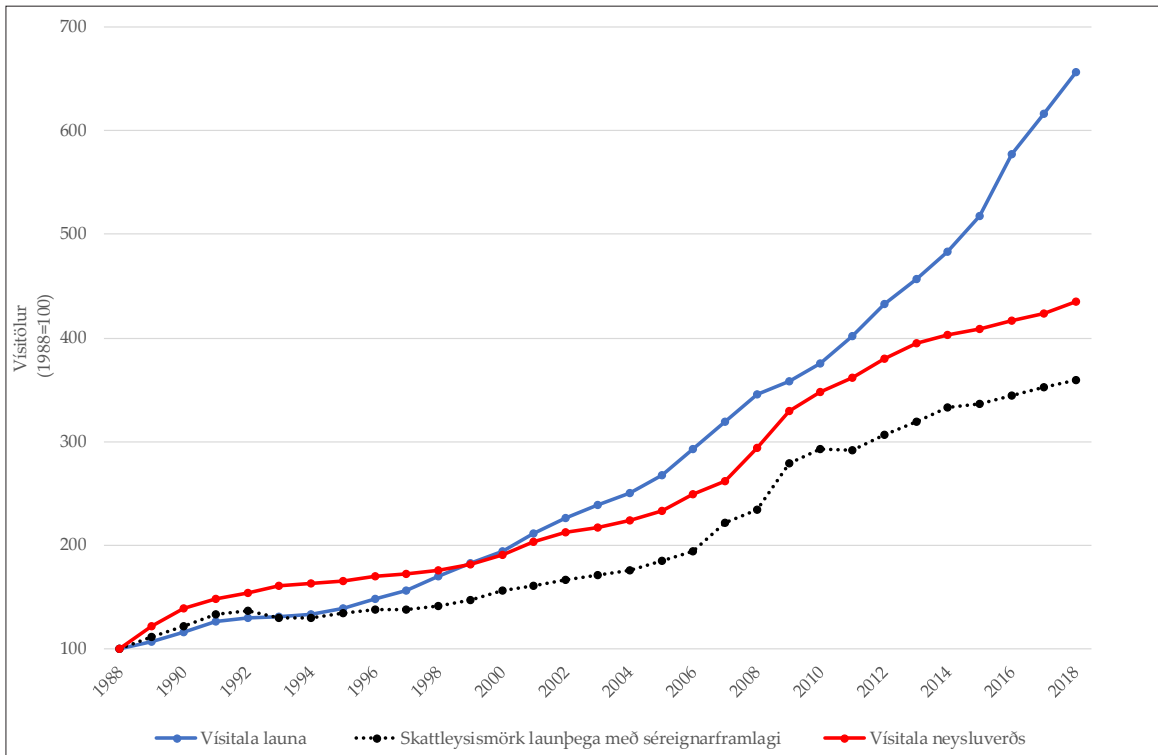
Mynd 15. Þróun viðmiðunarfjárhæða viðbótarþrepa á föstu verðlagi í janúar 2018 fyrir 1988–2018.

Heimild: Ríkisskattstjóri eigin útreikningar.

Þegar hugað er að þessu kerfi í norrænum samanburði ber að nefna að skattkerfin á Norðurlöndunum eru ólík að því leyti að sum eru með skattleysismörk og önnur hafa persónuafslátt. Einungis Danir og Ísland hafa persónuafslátt sem er fastur en hin hafa persónuafslátt og eða skattleysismörk sem ráðast af tekjum. Samspilið getur oft reynst flókið. Skattleysismörk á Íslandi eru og hafa verið hæst á Norðurlöndunum. Það hefur þó dregið úr þessum mun á öllu tímabili staðgreiðslunnar og sérstaklega að undanförmu. Þegar prósentur og þrep eru skoðuð hefur Ísland fæstan fjölda þrepa og hæstu grunnprósentuna (fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2019).

Líkt og kom fram í umfjölluninni hér fyrr verður raunskattskrið innan kerfisins ef viðmiðunarfjárhæðir fylgja launaþróun ekki eftir. Á mynd 16 hefur þróun vísitölu launa, skattleysismarkna launþega og vísitölu neysluverðs verið upp á við frá árinu 1988. Eins og við sjáum fylgdust skattleysismörk og launavísitalan að þar til 1993 en kaupmáttur launa hafði dregist saman á þeim tíma. Árið 1993 taka laun að hækka umfram skattleysismörk. Síðan þá hefur raunskattbyrði framteljanda verið að aukast. Það kemur heim og saman við þróunina á mynd 9 þar sem hlutur opinberra tekna eykst töluvert milli 1993 og 1994. Hafa ber í huga að skattbyrði allra innan kerfisins eykst en eins og áður kom fram eykst byrðin meira hjá þeim tekjulægri.

²⁹ Fyrir tekjuárið 2018 þýðir það að við skattskyldar tekjur eftir framlag í lífeyrissjóð 239.533 fer ríkissjóður að fá tekjuskatt í sinn hlut en þá fer meðalskattbyrði framteljandans af skattskyldum tekjum yfir 14,44%. Frá skattleysismörkum byrjar framteljandi að greiða skatt en sá skattur rennur allur til sveitarfélaga þar til framangreindu tekjustigi er náð. Með hækkuð útsvars hefur kostnaður ríkissjóðs vegna þessa vaxið verulega.



Mynd 16. Þróun launa, skattleysismarka og verðlags tekjuárin 1988–2018.³⁰

Heimild: Hagstofa Íslands, Ríkisskattstjóri og eigin útreikningar.

Hægt er að skipta tímabilinu á myndinni í tvennt og mismunandi árabíl á seinni hluta tímabilsins og skoða heildarhækkun þessara þriggja þátta sem fram koma á myndinni.

Tafla 4. Heildarhækkun skattleysismarka, verðlags og launa.

	1988-2018	1988-2003	2003-2018	2003-2010	2010-2018
Skattleysismörk %	259%	71%	110%	71%	23%
Verðlag %	335%	117%	100%	60%	25%
Laun %	556%	139%	175%	57%	75%
Kaupmáttur launa %	51%	10%	37%	-2%	39%

Heimild: Hagstofa Íslands, Ríkisskattstjóri og eigin útreikningar.

Í töflu 4 er tímabili staðgreiðslu skipt í tvennt og síðan er seinna tímabilinu aftur skipt í tvennt. Þegar litið er yfir tímabilið í heild sést hvernig skattleysismörkin hafa ekki fylgt verðlagi. Líkt og áður hefur komið fram hefur persónuafslátturinn gert það í mun ríkari mæli en skattleysismörkin enda eru þau samspil grunnprósentu, sem hefur verið að breytast, og persónuafsláttar. Raunskattskriðið á sér einkum stað á fyrri hluta tímabilsins. Á seinni hluta tímabilsins hækka skattleysismörk meira en verðlag sem mildar raunskattskriðið. Ef tímabilið er hlutað í sundur sjást áhrif sjálfvirku sveiflujöfnunarinnar glögglega. Frá 2003 og fram yfir efnahagsáfallið hækka laun minna en verðlag og á sama tíma hækka skattleysismörkin meira en verðlag. Við þetta dregur hið opinbera úr skattbyrði en þá verður að nefna að á sama tíma og tekjuhliðin gaf eftir þá jukust útgjöldin og halli á rekstri hins opinbera með tilheyrandi skuldsetningu varð reyndin. Undir lok seinna tímabilsins, þ.e. 2010–2018, voru skattleysismörkin og verðlag í nákvæmlega sama takti en kauplag

30 Vísitala launa er á upphafsgildi 100 í desember 1988 (upphaf framsetningar launavísitölu) en ársmeðaltöl eftir það. Vísitala neysluverðs byggist á ársmeðaltali.

hefur hækkað verulega að undanfögnu og kaupmáttaraukningin er nú 39% á þessu tímabili. Fyrirkomulag tengingar viðmiðunarfjárhæða eykur skattbyrðina sjálfkrafa líkt og áður hefur verið lýst. Engu að síður hefur þetta reynst nauðsynlegt þar sem uppsöfnun skulda hins opinbera kallar á að skuldir séu greiddar þegar betur árar. Þannig hefur hluti kaupmáttaraukningarinnar farið í það að greiða niður skuldir. Að undanfögnu hafa 10% tekna ríkissjóðs farið í vaxtagreiðslur. Samkvæmt fjármálaáætlun fara skuldir hins opinbera undir 30% viðmið laganna um opinber fjármál á tímabili nágildandi áætlunar sem nær til 2023 og um leið mun skuldastaðan ná svipuðu stigi og fyrir efnahagsáfallið 2008.

Þegar öðru viðbótarþrepi var bætt við árið 2010 var ákveðið að öll viðbótarþrep fylgdu vísitölu launa, en kjarasamningar og annað hafði áhrif þar á. Persónuafsláttur fylgir hins vegar vísitölu neysluverðs eins og áður hefur verið vikið að.

Viðmið núverandi efra þreps hafa hækkað um tæp 37% frá janúar 2010 til janúar 2018 en verðlag á sama tíma um rúm 25%, það er 12 prósentustigum minna. Af því leiðir að umtalað raunskattskrið hefur í ríkari mæli náð til tekna í neðsta skattþrepi síðan 2010. Hér er um að ræða ákveðna mótsögn í kerfinu sem tekið var á í fjárlögum fyrir árið 2019 með tengingu tekjumarkna efra þreps við verðlagsþróun með tímabundinni ráðstöfun.

Nokkrar vörður og framvindubrot hafa orðið í kerfinu á undangengnum árum sem vert er að halda til haga. Sumt hefur þegar verið nefnt en annað ekki:

- **Tekjuárið 1994:** Sérstakur 5% tekjuskattur (hátekjuskattur) tekinn upp. Kveðið var á um að lífeyrisiðgjöld launþega yrðu frádráttarbær frá skattstofni tekjuskatts. Með því urðu skattleysismörk launþega hærri en skattleysismörk bótaþega. Jafnframt var grunnþrepið hækkað um 0,35% vegna lækkunar virðisaukaskatts á matvæli.
- **Tekjuárið 1995:** Ákveðið að lífeyrisiðgjöld launþega yrðu frádráttarbær frá skattstofni tekjuskatts. Með því urðu skattleysismörk launþega hærri en skattleysismörk bótaþega.
- **Tekjuárið 1996:** Sjálfvirkar verðuppfærslur felldar niður af nær öllum viðmiðunarfjárhæðum tekjuskattkerfisins.
- **Tekjuárið 2004:** Ákveðið að lækka álagningu í efra skattþrepi í áföngum þar til það legðist af eftir tekjuárið 2005.
- **Tekjuárið 2007:** Persónuafsláttur bundinn við vísitölu neysluverðs.
- **Tekjuárið 2010:** Tveimur viðbótarþrepum bætt við tekjuskattkerfið og því urðu þrepin alls þrjú. Vísitölubinding persónuafsláttar var afnumin að nýju en þróun hans hefur fylgt verðlagi, sem var lögfest 2012. Sérstakt útvarpsgjald var kynnt til sögunnar, sem lagt er á samhliða álagningu.
- **Tekjuárið 2014:** Miðþrepið var lækkað úr 25,8% í 25,3%. Neðri þrepaörk voru hækkuð um 20% sem var 14 prósentustigum umfram lögboðna vísitöluhækkun.
- **Tekjuárin 2016 og 2017:** Miðþrep lækkað í fyrri áfanga og fellt niður í síðari áfanga. Neðra þrep var í tveimur áföngum lækkað í 22,5%. Efra þrep hést óbreytt í 31,8%.

4 Lífskjarasamningar og nýtt neðsta þrep

Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 27. febrúar 2018 um aðgerðir í þágu félagslegs stöðugleika í tilefni af mati á komandi kjarasamningum á almennum markaði er að finna áform um endurskoðun á tekjuskattkerfi einstaklinga. Þar segir nánar tiltekið:

„Hafin verður endurskoðun á tekjuskattkerfinu með áherslu á lækkun skattbyrði og mögulegar breytingar á fyrirkomulagi persónuafsláttar og samspili við bótakerfi sem ætlað er að styðja við tekjulægri hópa (lágtekjur og lægri millitekjur). ... Þessi vinna verður undir forystu fjármála- og efnahagsráðuneytis í samstarfi við samtök launþega í því skyni að sem breiðust samstaða geti náðst um áherslur og endanlegar breytingar. Ætlunin er að ljúka þessari vinnu á haustmánuðum 2018 áður en fjárlög ársins 2019 verða afgreidd.“

Í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar um opinber fjármál fyrir árin 2019–2023 kemur fram að heildarendurskoðun á tekjuskattkerfinu samhliða endurskoðun bótakerfa verði gerð með það að leiðarljósi að auka sérstaklega ráðstöfunartekjur lágtekjuhópa og þeirra sem eru með lægri millitekjur. Þá segir að miðað sé við að þær breytingar sem endurskoðunin leiðir af sér geti jafngilt eins prósentustigs lækkun neðra tekjuskattþreps, eða 14 ma.kr. lækkun á skattbyrði fjölskyldna á ársgrundvelli, sem verði lögfest sem fyrst og komi til framkvæmda á kjörtímabilinu.

Skipuð var stýrinefnd og sérfræðingahópur í lok júní 2018. Höfundur var formaður sérfræðingahópsins og skýrsla hópsins er yfirgripsmikil og varðar fleiri þætti en varðar breytingar á skattkerfi tekjuskatts (Fjármálaráðuneytið, 2019).

4.1 Þróun marka skattkerfis tekjujöfnun og sjálfvirk hagstjórn

Áður hefur verið fjallað um hvernig ákvörðun um þróun persónuafsláttar og þar með skattleysismarka og marka efra skattþreps yfir tiltekinn tíma hefur áhrif á tekjujöfnun og sveiflujöfnun hins opinbera. Í núverandi skattkerfi er persónuafslætti og þar með skattleysismörkum breytt í samræmi við þróun vísitölu neysluverðs en mörk efra skattþreps hafa hingað til breyst í samræmi við þróun launavísitölu. Þessi aðferð hefur áhrif á tekjujöfnun kerfisins en einnig á hagstjórn þess. Breyting í þá átt að mörk efra þreps fari einnig eftir vísitölu neysluverðs hefur áhrif á báða þessa þætti og eykur einnig virkni sjálfvirkrar hagstjórnar.

Þegar viðmiðunarfjárhæðir skattkerfis hækka hæggar en laun þyngist skattbyrði þar eð framteljendur færast þá upp eftir hinum hallandi ferli skattbyrðar. Há grunnprósenta, þ.e.a.s. fyrsta skattþrepið, og mikið vægi skattleysismarka gerir það að verkum að skattbyrði eykst mest hjá þeim sem lægri launin hafa þótt skattbyrði allra aukist. Áhrifin verða ójafnari eftir því sem þrepin eru færri og munur á tröppum er skarpari.

Það fyrirkomulag sem þyngir skattbyrði þegar laun hækka umfram verðlag og léttir skattbyrði þegar laun halda ekki í við verðlagsþróun er öflugt tæki við hagstjórn. Það felur í sér að skattbyrði eykst á þenslutímum og minnkar á tímum samdráttar. Stjórnvöld stíga á bremsuna á þensluskeiðum og gefa í á samdráttarskeiðum án þess að þurfa að taka nokkra ákvörðun þar um. Þetta er gott dæmi um það sem kallast sjálfvirkir sveiflujafnarar. Hægt er að sjá þetta með því að skoða meðalskattbyrði yfir tíma og bera þróunina saman við breytingu kaupmáttar launa.

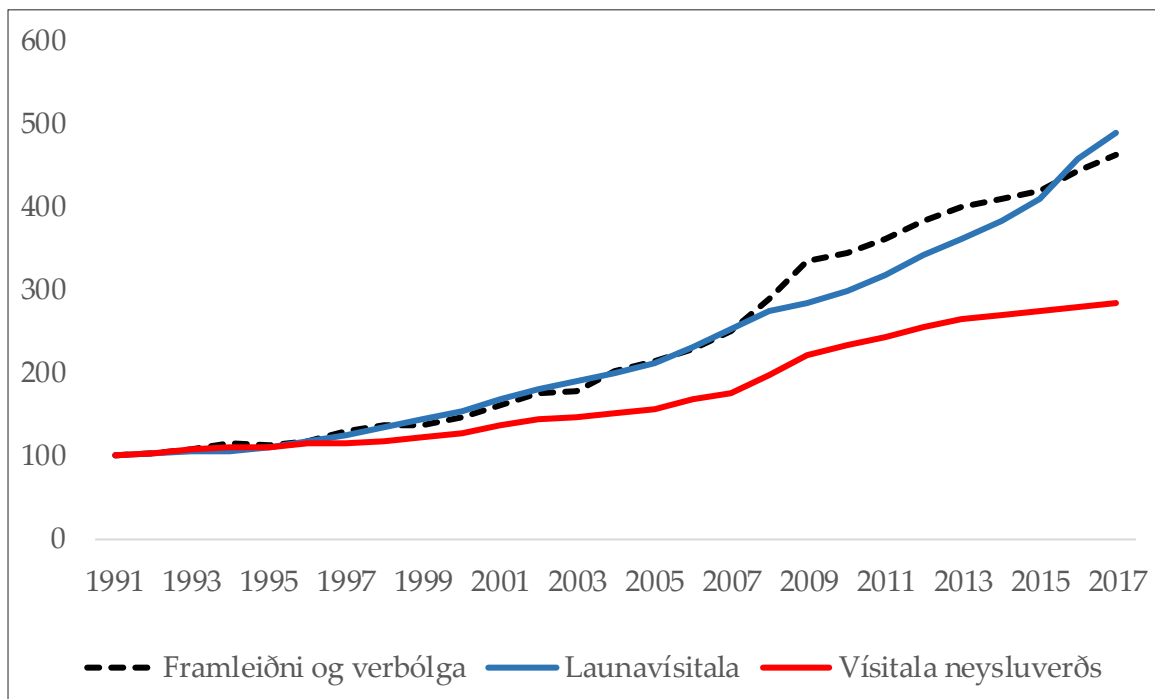
Samanburður við aðrar Norðurlandabjóðir á skattbyrði ólíkra hópa sýnir að þar hefur hún nokkurn veginn staðið í stað frá 2010 (OECD, 2018). Það þýðir að launaþróun og viðmiðunarfjárhæðir hafa haldist í hendur að því gefnu að jaðarskattar hafi staðið í stað. Í þessu samhengi verður þó að líta til almennt fyrirkomulags kjarasamninga annars staðar á Norðurlöndunum sem byggir á því að framleiðniþróun samkeppnisgreina liggi til grundvallar kjarabótum á almennum vinnumarkaði. Þróist laun í samræmi við verðlag og fram-

leiðni verður ekki sama þörf á virkri hagstjórn og það verður heldur ekki vandamál að mörk þrepa, afslættir og frádráttarliðir fylgi launaþróun. Hér á landi hefur raunin verið önnur og þróun launa oft verið umfram þanþol efnahagslífsins, breytingu framleiðni og viðskiptakjara.

Það væri því óheppileg ráðstöfun að taka virka hagstjórn úr sambandi eins og upptaka tengingar við laun hefði í för með sér. Um leið verður að hafa í huga að núverandi fyrirkomulag án reglulegrar uppfærslu skattleysismarka dregur smám saman úr jöfnunareiginleika skattkerfisins. Spurningin sem þarf að svara hér lýtur að því hvers konar uppfærsla þrepa, persónuafsláttar og þar með skattleysismarka uppfyllir það markmið að skattkerfið feli í sér tekjujöfnun en stuðli jafnframt að virkri sveiflujöfnun við hagstjórn í ljósi þess ójafnvægis sem oft skapast á vinnumarkaði hér á landi.

Í þessu samhengi var því af hálfu sérfræðingahópsins lögð fram tillaga um að skattleysismörk og tekjumörk efra skattþreps fylgi þróun samanlagðra breytinga á vísitölu neysluverðs og þróun framleiðni. Slík tenging tryggir að tekjujöfnunareiginleikar skattkerfis haldist yfir tíma án þess að skerða hagstjórnaráhrif þess. Þegar laun þróast í samræmi við það sem hagkerfið getur staðið undir þá ætti skattbyrðin að haldast óbreytt. Ef laun hækka hins vegar meira en sem nemur samtölu hlutfallslegrar hækkunar verðlags og framleiðni þá eykst skattbyrði vegna þess að tekjumörkin breytast ekki jafn mikið og laun. Eiginleikum virkrar hagstjórnar verður þannig viðhaldið um leið og raunskattskriðið verður gert kostnaðarsamara fyrir launafólk en ef viðmiðunarfjárhæðir miðuðust við launaþróun. Um leið koma ýmis álitamál upp í þessu samhengi sem líta þarf til og fjallað er um í kaflanum.

Nokkur munur er milli ára á mati á framleiðni eftir því hvaða aðferð er notuð. Munurinn er langmestur árið 2009, árið eftir efnahagsáfallið, en er einnig talsverður árið 2017. Sé litið yfir lengra tímabil er þó ekki ýkja mikill munur á þeim mælikvörðum sem skoðaðir eru. Yfir lengri tíma þróast framleiðni og kaupmáttur launa eins. Í ljósi þeirra sveiflna sem birtast í framleiðni er hér lögð fram sú tillaga að þriggja ára hreyfanlegt meðaltal sé lagt til grundvallar uppfærslu viðmiðunarfjárhæða.



Mynd 17 Þróun framleiðni í QMM Seðlabanka Íslands og þróun kauplags og verðlags

Heimild: Seðlabanki Íslands og Hagstofa Íslands

Sveiflur í framleiðniþróun geta verið svo miklar að breyting einstaks árs hafi töluverð áhrif á þriggja ára meðaltal og gangi á svig við sjónarmið um virka hagstjórn. Þess vegna er hér ekki lögð til sjálfvirk uppfærsla á viðmiðunarfjárhæðum heldur verði búið til viðmið, nokkurs konar akkeri, sem hægt verði að miða við bæði til skamms og langs tíma. Stjórnvöld leggi þetta viðmið síðan til grundvallar, það verði þekkt og ef önnur sjónarmið eiga við um uppfærslu séu þau rökstudd og ákvörðun tekin með gagnsæi að leiðarljósi.

4.2 Sviðsmyndir breytinga í núverandi kerfi

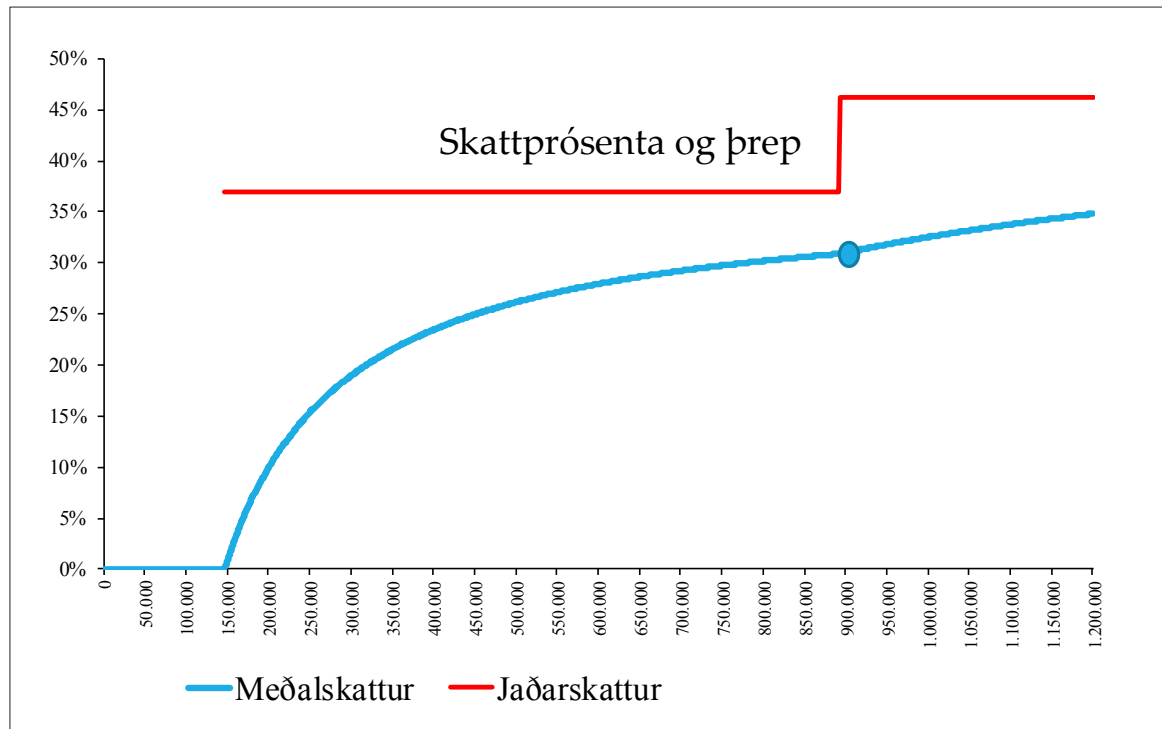
Verkefni sérfræðingahóps og stýrinefndar var að beina fjármagni sem sett var til hliðar í fjármálaáætlun 2019–2023 að tekjulægri einstaklingum og fjölskyldum. Áherslan í þessu samhengi var því að skoða þróun skattbyrði og samspil hennar við stýritæki kerfisins sem eru aðallega grunnprósenta og persónuafsláttur. Keyrslur sviðsmynda voru síðan keyrðar í nýju líkani fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Hér er leitast við að hafa greininguna eigindlega fremur en meginndlega, engu að síður byggist greiningin á meginndlegri niðurstöðu keyrslna í líkaninu.

Almennt í núverandi kerfi (án þess að skilgreina nýtt þrep) er hægt að sjá áhrif breytinga á grundvelli fjögurra sviðsmynda sem eru sýndar í eftirfarandi töflu.

Tafla 5. Sviðsmyndir í núverandi kerfi tekjuskatts.

Sviðsmynd	Skattprósenta (τ)	Persónuafsláttur (c)	Skattleysismörk (A)
1.	↓	Óbreytt	↑
2.	↓	↓	Óbreytt
3.	↓	↑	↑
4.	Óbreytt	↑	↑

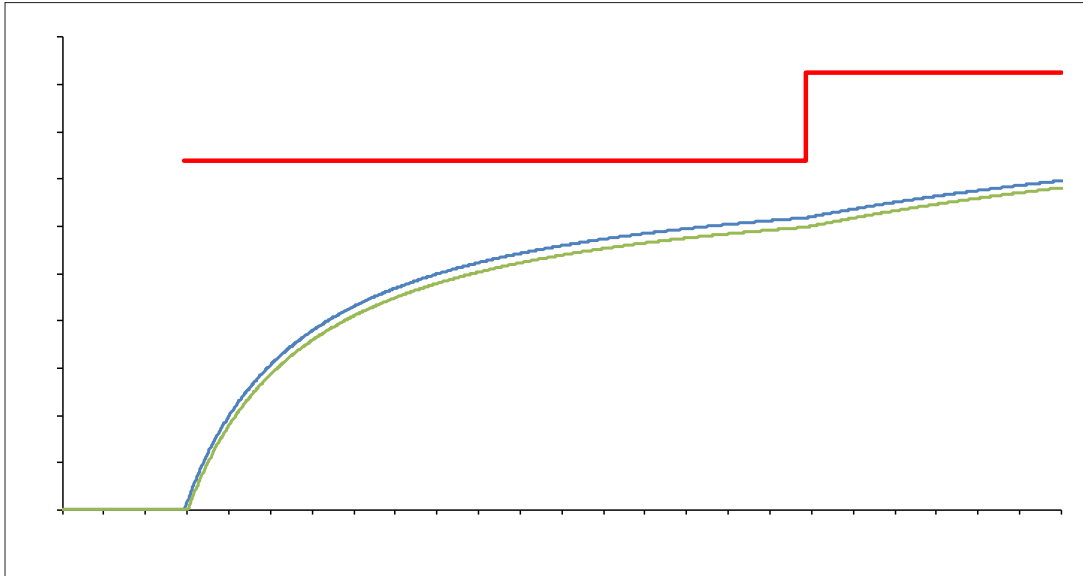
Mikilvægt er að sjá hvernig áhrif þessara sviðsmynda birtast með hliðsjón af skattbyrðinni. Á mynd 18 er hinn hefðbundni skattbyrðisferill einstaklings í kerfi staðgreiðslu sem og jaðarskattur í hverju þrepi.



Mynd 18. Skattbyrði einstaklings í tekjuskatti (mánaðarlegar skattskyldar tekjur).

Allar útfærslur sem hér er lýst hliðra bláa ferli meðalskatts (skattbyrði) til hægri og hinn nýi ferill birtist lóðrétt undir eldri ferlinum. Við breytinguna dregur úr skattbyrði við hvert tekjustig en í mismiklum mæli þó eftir sviðsmyndum.

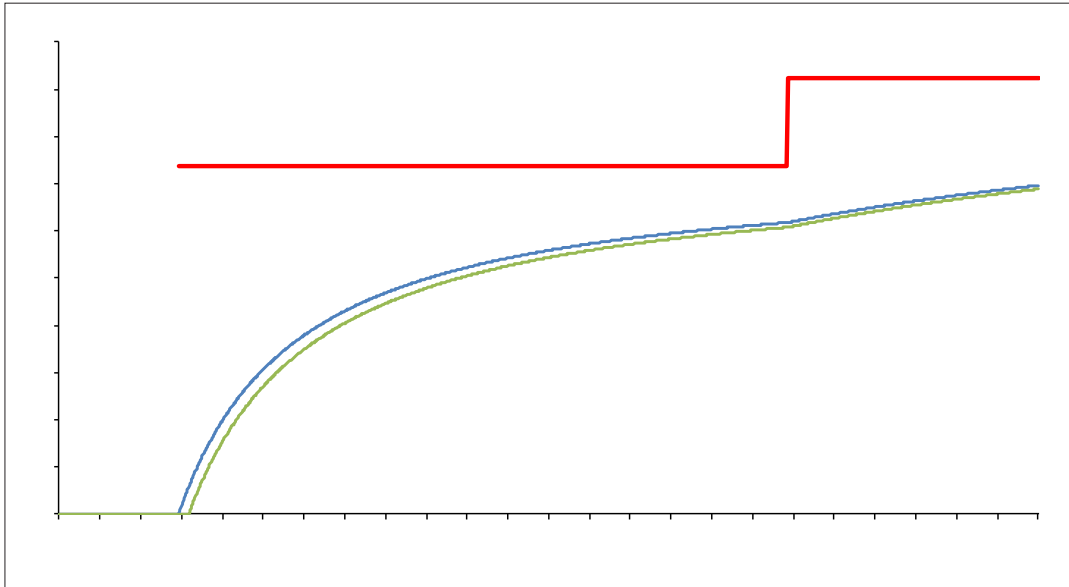
Lækkun skattprósentu ein og sér í fyrstu sviðsmynd hækkar skattleysismörk og minnk- ar skattbyrði allra um sama prósentustig. Þessi sviðsmynd er sýnd á mynd 19. Við lækkun prósentunnar við óbreyttan persónuafslátt hækka skattleysismörkin og alls staðar er sama fjarlægð í lóðréttu tilliti milli nýja græna ferilsins og gamla bláa ferilsins.³¹ Þessi nálgun svarar til forsendu stjórnarsáttmála en ráðstöfunin dregur úr jöfnun um leið og hún eykur hvata til vinnu. Prósentutala lækkunar er í krónutölu hærri hjá þeim sem hafa hærri laun. Þessi áhrif eru þó milduð af því að 46,24% lækkar ekki.



Mynd 19. Lækkun prósentustigs í neðra þrep en efra þrep óbreytt (sviðsmynd eitt).

Í annarri sviðsmynd er skattprósentan lækkuð og persónuafslátturinn um leið þannig að skattleysismörkum er haldið óbreyttum fyrir gefna minnkun í tekjuöflun hins opinbera. Þessi nálgun gengur hvað lengst í að auka hvata til vinnu en gengur um leið lengst gegn jöfnuninni í núverandi tveggja þrepa kerfi. Hún er ekki til frekari skoðunar í sviðsmynd tveggja þrepa kerfis.

31 Nema við efri mörk tekna, í hátekjuþrepinu, því að prósentan lækkar ekki sem gerir það að verkum að við háar tekjur falla ferlarnir næstum saman.



Mynd 20. Hækkun persónuafsláttar (sviðsmynd fjögur).

Fjórða sviðsmyndin sem er sýnd á mynd 20 byggist á því að skattprósentu er haldið óbreyttri en ráðstöfunin beinist fyrst og fremst að hækkun persónuafsláttar. Persónuafsláttur sem er krónutala á hvern framteljanda vegur hlutfallslega mest hjá þeim sem lægst hafa launin eins og fyrri umfjöllun gefur til kynna. Ferillinn hliðrast til hægri og mest við lágur tekjur. Eftir því sem tekjur aukast dregur úr lóðréttri fjarlægð milli upphaflega ferils skattbyrðar (þess bláa) og nýja ferils skattbyrðar (þess græna). Áhrifin fjara út við háar tekjur. Hækkun persónuafsláttar er hins vegar dýr aðgerð. Þúsund króna hækkun persónuafsláttar á mánuði kostar til að mynda u.þ.b. 3 ma.kr. á ári. Þessi aðgerð hefur engin jaðaráhrif og þar af leiðandi engin áhrif á hvata til vinnu.

Fyrir gefna fjárhæð í minnkaðri tekjuöflun eru sviðsmyndir eitt, tvö og fjögur með gjörólíka útkomu á því hverjir njóta aðallega skattalækkunar. Hækkun persónuafsláttar gefur öllum fasta krónutölu og vegur hlutfallslega mest hjá þeim sem hafa lágur tekjur. Lækkun prósentunnar gefur þeim sem hæstar hafa tekjurnar hæstu krónutölu enda þótt hlutfallstala ávinnings sé hin sama fyrir alla.³²

Þriðja sviðsmyndin fer bil beggja og hefur bæði áhrif á jöfnuð og hvata í skattkerfinu. Miðað við þá fjárhæð sem er til ráðstöfunar er slík aðgerð máttminni fyrir jöfnuð og hvataáhrif en hinar enda brúar hún bil beggja sjónarmiðanna og dreifir kröftunum miðað við gefna fjárhæð sem er til ráðstöfunar.

Leiðarljós fyrri umfjöllunar hér er sú staðreynd að prósentu skattkerfisins við skattleysismörkin er há í norrænum samanburði og skattleysismörkin líka. Skattleysismörkin hafa þó gefið eftir frá upptöku staðgreiðslunnar og hafa nálgast það sem kalla má „norrænt“ stig. Grunnprósenta skattkerfisins er nú um stundir u.þ.b. 2 prósentustigum hærri en hún var við upptöku staðgreiðslunnar. Prósentan hækkaði til að byrja með á níunda áratugnum en síðan var leitast við að lækka hana en hún hefur þó aldrei náð því sem hún var við upphaf staðgreiðslunnar. Tvennt stendur hér upp úr í þessari umræðu. Annars vegar er í kerfinu minni jöfnun en áður og hins vegar há grunnprósenta.

Almennt er hægt að hækka persónuafslátt til að auka jöfnun skattkerfisins eins og komið hefur fram en það er dýr ráðstöfun, hækkar skattleysismörk og færir okkur fjær hinni norrænu nálgun. Önnur leið til þess að auka jöfnun, en ná á sama tíma fram ákjósanlegum áhrifum er snertir hvata vinnuframboðs, er að búa til nýtt neðsta þrep. Slíkt þrep drægi úr vægi persónuafsláttar fyrir jöfnunina sem þá yrði í ríkari mæli en áður borin af þrepum kerfisins. Aukinheldur er mun ódýrara að hnika til prósentu í því þrepi en grunnprósentu

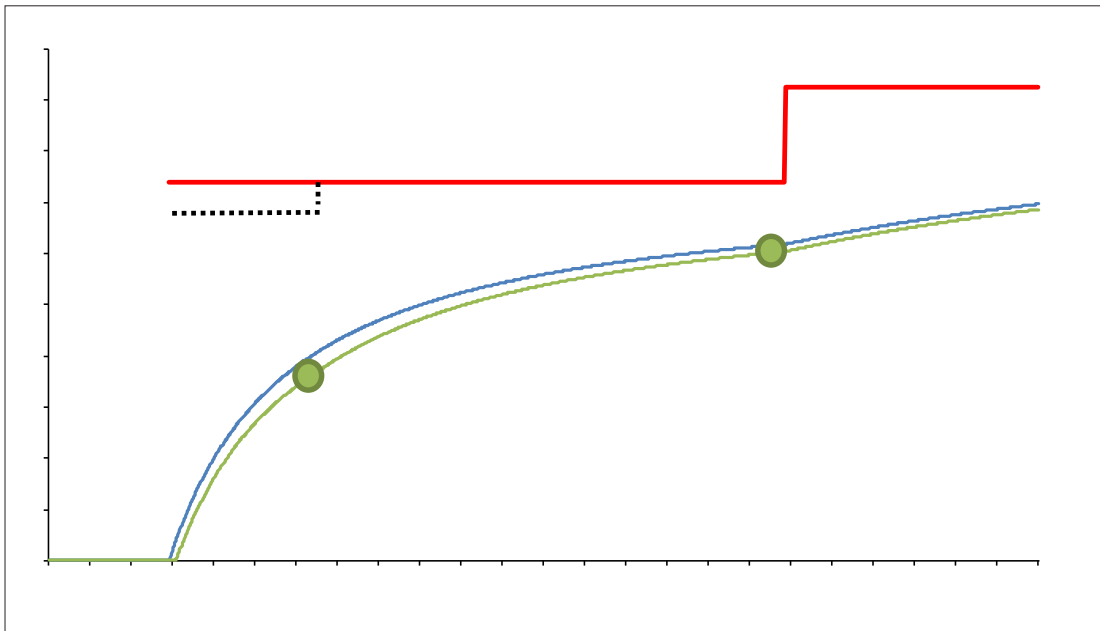
32 Eins og áður sagði eru þessi áhrif milduð því að 46,24% þrepið lækkar ekki.

núverandi kerfis. Þannig reynist unnt að ná meiri lækkun prósentu hins nýja þreps að gefnum fjárhæðum til lækkunar skatta. Lág prósentu í neðsta þrepi hefur líka bein áhrif í samspili skatta- og bótakerfa og minnkar jaðaráhrif þeirra. Það telst eftirsóknarvert.

Að lokum skal bent á að virk hagstjórn eykur skattbyrðina mest við tekjustig ofan við mörk þrepa, t.a.m. tekjustig rétt ofan skattleysismarka líkt og gerst hefur undanfarin ár. Í skýrslu sérfræðingahópsins er lagt til að dregið verði úr virkri hagstjórn í gegnum skattkerfið með tengingu skattkerfismarka við verðlag og framleiðni. Slík ráðstöfun felur engu að síður í sér sjálfvirka sveiflujöfnun en í minni mæli en áður. Í þessu samhengi skiptir máli að þeim mun fleiri sem mörk þrepa eru því jafnara leggst hagstjórnin á skattgreiðendur. Hér þarf þó að feta ákveðið einstigi því að þeim mun fleiri sem þrepin eru því flóknara verður kerfið og framkvæmd þess.

Ókostur aðgerðarinnar sem hér hefur verið lýst með nýju þrepi er sá að hvatar aukins vinnuframlags verða einungis í þeim hluta tekjudreifingarinnar sem verður fyrir áhrifum breyttra jaðarskatta, fyrir hina með hærri tekjur felur breytingin í sér minni skattbyrði án jaðaráhrifa og líkist þannig þeim áhrifum sem hækkun persónuafsláttar hefur.

Sérfræðingahópur og stýrinefnd litu svo á að nýtt lægra þrep félli vel að lausn þess verkefnis sem lagt var upp með að leysa og skoðuðu í kjölfarið áhrif upptöku nýs lægra þreps. Áhrif þess á skattbyrði eru sýnd í formi punktalínunnar á mynd 21. Fylltu punktarir tákna þá bugðurnar í skattbyrðinni þar sem skattbyrðin vex hraðar í kjölfar þess að tekjur fara yfir mörk. Það er líka bugða á ferlinum við skattleysismörkin og skattleysismörkin hækka við óbreyttan persónuafslátt.



Mynd 21. Áhrif nýs neðra þreps á skattbyrði.

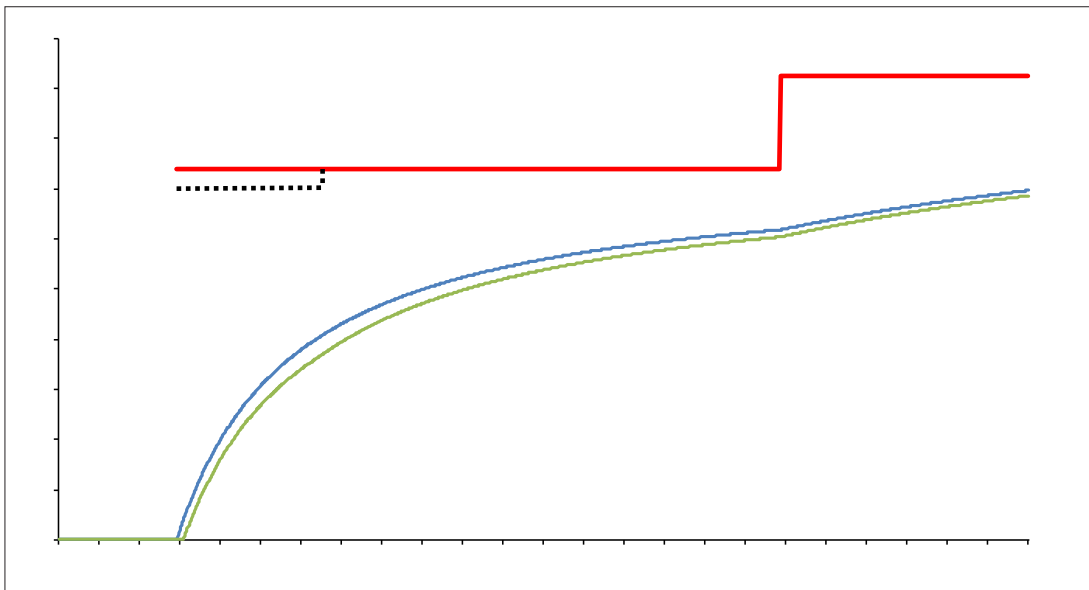
Útfærslumöguleikarnir hér eru í anda sviðsmynda eitt til þrjú. Á sviðsmyndum sem nefndar voru eitt og tvö er nýtt neðsta þrep, búið að lækka skattprósentu þess og persónuafsláttur óbreyttur eða skattleysismörk. Á þriðju sviðsmyndinni er búið að lækka bæði prósentu með nýju þrepi og hækka persónuafslátt en aðferðin líður fyrir það að gefin fjárhæð skattalækkunar dregur hratt úr möguleikum á prósentulækkun þar eð breyting á persónuafslætti er dýr. Hér verður því einblínt á sviðsmyndir eitt og tvö.

Hér á eftir fara tvær myndir sem eru stilltar þannig af að þær endurspeglar jafngildar aðgerðir hvað tekjuöflun snertir. Á fyrri myndinni hefur verið búið til nýtt lægra þrep en persónuafslættinum er haldið óbreyttum. Á seinni myndinni er sams konar aðgerð, þ.e. nýtt lægra þrep, en þar er skattleysismörkum haldið óbreyttum með lækkun persónuafsláttar. Seinni myndin sýnir að meiri prósentulækkun næst en á fyrri myndinni og að við

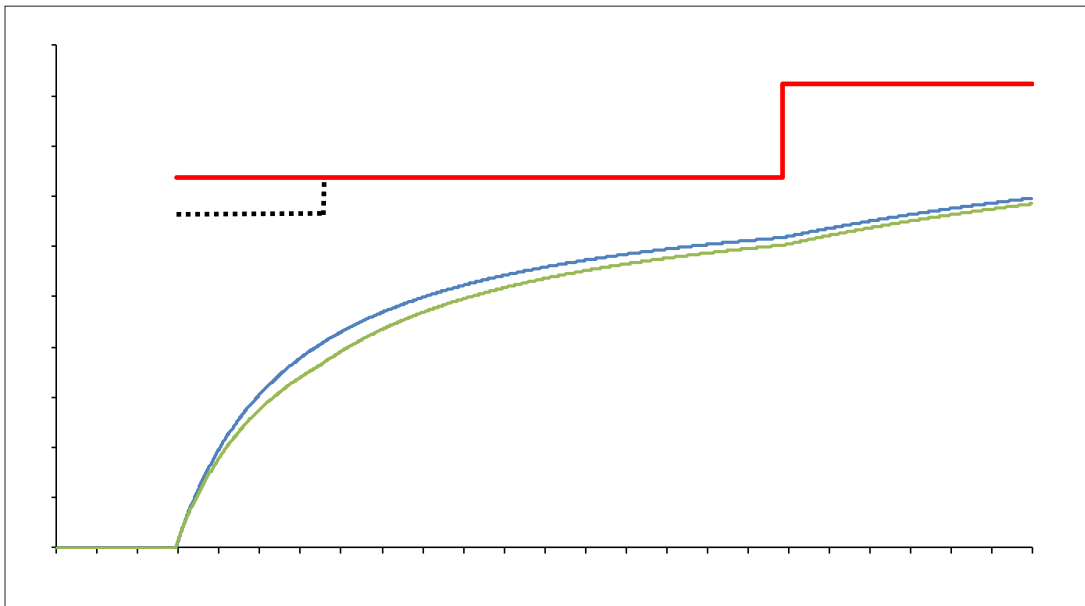
efri mörk hins neðra þreps verður fjarlægðin frá upphaflega ferli skattbyrðar meiri, þ.e. skattbyrði minnkar meira við mörkin. Tekjustig efri marka hins fyrsta þreps skiptir miklu um áhrifin og um leið er dýrt að hnika þeim hærra. Ef mörkin eru staðsett í kryppugildi tekjudreifingarinnar, þ.e.a.s. þar sem flestir eru, mun fjöldinn njóta minni skattbyrðar í ríkari mæli en ella. Aftur á móti minnkar skattbyrðin ekki eins mikið hjá þeim sem eru fyrir neðan mörkin og eru líklegir til að vera í hlutastarfi fremur en í fullu starfi, séu mörkin rétt stillt.

Það sem næst með lækkun persónuafsláttar, sem miðar að því að halda skattleysismörkum föstum, er myndarlegri prósentulækkun á nýju þrepi. Jöfnunin birtist þá í enn ríkari mæli en ella í gegnum tröppur skattkerfisins sem verða krappari en annars. Hluttur persónuafsláttar í jöfnuninni gefur þá eftir á móti. Með þessu móti er um leið leitast við hámarka jákvæð hvataáhrif íhlutunarinnar á fullvinnandi einstaklinga með lágar tekjur og bótaþega.

Rík krafa hefur hingað til verið að hækka persónuafslátt og því kann að hljóma mótsagnarkennt að hér skuli lögð fram tillaga um lækkun hans. Í þessu samhengi þarf að hafa í huga að almennt í viðskiptum er horft til afsláttar í ljósi þess verðs sem verið er að greiða. Skattprósentan í þessu samhengi endurspeglar þá verðið en verð og afsláttur saman ákvarða hagkvæm kaup. Sama á við um persónuafslátt og prósentur skattkerfis. Ekki er eins þörf fyrir persónuafslátt þegar skattprósentan er lág. Almennt stangast það þó á við sjónarmið um jöfnun en hér er aftur á móti lögð til sú ráðstöfun að þrep skattkerfisins styðji jöfnunina í ríkari mæli en áður um leið og dregið er úr vægi persónuafsláttar. Jöfnunin kemur þá í ríkari mæli gegnum tröppurnar og þær verða krappari fyrir vikið. Af þessari ráðstöfun eykst skattbyrði ekki hjá neinum en ráðstöfuninni er í ríkari mæli beint að fullvinnandi fólki á vinnumarkaði og bótaþegum á fullum bótum. Lækkun skattprósentunnar verður meiri fyrir vikið líkt og samanburður á mynd 22 og 23 gefur til kynna.



Mynd 22. Nýtt neðra þrep með óbreyttum persónuafslætti.

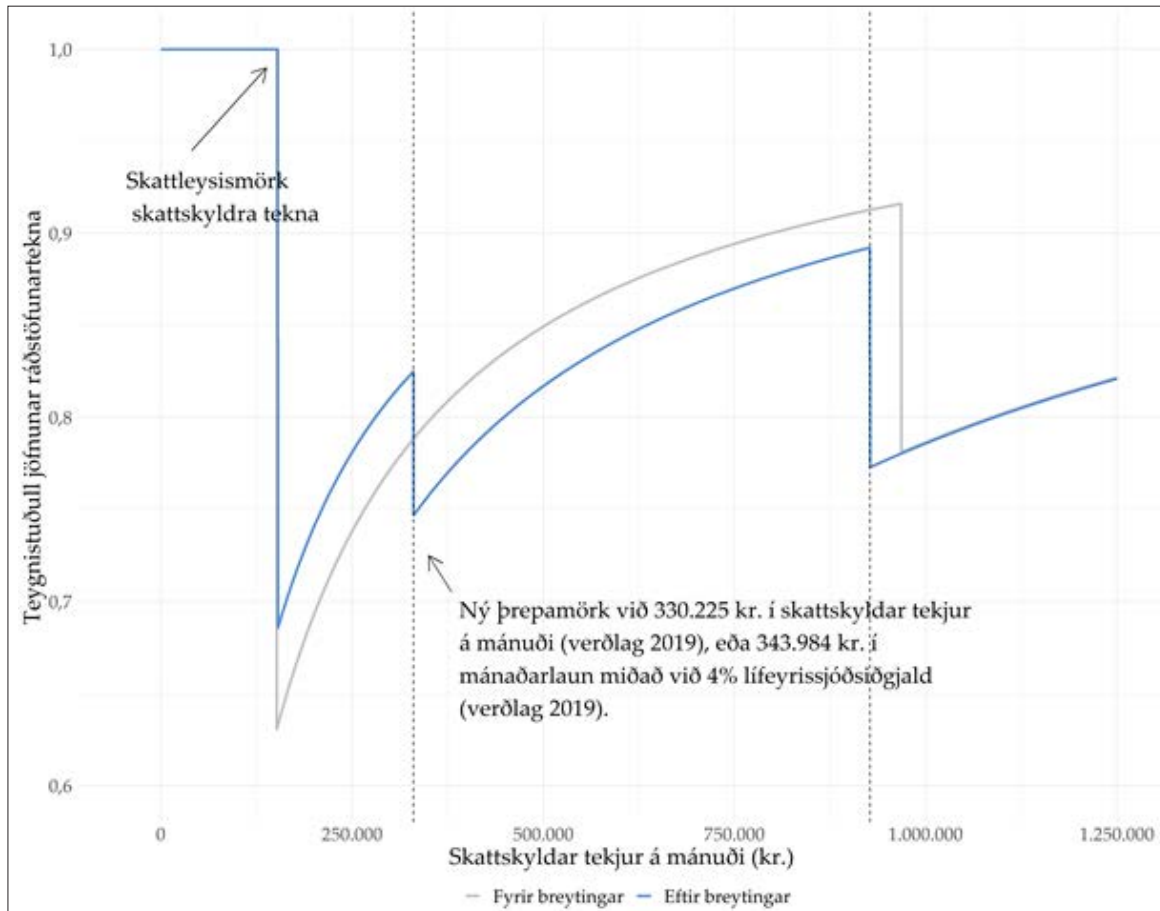


Mynd 23. Nýtt neðra þrep með óbreyttum skattleysismörkum.

4.3 Útfærsla stjórnvalda og áhrif á jöfnun

Samráð stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins leiddi á endanum til útspils stjórnvalda í aðdraganda kjarasamninga á almennum vinnumarkaði á vormánuðum 2019. Hvað varðar breytingar á skattkerfinu birtast niðurstöður þessa útspils í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2020. Samkvæmt tillögum í fjárlagafrumvarpi verður nýtt neðsta þrep innleitt á árinu 2020 og þrepamörkin verða 330.225 á verðlagi ársins 2019. Neðsta prósentan lækkar úr 36,94% í 35,04% en millitekjuprósentan hækkar úr 36,94% í 37,19%. Efsta prósentan verður óbreytt. Árið 2021 munu tillögurnar hafa komið að fullu fram og grunnprósentan verður 31,44%, miðjuprósentan 37,94% og efsta þrepið óbreytt 46,24%. Persónuafsláttur verður lækkaður meðan á aðlöguninni stendur þannig að skattleysismörk haldist föst í kaupmætti. Til viðbótar taka mörk þrepa og persónuafsláttur á tímabilinu mið af breytingum verðlags. Árið 2021 verður persónuafslátturinn orðinn 48.042 kr. á mánuði miðað við núverandi verðlag.

Árið 2022 er fyrirhugað að nýtt kerfi uppfærslu persónuafsláttar og mörkum þrepa taki mið af af þróun verðlags og framleiðni líkt og áður hefur verið lýst. Hér á eftir er mynd sem lýsir teygnistuðli ráðstöfunartekna fyrir og eftir breytingu. Annars vegar lýsir myndin hvernig jöfnunaráhrif kerfisins væru í dag ef persónuafsláttur hefði uppfærst um verðlagsþróun um síðustu áramót (hann var hækkaður um 1% umfram þróun verðlag) og efri mörkin hefðu þróast um vísitölu launa. Hins vegar lýsir myndin jöfnunaráhrifum kerfisins árið 2021 einnig á verðlagi dagsins í dag, þar sem búið er að hækka persónuafsláttinn um 1%, lækka hann svo með lækkun grunnprósentunnar til að skattleysismörkin haldist föst miðað við það sem nú er. Þá verður enn fremur lokið við að innleiða að fullu lækkun grunnprósentu í 31,44%, miðprósentu 37,94% meðan efstu prósentu er haldið óbreytt við 46,24 en með lægri tekjumörkum efsta þreps en áður því kaupmáttaraukning kemur ekki inn í þróun þess eins og hún hefði gert í núverandi kerfi. x -ásinn vísar til skattskyldra tekna á verðlagi 2019.



Mynd 24 Teygnistuðull jöfnunar ráðstöfunartekna, $\eta_c(w(1-p))$ 2019 í núverandi kerfis án breytinga og 2021 eftir breytingar

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Mynd 24 sýnir með samanburði á blálitaða og grálitaða ferlinum hvernig kerfisbreytingin dregur úr jöfnuði í fyrsta þrepi þ.e. allir í lægri tekjum eru að fá auknar ráðstöfunartekjur með lægri grunnprósentu og teygnin vex. Þeir sem eru í milliprepinu fá í sinni hlut lækkada krónutölu vegna breytingar á prósentu í neðsta þrepi en standa á móti frammi fyrir hækkun prósentu í milliprepinu. Báðir þessir þættir leggjast á eitt til að auka jöfnun kerfisins í millitekjuþrepi og teygnistuðull lækkar. Í efsta þrepinu vex jöfnun á stuttu bili sem er til komið vegna þess að í hinu nýja kerfi eru efstu þrepamörkin ekki uppfærð um vísitölu launa eins og áður. Þeir sem hefðu verið í efsta þrepi án breytinganna standa frammi fyrir óbreyttri jöfnun þar sem aðgerðin er sniðin þannig að hækkun miðprósentunnar vegur upp lækkun grunn-prósentunnar og þeir sem hærrí tekjur hafa greiða því óbreytta skatta, með óbreyttri prósentu hátekjuþrepsins og óbreyttri jöfnun. Kerfið verður í kjölfarið með 4 tröppum (að teknu tilliti til skattleysismarka), minni jöfnun fyrir þá tekjulægstu (lægri trappa), meiri jöfnun fyrir millitekjufólk (hærri trappa) og óbreyttri jöfnun þeirra sem hæstar tekjur hafa. Þannig verður tröppugangurinn skarpari og jöfnunin er í ríkari mæli borin af tröppum kerfisins og í minna mæli af persónuafslættinum sem ívilnar þeim sem lægstar tekjur hafa. Ráðstöfun þessi er af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins kostnaðarmetin sem lækkun skatttekna sem nemur 21 milljarði á ári á verðlagi ársins 2021.

5 Lokaorð

Skattamál eru ávallt til umræðu og í eðli sínu hápólitískt og gildishlaðið viðfangsefni. Stærstu deilurnar frá upptöku staðgreiðslunnar hafa einkum birst í þróun persónuafsláttar og skattleysismarka. Þróun sem með batnandi kjörum hefur almennt þyngt skattbyrði þegar aðrar breytingar á skattþrósentum stóðu óbreyttar. Ísland hefur verið með minnsta fjölda skattþrepa á Norðurlöndunum og jöfnunin hefur í ríkari mæli verið borin af persónuafslættinum en á hinum Norðurlöndunum. Hár persónuafsláttur kallar á háa skattþrósentu og grunnþrósentan hér hefur almennt verið mun hærrí en annars staðar á Norðurlöndunum. Um leið hefur tenging persónuafsláttar við vísitölu neysluverðs og efri markanna við launavísitölu verið umdeild enda þótt tengingin stuðlaði að sjálfvirkri sveiflujöfnun. Raunskattskrið er aldrei vinsælt.

Með lækun persónuafsláttar og upptöku nýs neðsta þreps má segja að stjórnvöld hafi beint norrænni nálgun við breytingar á skattkerfi þar sem jöfnunin er í ríkari mæli en áður borin af þrósentum en persónuafslætti og fyrsta þrepið lækkar markvert þannig að tröppur þess verði skarpari en áður. Um leið er tenging fjárhæða skattkerfisins til þess fallin að stuðla að sjálfvirkri sveiflujöfnun án þess að til þurfi raunskattskrið á lengri tíma.

Heimildir

- Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2015). *Optimal Reform and Distributional Analysis of the Personal Income Tax*. Washington D.C.: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn.
- Axel Hall. (2015). *Taxes and employment in the Nordic countries*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Axel Hall og Gylfi Zoega. (2014). Values and Labor Force Participation in the Nordic Countries. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 8 (2014-41), 1–43.
- Barth, E. o.fl. (2014). The Scandinavian model—an interpretation, *Journal of Public Economics*, 117, útgáfa C, 60–72.
- Blundell, R. & MaCurdy, T. (1999). Labor supply: A review of alternative approaches. Í Ashenfelter, O. C., & Card, D. (ritstj.), *Handbook of labor economics* (bls. 1559–1695). Elsevier.
- Boadway, R. (2004). *The Dual Income Tax System - An Overview*. CESifo DICE Report 2 (3), 3–8.
- Cahuc, P., & Zylberberg, A. (2004). *Labor Economics*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Decoster, A., O Loughrey, J., Donoghue, C. & Verwerft, D. (2010) How Regressive Are Indirect Taxes? A Micro Simulation Analysis for Five European Countries', *Journal of Policy Analysis and Management*, 29 (2): 326–350.
- Duclos, JY. (2008). Horizontal and Vertical Equity. Í: Durlauf S.N., Blume L.E. (ritstj.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan, London.
- Fjármálaráðuneytið. (1997). *Skilabréf og greinagerð jaðarskattanefndar*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2019). *Endurskoðun tekjuskatts og bótakerfa hjá einstaklingum og fjölskyldum*. Reykjavík: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.
- Fríðrik Már Baldursson, o.fl. (2008). *Íslenska skattkerfið: Samkeppnishæfni og skilvirkni*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Ganghoff, S. (2005). Adjusting National Tax Policy to Economic Internationalization: Strategies and Outcomes. Í Sharpf, F.W., and Schmidt, V.A. (ritstj.), *Welfare and Work in the open Economy: Diverse Responses to Common Challenges*, (Vol.II), Oxford: Oxford University Press.
- Hannes H. Gissurarson. (2007). Jöfnuður og sanngjörn skattlagning. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 3 (2), 211–229.
- Jakobsson, U. (1976). On the measurement of the degree of progression. *Journal of Public Economics*, 5, 161–168.
- Jóhannes Karlsson & Thórolfur Matthíasson. (2015). Tax Evasion, Tax Avoidance and the Influence of Special Interest Groups: Taxation in Iceland from 1930 to the Present. *Nordic Tax Journal*, Issue 2.
- Lassen, D.D., & Sörensen, P.P. (2002). *Financing the Nordic Welfare States: The Challenge of Globalization to Taxation in the Nordic Countries*. Kaupmannahöfn: Nordic Ministerial Council.
- Lodin, S.O. (2011). *The Making of Tax Law – The Development of Swedish Taxation*. Uppsala: Iustus Förlag AB.
- Musgrave, R.A., & Thin, T. (1948). Income tax progression 1929–1948. *The Journal of Political Economy*, 56, (6), 498–514.
- OECD. (2006). *Fundamental Reform of Personal Income Tax*. no. 13 OECD Tax Policy Studies. Paris: OECD.
- OECD. (2009). *Taxing Wages*. Paris: OECD.
- OECD. (2011). *Taxing Wages*. Paris: OECD.
- OECD. (2013). *Taxing Wages*. Paris: OECD.
- OECD. (2018). *Taxing Wages*. Paris: OECD.
- Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson. (2012). Þróun tekjuskjortingarinnar á Íslandi 1992–2010. *Stjórnsmál & stjórnsýsla*, 8 (2), 39–71.
- Stefán Ólafsson, (2007). Skattastefna Íslendinga. *Stjórnsmál & stjórnsýsla*, 3 (2), 231–263.