

Íslenska skattkerfið: Samkeppnishæfni og skilvirkni

Skýrsla nefndar

11. september 2008

Til fjármálaráðherra

Vísað er til bréfs yðar dagsetts 16. febrúar 2006 um skipan nefndar til að fara yfir skattkerfið til að varpa ljósi á hvaða þættir það eru sem gera Ísland samkeppnishæft og skilvirkt.

Störfum nefndarinnar er nú lokið og afhendir hún yður hér með skýrslu sína.

Reykjavík 11. september 2008

Friðrik Már Baldursson, formaður

Indriði H. Þorláksson

Marianna Jónasdóttir

Vilhjálmur Egilsson

Ólafur Darri Andrasón

Ragnar Ingimundarson

Tanya Zharov

Tryggvi Þór Herbertsson

Þorlákur Björnsson

Sveinn Agnarsson, ritari

Efnisyfirlit

Myndaskrá	5
Töfluskrá	7
1. Inngangur og helstu niðurstöður	8
Samantekt.....	9
2. Almennt um skattkerfi	11
2.1 Opinber útgjöld og tekjuöflun.....	11
Jafnræði og sanngirni	12
Hlutleysi	13
2.2 Samkeppnishæfni og skattar	13
2.3 Önnur markmið skattheimtu	16
Tekjudreifing.....	16
Önnur félagsleg markmið.....	17
Inngrip á markaði	18
Sveiflujöfnun og hagstjórn	18
3. Skattkerfi OECD-landa.....	20
3.1 Þróun og staða.....	20
Tekjuskattar einstaklinga.....	25
Tryggingagjöld og skattafleygur	31
Tekjuskattur á lögaðila	34
Eignarskattar.....	37
Óbeinir skattar	38
Umhverfisskattar	40
4. Íslenska skattkerfið	42
4.1 Skattar á einstaklinga	45
Tekjuskattur.....	45
Skattleysismörk	47
Álagning tekjuskatts og útsvars.....	50
Barnabætur	52
Vaxtabætur	55
4.2 Skattar á lögaðila.....	59
Tekjuskattur.....	59
Tryggingagjald	62
4.3 Eignarskattar	63
4.4 Óbeinir skattar.....	64
Virðisaukaskattur.....	64
Tollar og vörugjöld.....	66
Aðrir skattar.....	67
5. Samkeppnisstaða íslenska skattkerfisins.....	68
5.1 Tekjuskattar á Íslandi og erlendis	68
5.2 Skattleysismörk, barna- og vaxtabætur.....	72
5.3 Tryggingagjöld.....	73
5.4 Skattar á hagnað fyrirtækja og arðgreiðslur.....	74
5.5 Skattasamkeppni	75

5.6	Tvísköttunarsamningar	77
	Tvísköttun sem viðskiptahindrun	77
	Gerð tvísköttunarsamninga.....	77
	Staðan í dag.	78
5.7	Samkeppnisumhverfi	79
5.8	Fjárfestingar erlendra aðila á Íslandi.....	81
6.	Skilvirkni.....	83
6.1	Framtalsskil, álagning, áætlanir	83
6.2	Innheimta skatta	84
6.3	Skattsvik.....	85
6.4	Breidd skattstofna	85
6.5	Jaðar- og meðalskattar	86
7.	Tekjujöfnun og skattbyrði.....	88
7.1	Meðalskatthlutfall og skattbyrði	88
7.2	Tekjujöfnun.....	90
	Heimildaskrá	96

Myndaskrá

Mynd 3.1 Heildarskatttekjur í löndum OECD sem hlutfall af VLF árið 2006.....	21
Mynd 3.2 Breytingar á hlutfalli skatttekna opinberra aðila af VLF í OECD-löndum 1985–2006.....	22
Mynd 3.3 Hlutfallsleg skipting skatttekna OECD-ríkja árið 2006	23
Mynd 3.4 Fjöldi skattþrepa í tekjuskattskerfum OECD-landa árin 2000 og 2006	26
Mynd 3.5 Meðalskatthlutfall hjá barnlausum einstaklingi með meðaltekjur í löndum OECD árin 2000 og 2006	27
Mynd 3.6 Meðalskatthlutfall hjá hjónum með meðaltekjur og tvö börn í löndum OECD árin 2000 og 2006	28
Mynd 3.7 Hæsti jaðartekjuskattur á laun barnlauss einhleypings með meðaltekjur í OECD-löndum árin 2000 og 2006.....	29
Mynd 3.8 Tekjuskattur einstaklinga sem hlutfall af heildarskatttekjum árin 1985 og 2005.....	30
Mynd 3.9 Jaðarskattafleygur launa í löndum OECD árin 2000 og 2006.....	32
Mynd 3.10 Meðalframlög launþega og atvinnurekenda til almannatrygginga í löndum OECD árið 2006 sem hlutfall af launum fyrir skatt	33
Mynd 3.11 Skatthlutfall í tekjuskatti lögaðila í OECD-löndum árin 2000 og 2006.....	35
Mynd 3.12 Samanlagt skatthlutfall í tekjuskatti fyrirtækja og arðgreiðslum í OECD-löndum árin 2000 og 2006.....	36
Mynd 3.13 Skatthlutfall í tekjuskatti lögaðila í löndum OECD og hlutfall skatts á lögaðila af heildarskatttekjum hins opinbera árið 2005.....	37
Mynd 3.14 Eignarskattar sem hlutfall af heildarskatttekjum árin 1985 og 2005.....	38
Mynd 3.15 Skattar á vöru og þjónustu sem hlutfall af heildarskatttekjum árin 1985 og 2005	39
Mynd 3.16 Tekjur af umhverfissköttum í OECD-löndum árið 2005 sem hlutfall af heildarskatttekjum.....	41
Mynd 4.1 Tekjur, skatttekjur og gjöld hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) árin 1985–2007.....	42
Mynd 4.2 Hlutfallsleg skipting skatttekna í beina og óbeina skatta árin 1990–2007.....	43
Mynd 4.3 Hlutfallsleg skipting skatttekna hins opinbera árið 1990.....	44
Mynd 4.4 Hlutfallsleg skipting skatttekna hins opinbera árið 2006.....	44
Mynd 4.5 Þróun skatthlutfalls á tekjur einstaklinga tekjuárin 1988–2007.....	47
Mynd 4.6 Persónuafsláttur einstaklinga tekjuárin 1988–2007	48
Mynd 4.7 Skattleysismörk tekjuárin 1988–2007.....	49
Mynd 4.8 Samanburður á jaðarsköttum einstaklinga og skattleysismörkum árin 1988, 1995, 2002 og 2007.....	49
Mynd 4.9 Tekjuskattur og útsvar einstaklinga í milljörðum kr. (verðlag ársins 2006) og sem hlutfall af heildarskatttekjum 1990–2006.....	51
Mynd 4.10 Fjármagnstekjuskattur í milljörðum kr. (verðlag ársins 2006) og sem hlutfall af heildarskatttekjum 1997–2006.....	51
Mynd 4.11 Skerðingarmörk tekna barnabóta tekjuárin 2000–2007 á verðlagi ársins 2007.....	53
Mynd 4.12 Greiddar barnabætur í hlutfalli við tekjuskatts- og útsvarsstofn álagningarárinu 1991–2007.....	54

Mynd 4.13 Hlutfallsleg skipting greiddra barnabóta til einstæðra foreldra álagningarárið 2006 eftir tekjutiundum.	54
Mynd 4.14 Hlutfallsleg skipting greiddra barnabóta til hjóna og samskattaðra álagningarárið 2006 eftir tekjutiundum.	55
Mynd 4.15 Hámark vaxtagjalda til útreiknings vaxtabóta hjá einstaklingum, einstæðum foreldrum og hjónum og sambúðarfólki tekjuárin 1994–2007	56
Mynd 4.16 Hámark vaxtabóta hjá einstaklingum, einstæðum foreldrum og hjónum og sambúðarfólki tekjuárin 1994–2007.....	57
Mynd 4.17 Greiddar vaxtabætur í hlutfalli við tekjuskatts- og útsvarsstofn álagningarárin 1991–2007.	57
Mynd 4.18 Greiddar vaxtabætur álagningarárin 1994–2007.....	58
Mynd 4.19 Hlutfallsleg skipting greiddra vaxtabóta til einhleypinga eftir tekjutiundum álagningarárið 2006.	58
Mynd 4.20 Hlutfallsleg skipting greiddra vaxtabóta til hjóna og samskattaðra eftir tekjutiundum álagningarárið 2006.	59
Mynd 4.21 Tekjuskattur hlutafélaga og sameignarfélaga árin 1988–2006	60
Mynd 4.22 Tekjuskattur á lögaðila í milljörðum kr. (verðlag ársins 2006) og sem hlutfall af heildarskatttekjum árin 1990–2006.	61
Mynd 4.23 Fjöldi lögaðila sem greiddu tryggingagjald eða tekjuskatt árin 1993–2006.	62
Mynd 4.24 Tryggingagjöld í milljörðum kr. (verðlag ársins 2006) og sem hlutfall af heildarskatttekjum árin 1990–2006.	63
Mynd 4.25 Eignarskattar í milljörðum kr. (verðlag ársins 2006) og sem hlutfall af heildarskatttekjum árin 1990–2006.	64
Mynd 4.26 Virðisaukaskattur í milljörðum kr. (verðlag ársins 2006) og sem hlutfall af heildarskatttekjum árin 1990–2006.	65
Mynd 4.27 Vörugjöld og tollar í milljörðum kr. (verðlag ársins 2006) og sem hlutfall af heildarskatttekjum árin 1990–2006.	66
Mynd 4.28 Aðrir skattar í milljörðum kr. (verðlag ársins 2006) og sem hlutfall af heildarskatttekjum árin 1990–2006.	67
Mynd 6.1 Launatekjur, fjármagnstekjur, tekjuskatts- og útsvarsstofn og fjármagnstekjustofn og greiddur tekjuskattur sem hlutfall af heildartekjum árin 1992–2006.	86
Mynd 6.2 Meðalstaðgreiðsluskattur og jaðarskattur einstaklinga á Íslandi árið 2008.	87
Mynd 7.1 Meðalhlutfall tekjuskatta einstaklinga álagningarárin 1993–2007.	89
Mynd 7.2 Tilfærsluáhrif tekjuskattskerfis einstaklinga tekjuárið 2005	91
Mynd 7.3 Tekjudreifing einhleypinga 25 ára og eldri fyrir skatt (til vinstri) og eftir skatt á árunum 1993–2005	92
Mynd 7.4 Tekjudreifing hjóna og sambúðarfólks 25 ára og eldri fyrir skatt (til vinstri) og eftir skatt á árunum 1993–2005.....	92
Mynd 7.5 Þróun meðalskattbyrði einstaklinga með mismikla menntun yfir ævina.	93

Töfluskrá

Tafla 3.1 Skatthlutfall í virðisaukaskatti í OECD-löndum árið 2006	40
Tafla 4.1 Tekjuskattur, útsvar og bætur miðað við tekjur ársins 2006	50
Tafla 4.2 Fjárhæðir og skerðingar barnabóta árið 2008 vegna ársins 2007	52
Tafla 5.1 Hlutfallsleg skipting skatttekna hins opinbera árið 2005	68
Tafla 5.2 Jaðarskattar af launatekjum árið 2006	69
Tafla 5.3 Hæstu skatthlutföll í tekjuskatti árið 2006	70
Tafla 5.4 Meðalskatthlutfall eftir fjölskylduhögum árið 2006	70
Tafla 5.5 Meðalskatthlutfall eftir fjölskylduhögum árið 2006 að teknu tilliti til bótagreiðslna í skattkerfinu	71
Tafla 5.6 Meðalskattar af launatekjum árið 2006	71
Tafla 5.7 Skattleysismörk á Norðurlöndum og í Bretlandi árið 2006	72
Tafla 5.8 Jaðartryggingagjöld launþega árið 2006	73
Tafla 5.9 Jaðartryggingagjöld launagreiðenda árið 2006	74
Tafla 5.10 Jaðarskattaflægur árið 2006	74
Tafla 5.11 Tekjuskattur fyrirtækja árið 2006	75
Tafla 5.12 Hlutfallsleg álagning arðgreiðslna árið 2006	75
Tafla 5.13 Fjöldi tvísköttunarsamninga hjá einstökum ríkjum í lok árs 2007	78
Tafla 6.1 Álagning og innheimta ríkissjóðs tekna árin 1995, 2000 og 2005	84
Tafla 7.1 Tekjuskattar sem hlutfall af heildartekjum einstaklinga álagningarárin 1993-2007	88
Tafla 7.2 Meðalskatthlutföll eftir tekjubílum hjá hjónum og öðru sambúðarfólki tekjuárin 1993 og 2005	90

1. Inngangur og helstu niðurstöður

Með bréfi dagsettu 16. febrúar 2006 skipaði fjármálaráðherra nefnd sem hefði það hlutverk að fara yfir íslenska skattkerfið til að varpa ljósi á hvaða þættir það væru sem gera það samkeppnishæft og skilvirkt. Nefndinni var jafnframt ætlað að skoða hvað væri að gerast í þessum efnunum í löndunum í kringum Ísland, bæði þeim löndum, sem Íslendingar bera sig helst við og þeim sem þykja hafa komið fram með nýjungar í skattheimtu undanfarin ár. Útgangspunktur í starfi nefndarinnar skyldi vera tekjuskattur einstaklinga og fyrirtækja en einnig átti hún að skoða aðra þætti skattkerfisins.

Í nefndina voru eftirtaldir skipaðir:

Friðrik Már Baldursson, prófessor við Háskóla Íslands, formaður,
Tanya Zharov, lögfræðingur hjá Íslenskri erfðagreiningu,
Vilhjálmur Egilsson, ráðuneytisstjóri sjávarútvegsráðuneyti,
Ragnar Ingimundarson, hagfræðingur BSRB,
Ólafur Darri Andrason, hagfræðingur ASÍ,
Tryggvi Þór Herbertsson, prófessor við Háskóla Íslands,
Þorlákur Björnsson, deildarstjóri hagdeildar Orkuveitu Reykjavíkur,
Marianna Jónasdóttir, skrifstofustjóri tekju- og lagaskrifstofu fjármálaráðuneytis,
Indriði H. Þorláksson, ríkisskattstjóri.

Marianna Jónasdóttir tók sér hlé frá störfum í nefndinni og tóku þá Ingvi Már Pálsson og Ragnheiður Snorradóttir, fjármálaráðuneyti, tímabundið við af henni. Sex nefndarmenn skiptu auk þess um starfsvettvang á starfstíma nefndarinnar. Indriði H. Þorláksson lét af störfum sem ríkisskattstjóri, Tryggvi Þór Herbertsson gerðist forstjóri Askar Capital hf., Vilhjálmur Egilsson tók við starfi framkvæmdastjóra Samtaka atvinnulífsins, Þorlákur Björnsson lét af störfum hjá Orkuveitu Reykjavíkur, Friðrik Már Baldursson gerðist prófessor við Háskólann í Reykjavík og Tanya Zharov hóf störf hjá Auði Capital hf. Þorlákur Björnsson tók ekki þátt í starfi nefndarinnar.

Ritari nefndarinnar var Sveinn Agnarsson, fræðimaður við Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.

Nefndin hélt sinn fyrsta fund 16. mars 2006 og urðu þeir 19 talsins.

Í ljósi erindisbréfsins afmarkaði nefndin verkefni sitt við að fara yfir skattkerfið frá sjónarmiði samkeppnishæfni og skilvirkni, með áherslu á tekjuskatta einstaklinga og fyrirtækja. Skoðuð voru helstu einkenni skattkerfisins, hvernig það gegnir hlutverki sínu og það sett í alþjóðlegt samhengi. Í alþjóðlegum samanburði er annars vegar litið til OECD-rikjanna¹ og hins vegar helstu nágrannalanda. Nefndin taldi ekki á verksviði sínu að gera tillögur um breytingar á skattkerfinu.

¹ Alþjóðlegur samanburður á skattkerfum er vandasamur af ýmsum ástæðum. Á vegum OECD er safnað hagtölum um skattkerfi sem reynt er að gera eins samanburðarhæfar og kostur er.

Samantekt

Hér á eftir eru niðurstöður nefndarinnar um megineinkenni íslenska skattkerfisins dregnar saman eftir helstu efnisþáttum:

1. Íslenska skattkerfið gegnir meginhlutverki sínu með ágætum. Skattkerfið er fremur einfalt í samanburði við skattkerfi annarra landa. Einfalt og gagnsætt skattkerfi er mikilsverður eiginleiki sem stuðlar að betri skilningi skattborgaranna, dregur úr skattsvikum og lækkar kostnað skattyfirvalda og almennings.
2. Í heimi þar sem tiltölulega auðvelt er fyrir fjármagn, atvinnustarfsemi og starfsmenn að flytjast milli landa er mikilvægt að hafa góðar almennar skattareglur fyrir fyrirtæki og einstaklinga innan þess ramma sem kröfur um opinbera þjónustu setja.
3. Íslenska skattkerfið byggist í meira mæli á tekju- og veltusköttum en annars staðar, en vægi launatengdra gjalda er lágt. Vægi beinna skatta hefur farið vaxandi á síðustu árum, en óbeinir skattar hafa lækkað að tiltölu.
4. Álagning tekjuskatts á einstaklinga á Íslandi er einföld: Aðeins eitt álagningarhlutfall tekjuskatts og útsvars með föstum persónuafslætti. Jaðarskattur á meðaltekjur og lágur tekjur er fremur hár í alþjóðlegum samanburði. Þegar tekið er tillit til persónuafsláttar breytist þessi mynd og meðalskattlagning er þá svipuð eða lægri en í samanburðarlöndunum.
5. Að teknu tilliti til bótagreiðslna er meðalskattur tiltölulega lágur í alþjóðlegum samanburði. Tekjuskattur er engu að síður fremur hátt hlutfall af skatttekjum í heild. Þetta skýrist annars vegar af breiðum skattstofni með fáum frádráttarliðum og hins vegar af háum launum.² Hár jaðarskattur á launatekjur ætti að óbreyttu að hafa letjandi áhrif á vinnuframlag einstaklinga. Ekki er þó að sjá að áhrifin á atvinnuþátttöku hérlendis séu marktæk, því hún er einhver sú hæsta í heimi. Tekjuskattur einstaklinga er því skilvirkur frá sjónarmiði tekjuöflunar.
6. Sé litið til einhleypra og hjóna, barnlausra og með tvö börn er meðalskatthlutfall lægra á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum og Bretlandi. Meðaltal OECD er almennt hærra en meðalskattur á Íslandi. Þegar tekið er tillit til bótagreiðslna eru meðalskatthlutföll sínu lægst á Íslandi.
7. Fjármagnstekjur hafa vaxið ört á síðustu árum og var skattur á fjármagnstekjur um 4,6% af heildarskatttekjum ársins 2006. 10% fjármagnstekjuskattur er lágur þegar litið er til álagningar á launatekjur, sem bera 35,7% jaðarskatt. Þess ber þó að gæta fjármagnstekjur eru að mestu leyti „brúttótekjur“ sem m.a. innifela bætur fyrir verðbólgu og geta verið uppsafnaðar yfir langan tíma.³

² Hlutdeild launa í vergum þáttatekjum var 71% árið 2006 sem er hátt í alþjóðlegum samanburði.

³ Til skattstofns fjármagnstekjuskatts teljast m.a. vextir, verðbætur og afföll, gengishagnaður, arður af hlutabréfum og stofnsjóðum, söluhagnaður af eignum og leigutekjur.

8. Samanlögð skattlagning launa og launatengdra gjalda (svokallaður skattafleygur) er lág á Íslandi miðað við önnur OECD ríki. Það þýðir að lítill munur er á launakostnaði fyrirtækja og því sem launþegar fá í vasann og því eru neikvæð áhrif skattkerfisins á vinnumarkaðinn tiltölulega lítil.
9. Þau jaðargjöld sem íslenskir launagreiðendur greiða eru einungis þriðjungur eða fjórðungur af því sem tíðkast í aðildarríkjum OECD. Jaðarskattafleygur – þ.e. samanlögð tryggingagjöld og skattar á laun – er almennt mjórri á Íslandi en í samanburðarlöndunum. Munurinn eykst með hækkandi launum.
10. Tekjuskatthlutfall fyrirtækja á Íslandi er lágt miðað við önnur OECD ríki og hlutdeild þessa skatts er undir meðaltali OECD sem hlutfall af heildarskatttekjum. Engu að síður hefur hlutdeild tekjuskatta fyrirtækja í skatttekjum hér á landi farið vaxandi á síðustu árum samhliða mikilli aukningu hagnaðar. Ein af ástæðum þess er breiður skattstofn með takmörkuðum sérreglum en lágu skatthlutfalli, sem virkar hvetjandi til að skila hagnaði.
11. Samanlögð áhrif tekjuskatts félaga og fjármagnstekjuskatts af arði eru lítil hér á landi miðað við samanburðarlöndin. Þetta virkar hvetjandi fyrir fjárfestingar í atvinnurekstri. Skattkerfið er því samkeppnishæft og skilvirkt þegar litið er til þessara þátta.

Hérlendis hefur dregið úr jöfnunarhlutverki skattkerfisins á liðnum árum eftir að hátekjuskattur var afnuminn og raunlækkun varð á persónuafslætti umfram lækkun álagningarhlutfalls. Meginástæðan er samspil þessara breytinga og mikillar kaupmáttaraukningar sem m.a. hefur dregið úr vægi barna- og vaxtabóta. Með hækkun persónuafsláttar frá árinu 2006 og tengingu hans við vísitölu neysluverðs hefur verið stigið skref í þá átt að snúa þessari þróun við.

2. Almennt um skattkerfi

Í flestum hagkerfum nútímans gegnir hið opinbera veigamiklu hlutverki og hefur með höndum ýmsa hagræna og félagslega starfsemi. Ríki og sveitarfélög halda uppi margs konar þjónustu og sjá um að byggja upp innviði landsins. Helsta markmiðið með opinberri skattheimtu er að afla fjár til að standa undir þessari starfsemi og hafa áhrif á tekjudreifingu innan þjóðfélagsins og stýra nýtingu þeirra gæða sem hagkerfi ráða yfir.

Sköttum og álögum má skipta í beina og óbeina skatta eftir því hvort þeir eru lagðir beint á einstaklinga og fyrirtæki eða á framleiðslu og neyslu. Skattheimta í öðru formi en sem nefnskattar hefur truflandi áhrif á þann ábata sem einstaklingar og fyrirtæki hafa af ákveðinni hegðun, t.d. vinnuframlagi eða framleiðslu. Skattar á vinnuafli geta dregið úr vinnuframlagi, skattar á sparnaði dregið úr sparnaði, skattar á vörur og þjónustu dregið úr framleiðslu og neyslu. Vegna þeirra áhrifa sem skattheimta hefur á hegðan einstaklinga og fyrirtækja þarf að gaumgæfa hvernig skattkerfið er byggt upp og hvaða áhrif gera má ráð fyrir að það hafi á skilvirkni markaða og nýtingu gæða. Skattheimta snertir enn fremur ýmsar spurningar um sanngirni, réttlæti og jafnræði. Þá þarf að huga að ýmsum hagnýtum atriðum, svo sem því hversu auðvelt sé að innheimta skatta og hafa eftirlit með því að þegnarnir greiði þá.

Breytingar á skattkerfi hafa jafnan ýmsar aðrar afleiðingar en þær sem stefnt er að með hinum breyttu skattareglum. Þær geta t.d. grafið undan ákvörðunum um fjárfestingar og sparnað sem áður hafa verið teknar, auk þess sem væntingar um breytingar auka óvissu og þar með áhættu í fjárfestingum og öðrum ráðstöfunum fyrirtækja og heimila. Þannig geta breytingar á skattkerfinu leitt til óhagkvæmni. Tíðar breytingar á skattareglum hafa auk þess ætíð í för með sér kostnað fyrir skattkerfið og skattgreiðendur vegna breyttrar skattframkvæmdar og aðlögunar að breyttu umhverfi. Margt bendir því til þess að ekki sé heppilegt að gera tíðar breytingar á skattkerfinu. Stöðugt skattkerfi er mikils virði og krefst þess að stjórnvöld láti langtímasjónarmið um þróun samfélagsins og efnahagslífsins og grundvallarsjónarmið ráða meiru um skattkerfisbreytingar en viðbrögð við skammtímasveiflum og þrýstingi hagsmunahópa.

2.1 Opinber útgjöld og tekjuöflun

Svo sem áður var getið er meginhlutverk skattkerfisins að tryggja stjórnvöldum tekjur í samræmi við þau útgjöld sem þau hafa ákveðið og stuðla þannig að jafnvægi í ríkisbúskapnum. Náist þetta markmið ekki leiðir það til skuldasöfnunar og aukinnar skattheimtu síðar meir eða verðbólgu, sem einnig felur í sér skattheimtu. Bein skattheimta rýrir ráðstöfunartekjur þegnanna og óbein skattheimta veldur því að þeir verða að greiða hærra verð fyrir ýmsa vöru og þjónustu. Hvoru tveggja hefur áhrif á velferð þeirra.⁴ Þrátt fyrir þann hagræna kostnað sem fylgir skattheimtu er talið eðlilegt í öllum löndum heims

⁴ Sýna má fram á að velferð einstaklinga í hagfræðilegum skilningi (þ.e. ábati neytenda og framleiðenda) verði mest þegar viðskipti eiga sér stað á fullkomnum samkeppnismarkaði þar sem engin ytri áhrif eru til staðar.

að hið opinbera gegni veigamiklu hlutverki í hagkerfinu, þótt skiptar skoðanir séu um hversu stórt það hlutverk eigi að vera.

Fyrirsjáanlegt er að á næstu áratugum muni meðalaldur þjóða hins vestræna heims hækka verulega og það kallar óhjákvæmilega á aukin útgjöld til lífeyris- og heilbrigðismála. Þessi þróun setur stjórnvöld víða í þrönga stöðu. Þau geta valið að hækka skatta, hækka notendagjöld eða skera niður framlög til ýmissa málaflokka. Í mörgum löndum eru útgjöld til lífeyris- og heilbrigðismála fjármögnuð að verulegu leyti með sérstökum framlögum atvinnurekenda og launþega til almannatrygginga. Slík gjöld eru yfirleitt lögð á laun og valda því að laun eftir skatta eru lægri en launakostnaður. Freisti stjórnvöld þess að hækka gjöldin aukast líkur á að launafólk stytti vinnutíma sinn eða dragi sig af vinnumarkaði og þá getur eftirspurn eftir vinnuafli einnig dregist saman. Hvort tveggja gæti leitt til minni umsvifa í hagkerfinu og minnkað skattstofninn, sem aftur gerir stjórnvöldum enn erfiðara að standa undir útgjöldum til þessara málaflokka með álögum á laun.

Í mörgum OECD-löndum, svo sem Þýskalandi, Ítalíu, Frakklandi og Spáni, er atvinnuleysi mikið og iðulega langvarandi. Til að ýta undir fjölgun atvinnutækifæra og hvetja fólk til starfa hafa skatthlutföll í tekjuskatti víða verið lækkuð, en með því vonast stjórnvöld til að lækka útgjöld til atvinnuleysistrygginga og auka skatttekjur sínar þegar virkum þátttakendum á vinnumarkaði fjölgar. Í sumum löndum greiðir hið opinbera einnig styrki til fyrirtækja sem ráða einstaklinga með skerta starfsgetu. Þá má nefna að hið opinbera þarf að huga vel að innviðum hagkerfisins og leggja fé bæði í viðhald eldri innviða og uppbyggingu nýrra.

Þessu meginhlutverki sínu, öflun tekna á móti opinberum útgjöldum, gegnir skattkerfið með margvíslegum hætti og áhrifum. Því verður þó að beita af hófstillingu og almennt er samstaða um að gott skattkerfi verði að uppfylla tiltekin skilyrði. Þau helstu eru:

- Að dreifa skattþyrði af jafnræði og sanngirni.
- Að gæta sem mest hlutleysis, þar sem skattheimta hefur áhrif á ráðstafanir einstaklinga og fyrirtækja hvað varðar neyslu og fjárfestingar. Almennt er æskilegt að þessi áhrif séu eins lítil og kostur er.
- Að gera skattkerfið einfalt, gagnsætt og hagkvæmt. Þannig geta yfirvöld og skattborgarar lágmarkað kostnað sinn vegna skattheimtunnar.

Réttmæti þessara almennu skilyrða hefur verið viðurkennt frá því að þau komu fram hjá Adam Smith á síðari hluta 18. aldar og eru meðal þess sem litið er til við mat á skattkerfum landa.

Jafnræði og sanngirni

Skattheimta er opinber ákvörðun sem felur í sér að einkaneyslumöguleikar þegnanna eru skertir en þess í stað er skapað rúm fyrir þau opinberu útgjöld sem ákveðin hafa verið. Skattheimtan hlýtur því að lúta hinni almennu kröfu um að jafnræði ríki meðal þegnanna. Þá er og talið sjálfsagt að gætt sé sanngirmissjónarmiða við ákvörðun á dreifingu skatta og

skattbyrði og í því efni hefur þótt eðlilegt að taka mið af greiðslugetu þegnanna. Við það mat er nauðsynlegt að hafa í huga að dreifing byrði af einstökum sköttum er mismunandi og leggja þarf mat á heildaráhrifin. Óbeinir skattar á neyslu og þjónustu og skattar á launastofna (tryggingagjald) eru yfirleitt fallandi með tilliti til tekna en tekjuskattar yfirleitt stígandi.

Þegar rætt er um dreifingu skattbyrði er gagnlegt að hafa tvær skilgreiningar á jafnræði í huga, lárétt jafnræði og lóðrétt jafnræði. Með láréttu jafnræði er átt við að skattgreiðendur sem búa við sömu aðstæður eigi að vera skattlagðir með sama hætti og skattbyrði þeirra því áþekk. Skatthlutföll í tekjuskatti eiga þá að vera sem líkust, óháð því hvort um er að ræða launatekjur, fjármagnstekjur eða aðrar tekjur,⁵ því aðeins þannig verði tryggt að þeir sem hafi sömu heildartekjur fyrir skatt greiði sama hlutfall tekna sinna í skatt. Lóðrétt jafnræði felur á hinn bóginn í sér að þeir sem búa við betri aðstæður greiði hærri hluta tekna sinna í skatt, að hálaunamaðurinn greiði hlutfallslega hærri skatt en sá sem hefur lítil laun. Meðalskatthlutfall á þá að vera vaxandi með tekjum, eins og raunar gerist ef skattkerfið er þannig upp byggt að jaðarskattur hækki með tekjum og/eða ef tilgreind eru ákveðin skattleysismörk.

Hlutleysi

Fyrir hagvöxt og afkomu þjóðarbúsins til lengri tíma skiptir miklu máli að hagkvæm nýting framleiðslugæða sé höfð í huga við mótun skattkerfisins. Ein meginforsenda fyrir velgengni í frjálsu hagkerfi er að markaðsöflin stýri nýtingu framleiðslugæðanna. Það felur m.a. í sér að skattkerfið hafi sem allra minnst áhrif á ákvarðanir fólks og fyrirtækja um neyslu og fjárfestingu. Undantekningar geta verið ráðstafanir sem hafa veruleg ytri áhrif.

Einfalt og gagnsætt skattkerfi er mikilsverður eiginleiki sem stuðlar að betri skilningi skattborgaranna, dregur úr skattsvikum og lækkar kostnað skattyfirvalda og -borgara.

2.2 Samkeppnishæfni og skattar

Margir þættir hafa áhrif á samkeppnishæfni þjóða og er skattkerfið aðeins hluti af þeirri heild. Meðal annarra atriða sem hafa áhrif á samkeppnisstöðu einstakra landa má nefna auðlindagnótt, stærð heimamarkaðar og stærðarhagkvæmni, nálægð við hræfni og markaði fyrir afurðir, sveigjanlegan vinnumarkað og vel menntað og þjálfað vinnuafl, stöðugt efnahags- og stjórnmálaástand, góða og trausta innviði hagkerfisins, virkt dóms- og réttarkerfi og litla spillingu. Skattaumhverfi hefur því vart eitt og sér áhrif á hvort t.d. erlend fyrirtæki fjárfesta í viðkomandi landi. Slíkt val ræðst af samspili fleiri þátta.

Alþjóðavæðing síðustu ára hefur hins vegar leitt til þess að vinnuafl og fjármagn er nú mun hreyfanlegra en áður. Fyrir vikið hefur dregið úr möguleikum stjórnvalda í einstökum löndum að halda uppi háum sköttum því þeir kunna að leiða til þess eð fyrirtæki og launþegar færi sig um set. Nokkuð er um að stjórnvöld í einstökum ríkjum

⁵ Tekjur er notað hér í merkingunni rauntekjur

hafi reynt að beita skattalækkunum til að ýta undir erlenda fjárfestingu og koma í veg fyrir að innlend fyrirtæki flytjist úr landi, sem og til að reyna að laða að erlent hátekjufólk. Meðal þeirra aðgerða sem þau hafa gripið til er að lækka beinan skatt á erlend fyrirtæki og einstaklinga eða bjóða þeim upp á tímabundið skattleysi eða skattafslátt.

Sum lönd hafa einnig reynt að laða að erlenda fjárfestingu með því bæði að gera hið skattalega umhverfi hagstæðara og jafnframt bæta innviði hagkerfisins. Sem dæmi má nefna Írland, en þar eru skattar á fyrirtæki lágir.

Á síðari árum hafa þróuð ríki tekið höndum saman um að setja skorður við notkun skattkerfisins í þeim tilgangi að hafa ívilnandi áhrif á samkeppnisstöðu fyrirtækja. Kemur það bæði fram í alþjóðlegum samningum sem ríki eru bundin af⁶ og sameiginlegri afstöðu og verkefnum alþjóðastofnana á þessum vettvangi.⁷ Innan ESB er litið svo á að slíkar sértækar reglur samrýmist almennt séð ekki grundvallarreglum Sambandsins, sem byggjast á því að ótrufluð samkeppni leiði til hagkvæmrar verkaskiptingar og efnahagsþróunar. Í vissum tilvikum geta þó réttlætningarástæður, sem leiða af ákvæðum EES samningsins og Rómarsáttmálans, heimilað að slíkri ríkisaðstoð sé beitt í gegnum skattkerfið, t.d. aðstoð til rannsóknar- og þróunarverkefna, nýsköpunar eða byggðaðróunar. Eins er meginforsenda hjá OECD að ívilnandi skattareglur brengli samkeppni fyrirtækja og leiði til óhagkvæmra fjárfestinga.

Vegna aukinnar alþjóðavæðingar eru takmörk fyrir því hversu miklar skatttekjur má hafa af hreyfanlegum tekjuskattstofnum. Stofn sumra neysluskatta er einnig afar hreyfanlegur og má þar einkum nefna ýmsa vörur á stafrænu formi, svo sem tónlist og hugbúnað. Stjórnvöld hafa víða brugðist við með því að lækka þessa skatta, en fækka á móti undanþágum, skera niður skattfríðindi og lækka afslátt og þar með breikka skattstofninn. Með þeim hætti verður skattheimtan hlutlausari, áhrif hennar minna truflandi og hagkerfið skilvirkara.

Stjórnvöld geta einnig reynt að vinna upp tekjutapið með því að hækka skatta á öðrum minna hreyfanlegum skattstofnum, en það getur leitt til þess að truflunaráhrif skattkerfisins aukist og skilvirkni minnki. Að auki getur slík breyting á skattstefnu hvatt einstaklinga og fyrirtæki til að breyta hegðan sinni. Slíkar breytingar á starfsemi fyrirtækja, sem eingöngu eru til komnar vegna breytinga á skattkerfi, geta skekkt enn frekar starfsemi hagkerfisins. Þó kunna að skapast aðstæður sem réttlæta sértækar

⁶ Samkeppnisreglur ESB mæla almennt fyrir um bann við samkeppnishamlandi ríkisstyrkjum og í dómaframkvæmd Evrópuðómstólsins og EFTA-dómstólsins hefur því banni verið beitt gegn ívilnandi skattareglum. M.a. komst Eftirlitsstofnun EFTA að þeirri niðurstöðu að sérstakar skattareglur um alþjóðleg viðskiptafélög á Íslandi væru ósamrýmanlegar EES-samningnum.

⁷ Samþykkt Evrópusambandsríkjanna „Code of Conduct in Corporate Taxation“ leggur þær skyldur á aðildarríkin að beita ekki ívilnandi skattareglum til að laða að fjármagn frá erlendum ríkjum og að afnema öll slík skattakerfi á tilteknum tíma. Verkefni OECD „Harmful Tax Practices“ byggist á svipuðum sjónarmiðum og „Code of Conduct“ en er víðtækara og beinist einnig gegn skattalegri misnotkun afgangssvæða.

skattávilnanir og eru í gildi heimildir til að nota slíkt form ríkisaðstoðar í undantekningartilvikum.⁸

Lækkun skatthlutfalla á hreyfanlega stofna dregur úr þeim neikvæðu áhrifum sem skattar hafa á skilvirkni markaða, sérstaklega í þeim löndum þar sem skatthlutföll eru mjög há fyrir. Skattaleg samkeppni landa í milli getur þar af leiðandi aukið skilvirkni alþjóðamarkaða. En slík samkeppni getur einnig orðið til þess að rýra tekjur hins opinbera í einstökum löndum og þar með dregið úr getu stjórnvalda til að standa undir opinberri þjónustu.

Til að tryggja hagrænt hlutleysi skattkerfisins við ákvarðanir um fjárfestingar þarf að meðhöndla afrakstur af öllum fjárfestingum með sama hætti, að frátalinni rentu af náttúruauðlindum.⁹ Skattlagning á því ekki að taka tillit til þess hversu færanlegur skattstofninn kann að vera. Fjárfestingar eru auk þess færanlegar þegar til lengri tíma er lítið, nema þær tengist náttúruauðlindum eða öðrum staðbundnum framleiðsluþáttum.

Þá er ástæða til að vara við samkeppnissjónarmiðum af þeim toga að tryggja þurfi sérhverri atvinnugrein aðstæður sem jafnist á við það sem best gerist í einhverjum löndum sem talið er eðlilegt að miða við. Samkeppnisstöðu í alþjóðlegu samhengi verður að meta heildstætt og það að eitthvert ríki grípi til þess að styrkja einstakar atvinnugreinar, hvort sem er með niðurgreiðslum eða skattalegum aðgerðum, er út af fyrir sig ekki tilefni til sambærilegra breytinga í öðrum ríkjum. Skattkerfið verður fljótt afar flókið og dýrt ef sérhver atvinnugrein á að búa við sérsniðnar skattareglur. Því er heppilegra að hinar almennu skattareglur séu sem hagstæðastar og að undantekningar eða sérreglur séu vel afmarkaðar og afgerandi rök fyrir þeim.

Ísland er aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og því skuldbundið til að fylgja reglum Evrópusambandsins um ríkisstyrki. Samkvæmt 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins er hvers kyns aðstoð sem aðildarríki veitir af ríkisfjármunum og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni, með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara, ósamrýmanleg samningnum að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila. Í raun eru sértækar skattaávilnanir eingöngu dæmi um eitt form ríkisaðstoðar, en dæmi um önnur form eru ríkisábyrgðir, hagstæð lán, fjárfesting án arðsemiskröfu og beint fjárframlag. Eins og áður segir er hins vegar gert ráð fyrir því í 2. og 3. mgr. 61. gr. EES-samningsins að í undantekningartilvikum kunni að vera réttlæt看legt að veita ríkisaðstoð. Á grundvelli þeirra ákvæða (þ.e. samsvarandi ákvæða í Rómarsáttmálanum) setur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins svokallaðar leiðbeinandi reglur um veitingu ríkisaðstoðar þar sem nánar er útlístað hvaða heimildir aðildarríkin hafa til að veita ríkisaðstoð við tiltekna aðstæður. Eru þessar leiðbeinandi reglur í stöðugri endurskoðun og endurspegla dómaframkvæmd Evrópudómstólsins. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) lagar umræddar leiðbeinandi reglur að aðildarríkjum EFTA og eru þær því bindandi fyrir íslensk stjórnvöld.¹⁰

⁸ Undantekningarheimildir fyrir veitingu ríkisaðstoðar er að finna í 2. og 3. mgr. 61. gr. EES-samningsins.

⁹ Skattlagning rentu af náttúruauðlindum brenglar ekki samkeppnisstöðu ef hún er rétt framkvæmd.

¹⁰ Reglurnar í heild sinni er að finna á heimasíðu ESA: www.eftasurv.int.

Einnig er ástæða til að hafa í huga alþjóðasamstarf, sem Ísland á aðild að, svo sem á vettvangi OECD þar sem íslensk stjórnvöld hafa undirgengist skuldbindingar sem takmarka notkun skattaívilnana.

Af þessu má álykta að í heimi þar sem tiltölulega auðvelt er fyrir fjármagn, atvinnustarfsemi og starfsmenn að flytjast milli landa sé mikilvægt hafa góðar almennar skattareglur fyrir fyrirtæki og einstaklinga innan þess ramma sem kröfur um opinbera þjónustu setja.

2.3 Önnur markmið skattheimtu

Þótt tekjuöflunin sé óumdeilanlega meginhlutverk skattkerfisins sýnir reynslan, hér sem erlendis, að því eru jafnhliða ætluð önnur hlutverk. Vandasamt er að gera skattkerfið þannig úr garði að það geti sinnt mörgum hlutverkum auk tekjuöflunar – ekki síst þegar markmiðin stangast á eins og vill brenna við. Þrátt fyrir það falla sum verkefni betur en önnur að tilgangi og skilyrðum skattkerfisins og eru viðurkennd sem eðlileg hlutverk þess í flestum löndum. Þau hlutverk af þessum toga sem helst koma til álita eru:

- Að stuðla að jafnari tekjudreifingu.
- Að fylgja eftir tilteknum félagslegum markmiðum, svo sem í húsnæðismálum og framfærslumálum.
- Að leiðrétta og vinna á móti markaðsbrestum, t.d. umhverfismengun.
- Að vinna gegn hagsveiflum með því að nota skattstofna sem eru næmir fyrir breytingum á tekjum eða neyslu.
- Að hafa áhrif á neyslu einstaklinga, t.d. á sætindum, tóbaki og áfengi.

Við ákvörðun sérstakra markmiða og útfærslu þeirra í skattkerfinu er nauðsynlegt að huga að því hversu langt er mögulegt eða skynsamlegt að ganga í átt að þeim án þess að brotið sé gegn hinum almennu skilyrðum um jafnræði, hlutleysi og skilvirkni.

Tekjudreifing

Dreifing tekna í þjóðfélaginu ræðst fyrst og fremst af öflum sem liggja utan skattkerfisins. Oftast er hún með þeim hætti að stjórnvöld telja ástæðu til að hafa áhrif á hana með beinum tilfærslum (tryggingakerfið) eða með skattlagningarreglum. Þótt skattkerfið geti lítil áhrif haft á dreifingu tekna fyrir skatt er með blöndu af hækkandi jaðarsköttum og/eða skattleysismörkum unnt að nota skattkerfið til að jafna tekjur eftir skatt. Í öllum löndum OECD er almennt stighækkandi tekjuskattskerfi en með því freista stjórnvöld þess að hafa áhrif á tekjuskiptingu. Hversu langt er gengið í þessum efnunum er niðurstaða málamiðlunar milli ólíkra sjónarmiða.

Torvelt getur reynst að meta hvort tekjuskattskerfi uppfylla kröfur um lárétt og lóðrétt jafnræði. Í því efni kann að skipta máli hvernig tekjur og skattgreiðslur dreifast á ævi einstaklings. Til að meta hvort lárétt mismunun eigi sér stað þarf að skoða núvirtar tekjur eftir skatt yfir alla ævina, þar sem lárétt jafnræði felur í sér að þeir sem hafa jafnháar núvirtar tekjur fyrir skatt eigi að greiða sama skatt, óháð því hvernig tekjurnar skiptast á

æviárin. Enn fremur skiptir máli hversu vel skattkerfinu tekst að fanga í skattstofninum allar raunverulegar tekjur einstaklinga.

Brýnt er að hafa í huga að fleira en tekjuskattkerfið hefur áhrif á tekjudreifingu. Ef vel á að vera þarf einnig að taka tillit til allra skattaívilnana og bóta, þ.e. þeirra greiðslna sem inntar eru af hendi til einstaklinga í gegnum skattkerfið, sem og bóta almannatryggingakerfisins og tengingar þeirra við skattkerfið og aðra hluta skattkerfisins. Virðisaukaskattur kann t.d. að vera lægri á þeim vöruflokkum sem talið er að tekjulágir hópar neyti í hlutfallslega meiri mæli en þeir sem tekjuhærri eru. Þá eru notkunargjöld oft höfð lægri fyrir tekjulága einstaklinga. Það getur því reynst flókið að kanna til hlítar þau áhrif sem hið opinbera hefur á tekjudreifingu í þjóðfélaginu með útgjöldum sínum og skattstefnu.

Flestir skattar hafa að einhverju leyti áhrif á tekjudreifingu en eru misgóðir sem stýritæki til að hafa áhrif á hana. Neysluskattar henta lítt til þess, sem og skattar á atvinnurekstur, sem fyrst og fremst á að móta með tilliti til hagkvæmrar nýtingar framleiðslugetu og fjáröflunarþarfa. Til tekjujöfnunar hentar tekjuskatturinn best en einnig eignarskattar. Í því efni er mikilvægast að tryggja að allar tekjur komi til skattlagningar og að samræmis sé gætt í meðhöndlun þeirra. Tekjujöfnunin krefst stighækkunar í skattlagningu þannig að meðalskattur á háar tekjur sé hærri en á lágar tekjur. Því eru þó ákveðin takmörk sett hversu mikil stighækkun getur verið og hversu hátt jaðarskatthlutfallið getur verið og því kann að vera skynsamlegt að takmarka kröfur um jöfnun launatekna en leggja meiri áherslu á lárétt jafnræði í skattlagningu þannig að allir með sömu rauntekjur skattleggist eins.

Önnur félagsleg markmið

Stjórnvöld hér á landi hafa lengi beitt sér fyrir félagslegum úrlausnum í húsnæðismálum m.a. með því að auðvelda mönnum að byggja eða kaupa eigið íbúðarhúsnæði og hefur skattkerfið verið notað til þess að greiða niður vaxtakostnað húsnæðisbygginga og húskaupenda. Ennfremur hefur skattkerfið verið notað til að bæta hag barnafjölskyldna með greiðslu barnabóta. Vaxtabætur og sá hluti barnabóta sem er háður tekjum er í eðli sínu hluti af skattkerfinu, en hið sama á ekki við um þann hluta barnabóta sem er ótekjutengdur.

Þótt margt mæli almennt með því að styrktarkerfi sem þessi séu utan skattkerfisins er annað sem mælir með tengingu þeirra við skattkerfið. Aðstoðin sem mönnum er veitt er háð tekjum þeirra og félagslegum aðstæðum og þær upplýsingar eru til staðar í skattkerfinu. Rekstur styrktarkerfanna er því miklu hagkvæmari en ef þau væru rekin sjálfstætt eða fengin í hendur stofnunum sem hvorki hafa nauðsynlegar upplýsingar í förum sínum né það framkvæmdakerfi sem þegar er fyrir hendi hjá skattýfirvöldum.

Inngrip á markaði

Hinu opinbera er iðulega ætlað með ýmiss konar inngripum að leiðrétta eða draga úr margvíslegum markaðsbrestum sem upp koma þegar hinn frjálsi markaður megnar ekki að dreifa þeim gæðum sem hagkerfið ræður yfir á sem skilvirkastan hátt. Inngripin geta falist í boðum og bönnum, þ.e. setningu laga og reglna, en einnig í sektum og styrkjum. Á undanförunum árum hefur verið bent á að stjórnvöld geti iðulega náð markmiðum sínum með því að beita ýmsum hagrænum aðferðum, svo sem sölu á kvótum eða leyfum.

Stjórnvöld geta einnig haft áhrif á nýtingu náttúruauðlinda með því að innheimta gjald fyrir hana. Í skýrslu auðlindanefndar, sem lauk störfum í september 2000, eru færð þrenns konar rök fyrir slíkri gjaldheimtu. Í fyrsta lagi sé gjöldunum ætlað að standa undir þeim kostnaði sem hið opinbera hefur af rannsóknum á og eftirliti með nýtingu auðlindanna, í öðru lagi að tryggja þjóðinni sýnilega hlutdeild í þeim umframardi (auðlindarentu) sem nýting auðlinda í þjóðareign skapar og í þriðja lagi sé um að ræða leiðrétandi skatta og uppþætur – græna skatta – sem lagðir séu á til að bæta nýtingu auðlindanna.

Skattlagningu í þeim tilgangi að vinna á móti markaðsbrestum hefur lítt verið beitt hér á landi fyrr en í litlum mæli á síðustu árum.¹¹ Skatt á eldsneyti má þó styðja slíkum rökum. Lítið er einnig um að opinberir aðilar beiti styrkjum eða öðrum aðferðum til að leiðrétta jákvæð ytri áhrif. Með hliðsjón af þróun í öðrum löndum er ekki ólíklegt að sjónarmið af þessum toga muni í auknum mæli móta skattlagningu og gjaldtöku á komandi árum, en jafnframt að hið opinbera leggi aukna áherslu á að ýta undir framleiðslu sem hefur jákvæð ytri áhrif í för með sér.

Enda þótt inngrip hins opinbera á markaði með skattlagningu séu á stundum réttlætt með því að verið sé að leiðrétta markaðsbresti eiga þau rök ekki ætíð við. Að auki geta önnur markmið, svo sem neyslustýring, búið að baki.

Sveiflujöfnun og hagstjórn

Í nútímahagkerfum sjá hið opinbera og seðlabanki sameiginlega um hagstjórn; ríki og sveitarfélög ráða fjármálum hins opinbera og seðlabanki stefnunni í peningamálum. Opinberir tekjustofnar, svo sem skattar, eru því mikilvægt hagstjórnartæki sem stjórnvöld geta ýmist beitt til að örva hagvöxt eða draga úr þenslu.

Það hefur lengi verið talið einkenni góðs skattkerfis að það vinni sjálfkrafa gegn hagsveiflum með því að draga úr eftirspurn í uppsveiflu en styrkja hana heldur í niðursveiflu, þ.e. að kerfið sé þannig upp byggt að hinir sjálfvirku sveiflujafnarar skattkerfisins fái notið sín. Slíkt næst fyrst og fremst með kerfi stigvaxandi tekjuskatts og heildstæðri skattlagningu allra tekna þannig að skattstofninn nái sjálfkrafa til allrar tekjuaukningar í uppsveiflu og dragist á sama hátt saman þegar tekjur í þjóðfélaginu minnka. Sama á við um neysluskatta. Skilyrði þess að hinir sjálfvirku sveiflujafnarar virki

¹¹ Sem dæmi má nefna spilliefnagjald og úrvinnslugjald. Einnig má nefna lægri skatt á blýlausu bensíni en bensíni sem inniheldur blý, sem leiddi til þess að notkun á hinu síðarnefnda er orðin hverfandi.

er að stjórnvöld séu öguð og grípi ekki til skattabreytinga á grundvelli skammtímasveiflna í tekjum ríkissjóðs.

Staðgreiðsla opinberra gjalda gegnir hér veigamiklu hlutverki þar sem með henni er greiddur skattur af tekjum jafnskjótt og þær myndast. Sveiflur í tekjum þegna þjóðfélagsins koma því jafnharðan fram í skatttekjum hins opinbera. Þegar tekjur einstaklinga hækka greiða þeir fleiri krónur í skatta, en færri þegar verr árar.

3. Skattkerfi OECD-landa

Á undanförunum aldarfjórðungi hafa fjölmörg OECD-lönd gert veigamiklar breytingar á skattkerfum sínum, ekki síst á því hvernig tekjur einstaklinga eru skattlagðar. Nær allar þær breytingar hafa falið í sér að skatthlutfallið í tekjuskatti einstaklinga hefur verið lækkað en skattstofninn á móti breikkaður. Hafa löndin þar fylgt fordæmi Bretlands og Bandaríkjanna frá árunum 1984 og 1986. Ísland var meðal fyrstu landa til að gera slíkar breytingar árið 1988. Í mörgum löndum hafa skattleysismörk einnig verið hækkuð og sums staðar hefur lágtekjufólk einnig fengið ýmis skattfriðindi til að ýta undir vinnuframlag þess. Önnur lönd hafa tekið upp tvöfalt tekjuskattskerfi, en þá eru allar fjármagnstekjur eða hluti þeirra skattlagður með öðrum hætti en vinnutekjur.

Samhliða hafa skattar á fyrirtæki verið lækkaðir og kapp verið lagt á að gera skattheimtu sem hlutlausasta, m.a. með því að breikka skattstofna og fækka ívilnunum og undanþágum. Aftur á móti hefur skatthlutfall óbeinna skatta, einkum virðisaukaskatts, hækkað í mörgum löndum.¹²

Undirrót þessara breytinga er í flestum tilfellum krafa um betri stjórn og skilvirkni í fjármálum hins opinbera og þar með samkeppnishæfara umhverfi þar sem aukin áhersla er lögð á að hvetja fyrirtæki til fjárfestinga og nýsköpunar, auk þess sem reynt hefur verið að ýta undir atvinnuþátttöku og vinnusemi einstaklinga. Stjórnvöld hafa lagt áherslu á að hið nýja skattkerfi væri sanngjarnt og einfalt þannig að skattgreiðslur einstaklinga í sambærilegri stöðu væru áþekkar og skattbyrði þeirra svipuð. Jafnframt hefur verið lögð áhersla á að auðvelda skattgreiðendum skil á skattframtölum og tengdum gögnum sem og á skattgreiðslunum sjálfum, þannig að kostnaður framteljenda jafnt og hins opinbera við skattskil, innheimtu og eftirlit verði sem lægstur.

3.1 Þróun og staða

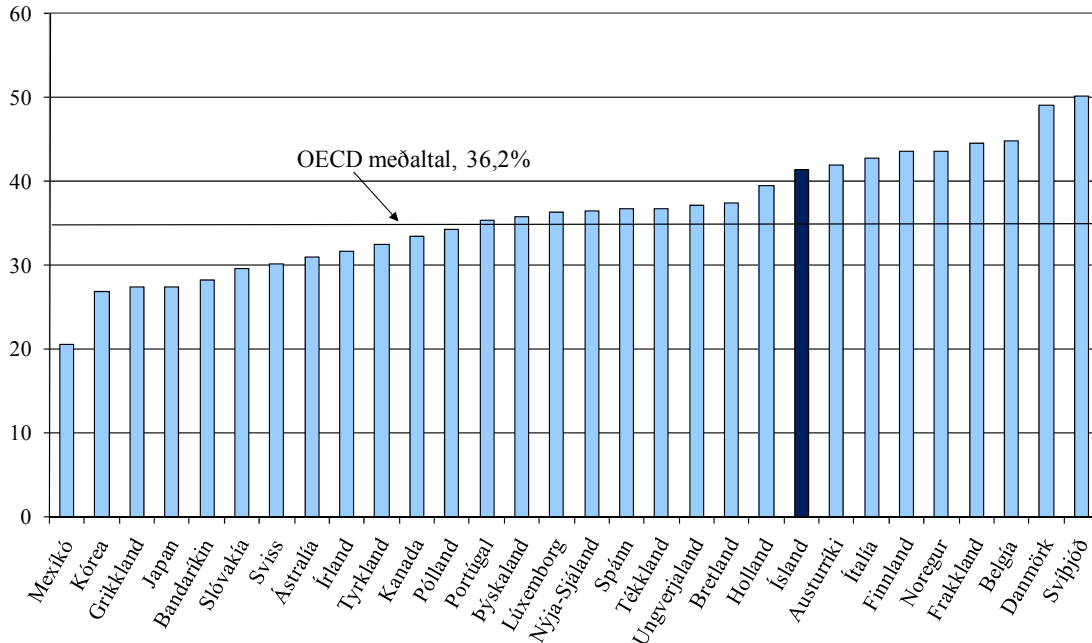
Þeim breytingum sem orðið hafa í löndum OECD síðustu ár má í grófum dráttum skipta í þrennt, í fyrsta lagi breytingar á tekjuskatti einstaklinga, í öðru lagi breytingar á skattheimtu lögaðila og í þriðja lagi breytingar á veltusköttum.

Árið 2006 voru heildarskatttekjur hins opinbera í löndum OECD að meðaltali 36,2% af VLF (sjá mynd 3.1). Hlutfallið var lægst í Mexíkó, 20,6%, en um 27% í Kóreu, Grikklandi og Japan. Hæst var hlutfallið í Svíþjóð og Danmörku, um 50%, og tæplega 45% í Belgíu og Frakklandi. Á Íslandi var hlutfallið 41,6%.¹³

¹² Sem dæmi má nefna að árið 1976 var virðisaukaskattur eða almennur söluskattur að jafnaði 15,6% í löndum OECD, en hafði hækkað í 16,8% árið 1990 og var árið 2006 kominn í 17,7%.

¹³ Tryggingagjöld eru hér talin til skatttekna árið 2006 til samræmis við árið 1985.

Mynd 3.1 Heildarskatttekjur í löndum OECD sem hlutfall af VLF árið 2006. Tölur fyrir Ástralíu, Grikkland og Pólland eru frá árinu 2005.



Heimildir: OECD Revenue Statistics 1965-2006, tafla A, og Hagtiðindi 2008:4, tafla 3 .

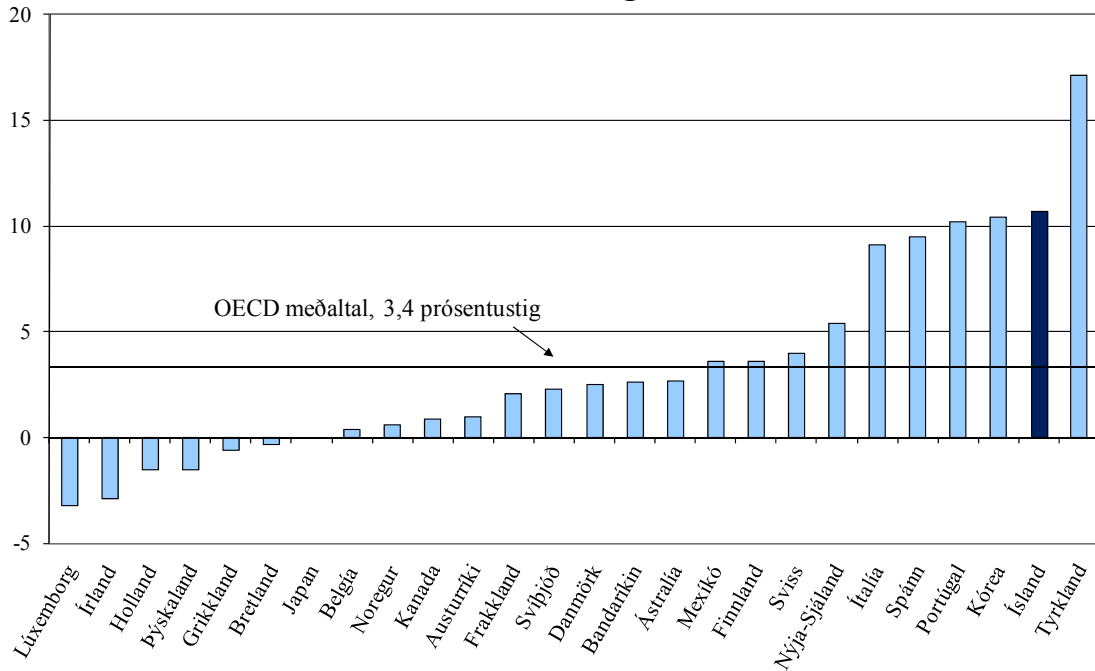
Hlutfall skatttekna af landsframleiðslu hefur farið hækkandi í flestum löndum OECD á undanförunum tveimur áratugum, svo sem sjá má á mynd 3.2. Hækkunin var að meðaltali 3,4 prósentustig, en í sex löndum – Lúxemborg, Írlandi, Hollandi, Þýskalandi, Grikklandi og Bretlandi – lækkaði hlutfallið þó frá árinu 1985 til ársins 2006.¹⁴ Mest hækkaði hlutfallið í Tyrklandi á þessum tíma, um 17 prósentustig, en hækkunin á Íslandi var 10,7 prósentustig.¹⁵ Hér þarf að hafa í huga að á þessu tímabili snerist afkoma hins opinbera hérlendis úr miklum halla í mikinn afgang (sjá kafla 4). Annars staðar á Norðurlöndum hefur hlutfallið hækkað um 2–4,5 prósentustig. Undanfarin ár hefur þó hlutfall skatttekna af landsframleiðslu haldist nokkuð svipað, eða um 36% að meðaltali í löndum OECD.

Hina auknu skattheimtu má bæði rekja til kostnaðar við að fjármagna uppsafnaðan halla á rekstri hins opinbera í flestum löndum OECD og þess að ríkisútgjöld, sérstaklega ýmiss konar tilfærslur, hafa vaxið mikið. Langvarandi atvinnuleysi, aukin útgjöld til heilbrigðis- og lífeyrissjóðsmála vegna hækkandi meðalaldurs þjóða og aukin áhersla á menntun og starfsþjálfun hafa valdið því að hið opinbera hefur víðast hvar þurft að afla frekari tekna, m.a. með skattheimtu.

¹⁴ Samanburðurinn miðast við gamla Vestur-Þýskalaland og hið sameinaða Þýskalaland nútímans semr varð til árið 1991.

¹⁵ Gögn fyrir Ísland eru ekki frá OECD heldur Þjóðhagsstofnun fyrir árið 1985 (sjá töflu 3.1 á vefnum Sögulegt yfirlit hagtalna, www2.stjr.is/fr/thst/rit/sogulegt/index.htm) og Hagstofu Íslands fyrir árið 2006 (sjá töflu 3 í Hagtiðindum 2008:04).

Mynd 3.2 Breytingar á hlutfalli skatttekna opinberra aðila af VLF í OECD-löndum 1985–2006. Tölur fyrir Ástralíu, Grikkland og Pólland eru frá árinu 2005. Prósentustig.

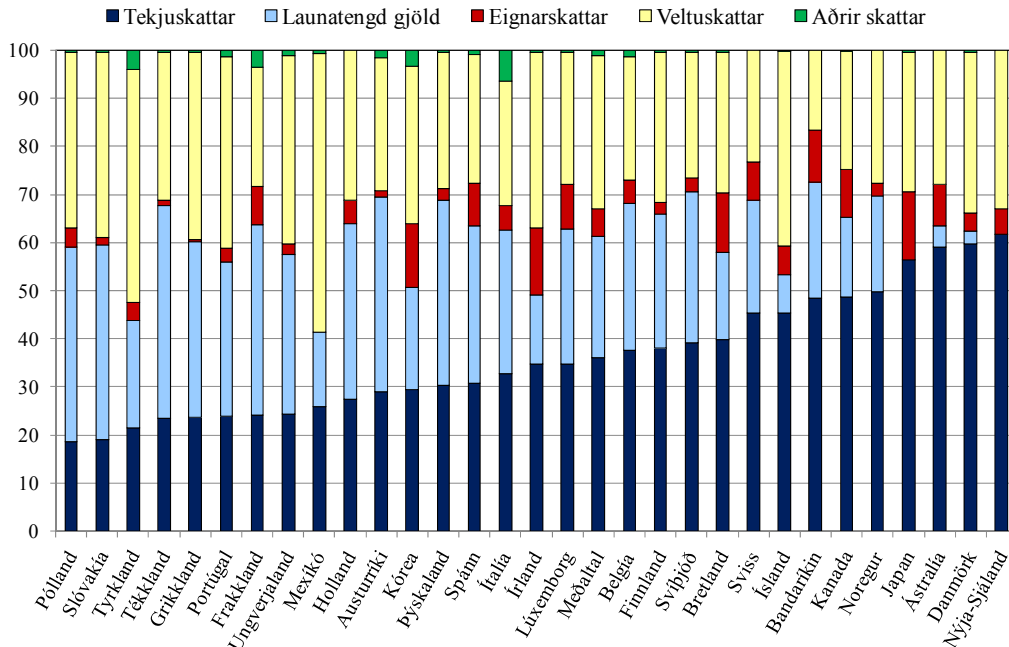


Heimildir: OECD Revenue Statistics 1965-2006, tafla A, Sögulegt yfirlit hagtalna, tafla 3.1 og Hagtiðindi 2008:4, tafla 3.

Árið 2006 voru tekjur hins opinbera af skatti á tekjur og hagnað einstaklinga og lögaðila um 36% af heildarskatttekjum að jafnaði í löndum OECD (sjá mynd 3.3).¹⁶ Lægst var þetta hlutfall þá í Slóvakíu, 19%, en hæst í Japan (56,5%), Danmörku (60%) og Nýja-Sjálandi (62%). Veltuskattar, svo sem virðisaukaskattur og söluskattur, voru þá að meðaltali 32% af opinberjum skatttekjum. Hæst var þetta hlutfall árið 2005 í Mexíkó, 58%, en lægst í Bandaríkjunum, 16,5%. Launatengd gjöld, þ.e. framlög til almannatrygginga og launaskattur, voru þá að meðaltali rúm 25% af skatttekjum, en Nýja-Sjáland og Japan voru þá einu löndin sem samanburðurinn náði til sem ekki lögðu á slík gjöld. Hlutfall launatengdra gjalda var hæst í Tékklandi, 44,3%, og 40,4% í Austurríki og Slóvakíu. Eignarskattar voru að jafnaði 5,8% af opinberum skatttekjum. Hæst var hlutfallið í Japan, 14%, en lægst í Mexíkó, innan við 1%. Upplýsingar frá OECD fyrir Ísland árið 2006 liggja ekki fyrir, en árið 2005 voru tekjuskattar á Íslandi 45,4% af opinberum skatttekjum, veltuskattar 40,4%, launatengd gjöld 8% og eignarskattar 6%.

¹⁶ Gögn OECD fyrir Ástralíu, Ísland og Pólland eru frá árinu 2005.

Mynd 3.3 Hlutfallsleg skipting skatttekna OECD-ríkja árið 2006. Gögn fyrir Ástralíu, Ísland og Pólland eru frá árinu 2005.



Heimild: Revenue Statistics of OECD Member Countries. Comparative Tables Volume 2007. Release 01.

Box 1. Skattkerfisbreytingarnar í Noregi

Á árinu 1992 gerðu Norðmenn veigamiklar breytingar á tekjuskatti einstaklinga og lögaðila sem byggðust á því að skipta skattlagningu í tvennt. Annars vegar var lagður 28% skattur á almennar tekjur en til þeirra töldust allar tekjur af vinnu, rekstri og fjármagni. Skatturinn var lagður á einstaklinga jafnt sem lögaðila. Frá skattskyldum tekjum einstaklinga var veittur persónufrádráttur sem réðist af fjölskyldugerð, foreldrafrádráttur, sérstakur frádráttur á móti launatekjum og ýmsir sérfrádrættir, þannig að meðalskatthlutfall einstaklinga var lægra en 28%. Hins vegar var lagður stighækkandi skattur, svokallaður toppskattur, á persónutekjur, þ.e. laun og lífeyristekjur. Skatthlutfallið 2004 var 13,5% á tekjur yfir rúmlega 350 þúsund NOK og 19,5% á tekjur yfir rúmlega 900 þúsund NOK. Auk tekjuskatts var lagt 3–10,7% tryggingargjald á einstaklinga. Hæsti jaðarskattur á launatekjur var 55,3%, eða 64,7% að meðtöldu tryggingagjaldinu.

Tvö sérstök kerfi voru tekin upp 1992, annars vegar RISK-kerfið til að aflétta tvísköttun á hagnað hlutafélaga og hluthafa og hins vegar „delingsmodellen“, kerfi til að ákveða hluta launatekna hjá sjálfstætt starfandi mönnum og þeim sem störfuðu hjá eigin félögum. RISK-kerfið var allflókin aðferð til að reikna út hversu stór hluti af útborguðum arði hefði verið skattlagður sem hagnaður hjá hlutafélaginu sem arðinn greiddi. Sá hluti arðsins var skattfrjálshj á einstaklingi sem hluthafa en það sem umfram var af arðinum reiknaðist sem almennar tekjur hjá honum. Samkvæmt „delingsmodellen“ var hluti

nettótekna rekstrarins skilgreindur sem tekjur af fjármagni¹⁷ og af honum var greiddur 28% skattur, en afgangurinn var skilgreindur sem persónutekjur og skattlagður sem slíkur hjá viðkomandi einstaklingi.

Með tímanum tóku að koma í ljós verulegir ágallar á skattkerfinu og munurinn á skatthlutfalli fjármagnstekna og atvinnutekna jókst úr 28,1 prósentustigum árið 1992 í 36,7 prósentustig áratug síðar. Æ fleiri einstaklingar reyndu því að komast hjá því að telja tekjur sínar fram sem launatekjur og leituðu fremur leiða til að skilgreina þær sem fjármagnstekjur og greiða þar með lægri skatt.

Þessi þróun varð til þess að norsk yfirvöld tóku að íhuga á ný að breyta skattkerfi sínu og árið 2002 skipaði þáverandi fjármálaráðherra nefnd undir forsæti Arne Skauge til að fara yfir skattkerfið og koma með tillögur til úrbóta. Nefndin lauk störfum ári síðar og í framhaldinu var ákveðið að ráðast í nokkrar breytingar á norska skattkerfinu á árunum 2004-2006. Helstu atriði þeirra breytinga eru talin upp hér á eftir:

1. Lögð var mikil áhersla á að halda fast í þau grunnviðhorf sem einkenndu skattkerfisbreytinguna árið 1992, þ.e. breiða skattstofna með tiltölulega lágum skatthlutföllum og hlutlausu og samræmda skattheimtu.
2. Toppskattar á launatekjur voru lækkaðir og fóru úr 13,5% í lægra þrepi í 9% og úr 19,5% í 12% í hærra þrepi þannig að jaðartekjuskattarnir verða 37% og 40% en að meðtöldu tryggingagjaldinu verða jaðarskattar 51,6% í lægra þrepi og 54,3% í því hærra. Þeir sem vinna við landbúnað, skógrækt og fiskveiðar greiða áfram heldur lægra tryggingagjald en einstaklingar sem starfa við aðra atvinnustarfsemi.

Hæstu jaðarskattar á tekjur einstaklinga að launatengdum gjöldum meðtöldum. Hlutfallstölur.

	1992	2004	2005	2006
Hæsti jaðarskattur á launatekjur einstaklinga				
Lægra þrep	53.1	55.6	54.3	51.6
Hærra þrep	56.1	64.7	61.5	54.3
Hæsti jaðarskattur á tekjur sjálfstætt starfandi einstaklinga				
Lægra þrep	48.2	52.2	50.7	47.7
Hærra þrep	48.8	55.3	54.2	50.7
Hæsti jaðarskattur á tekjur sjálfstætt starfandi einstaklinga í landbúnaði, skógrækt og fiskveiðum				
Lægra þrep	45.3	49.3	47.8	44.8
Hærra þrep	48.8	55.3	51.3	47.8
Hæsti jaðarskattur á tekjur af hlutabréfum	28	28	28	48.2

3. Skiptilíkanið var lagt niður og í stað þess tekið upp svokallað „skjermingsmodell“ fyrir sjálfstætt starfandi menn. Rekstrarhagnaðurinn telst allur til almennra tekna

¹⁷ Fjármagnstekjur voru í stórum dráttum reiknaðar sem nettófjármagnstekjur rekstrarins að viðbættum 20% af launakostnaði og rekstrarfjármunum (öðrum en fjármagnseignum), vörum og keyptri viðskiptavild.

og ber sem slíkur 28% skatt. Sá hluti þessara tekna sem er umfram þá fjárhæð sem svarar til áhættulausrar ávöxtunar á rekstrarfjármunum telst til persónulegra tekna og er andlag tryggingagjalds og eftir atvikum toppskattsins.

4. Tekið var upp svokallað hluthafalíkan við skattlagningu þeirra tekna sem einstaklingar hafa af eign sinni í hlutafélögum í stað núverandi reglna þar sem arður taldist til almennra tekna en var endurgreiddur að hluta skv. RISK-kerfinu. Í hluthafalíkaninu, sem nú hefur verið tekið upp, eru arðgreiðslur einnig taldar til almennra tekna en á móti kemur frádráttur í samræmi við reiknaða áhættulausa arðsemi sem miðuð er við kostnaðarverð hlutabréfa í félögum. Af því sem umfram er greiða einstaklingar 28% skatt og er jaðarskatturinn í þeim tilvikum því 48,2% (28% félagaskattur + 28%*72% einstaklingsskattur). Sömu reglur gilda ekki um söluhagnað hlutabréfa heldur er skatthlutfallið ætíð 28% og heildarskatthlutfallið því 48,2%. Á móti kemur að tap af sölu hlutabréfa er frádráttarbært frá skatti.
5. Sameignarfélög eru nú skattlögð á gagnsærri hátt en áður. Þau greiða 28% tekjuskatt og eigendur þeirra 28% skatt á allan hagnað sem greiddur er út umfram ákveðið lágmark sem svarar til áhættulausrar ávöxtunar. Þetta eru sömu reglur og gilda um hlutafélög og því fullt samræmi í skattlagningu ólíkra fyrirtækja.
6. Fyrirtæki þurfa ekki lengur að greiða skatt af arðstekjum eða söluhagnaði. Á það einnig við um arð frá sambærilegum félögum erlendis, en um félög á lágskattasvæðum gilda sérstakar reglur, NOKUS-reglur (CFC-lög), sem fela í sér að allur hagnaður slíkra félaga er skattlagður hjá norska eigandanum. Vaxtagjöld af lánum sem tekin eru til að kaupa hlut í öðrum fyrirtækjum verða áfram frádráttarbær frá skatti, en það á þó ekki við um fjárfestingar á lágskattasvæðum utan EES.

Afdráttarskattur af arðgreiðslum til móðurfélaga á EES-svæðinu var felldur niður en slíkur skattur er tekinn af arði til einstaklinga og félaga utan EES-svæðisins.

Nefnd Skauge mælti einnig með því að skattur á hreina eign einstaklinga yrði afnuminn en skattur á fasteignir og arf hækkaður þess í stað. Pólitískur stuðningur reyndist þó ekki á Stórþinginu við þá tillögu og varð því ekki af henni.

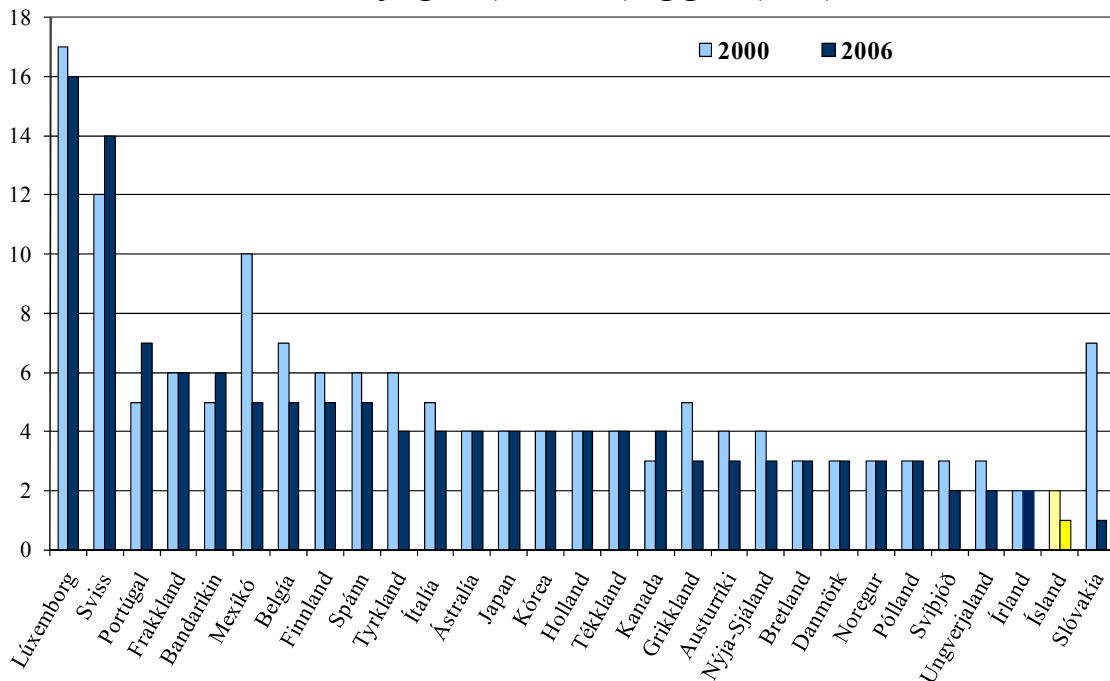
Tekjuskattar einstaklinga

Eitt helsta markmið þeirra breytinga sem gerðar hafa verið á skattkerfum í löndum OECD undanfarin ár hefur verið að lækka skatthlutfall í tekjuskatti, en breikka á móti skattstofninn með því að fækka undanþágum og afnema skattfríðindi. Segja má að þrenns konar aðferðum sé 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; í öðru lagi tvöföldu skattkerfi, þar sem stighækkandi hlutfallslegur skattur er greiddur af launatekjum en lágur, flatur skattur af

fjármagnstekjum; og í þriðja lagi er síðan um að ræða einhvers konar blöndu af hinum leiðunum tveimur þar sem hluti fjármagnstekna er skattlagður hlutfallslega lægra.

Eins og fram kemur á mynd 3.4 hefur skattþrepum í tekjuskatti verið fækkað í 14 löndum á síðustu árum, oftast um eitt eða tvö þrep.¹⁸ Í Mexíkó var þeim þó fækkað úr 10 í fimm á árunum 2000–2006 og í Slóvakíu úr sjö í eitt, en þar var árið 2000 tekinn upp 19% flatur skattur á tekjur einstaklinga. Skattþrepum í tekjuskatti á Íslandi fækkaði á sama tíma úr tveimur í eitt. Skattþrepum fjölgaði um tvö í Portúgal og Sviss og um eitt í Bandaríkjunum og Kanada. Fjöldi skattþrepa hélst óbreyttur í 11 löndum.

Mynd 3.4 Fjöldi skattþrepa í tekjuskattkerfum OECD-landa árin 2000 og 2006. Ísland í ljósgulu (árið 2000) og gulu (2006).



Heimild: OECD Taxing wages 2005/2006.

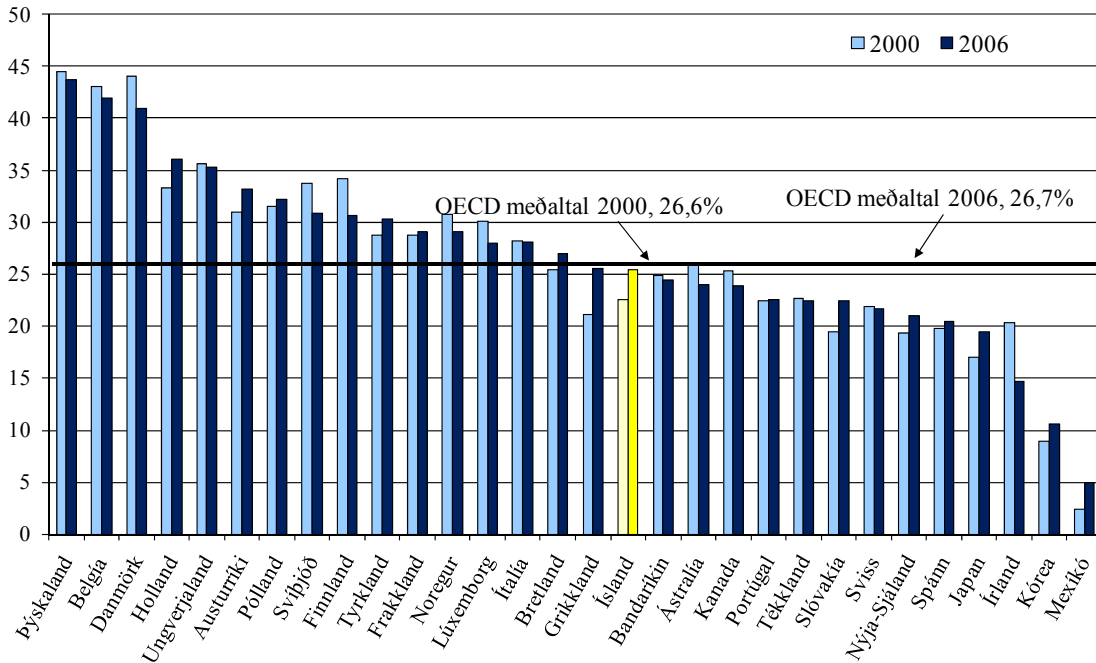
Á myndum 3.5 og 3.6 er sýnt hvert meðaltekjuskattshlutfallið var á einstakling í löndum OECD árin 2000 og 2006. Á fyrri myndinni er meðalskattur á barnlausan einstakling borinn saman á milli landa, en á þeirri síðari nær samanburðurinn til hjóna með tvö börn þar sem aðeins annað hjóna vinnur úti. Í báðum tilvikum er miðað við meðaltekjur. Við útreikning á meðaltekjuskattshlutfalli er tekið tillit til tekjuskatts ríkis og sveitarfélaga og launatengdra gjalda sem launþegi greiðir og skoðað hversu hátt hlutfall þessir liðir eru til samans af meðallaunum einstaklings. Einnig er tillit tekið til barnabóta eða sambærilegrar aðstoðar við barnafjölskyldur.

Árið 2000 var meðalskattur á barnlausan einstakling að meðaltali 26,6% í löndum OECD, en hafði hækkað í 26,7% sex árum síðar. Meðalskattshlutfallið var hæst bæði árin í Þýskalandi, 44,5% hið fyrra og 43,7% hið síðara, en í Belgíu og Danmörku var það

¹⁸ Hér er eingöngu um að ræða skatt á laun.

einnig yfir 40% bæði árin. Lægst var hlutfallið bæði árin í Mexíkó, en þar hafði það þó hækkað úr 2,4% árið 2000 í 5,0% árið 2006. Meðalskatthlutfall hækkaði í 14 löndum á þessu tímabili, þar á meðal Íslandi, en lækkaði í 16 löndum.

Mynd 3.5 Meðalskatthlutfall hjá barnlausum einstaklingi með meðaltekjur í löndum OECD árin 2000 og 2006. Ísland í ljósgulu (árið 2000) og gulu (2006).

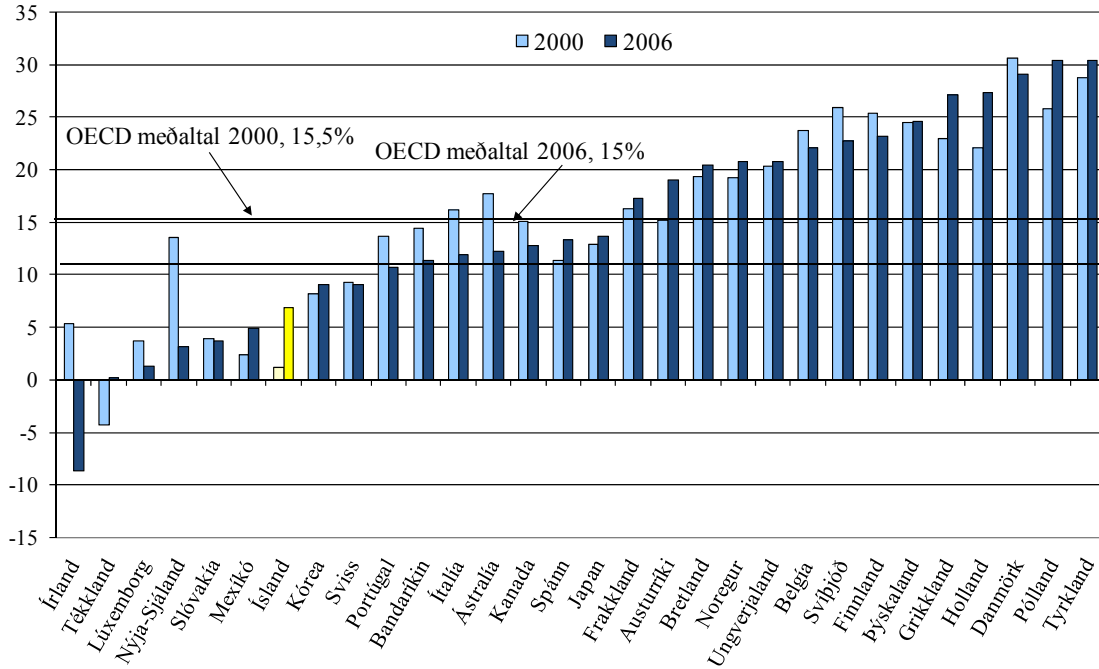


Heimildir: OECD Tax Database, tafla I.3¹⁹

Skattar á barnafólk voru hins vegar mun lægri. Árið 2006 var meðaltekjuskattur á hjón með tvö börn að jafnaði 15% af launum í löndum OECD og hafði lækkað um 0,5 prósentustig frá árinu 2000. Skatthlutfallið hafði þá lækkað í 14 löndum en hækkað í 16, þar á meðal á Íslandi þar sem það fór úr 1,2% í 6,9% á þessum sex árum. Hæst var meðalskatthlutfallið árið 2006 í Tyrklandi og Póllandi, eða rúmlega 30%. Á Írlandi var það neikvætt það ár, en í því felst að barnabætur voru meiri en greiddur skattur. Skattur á hjón með tvö börn á Írlandi hafði lækkað um 14 prósentustig frá 2000 til 2006 og var það langmesta skattalækkun á tímabilinu. Á Nýja-Sjálandi höfðu þó skattar á barnafólk einnig lækkað verulega, eða um 10,4 prósentustig.

¹⁹ Skattagagnasafn OECD er að finna á : http://www.oecd.org/document/60/0,2340,en_2649_37427_1942460_1_1_1_37427,00.html.

Mynd 3.6 Meðalskatthlutfall hjá hjónum með meðaltekjur og tvö börn í löndum OECD árin 2000 og 2006. Ísland í ljósgulu (árið 2000) og gulu (2006). Gert er ráð fyrir einni fyrirvinnu og tillit tekið til barnabóta.



Heimild: OECD Tax Database, tafla I.3

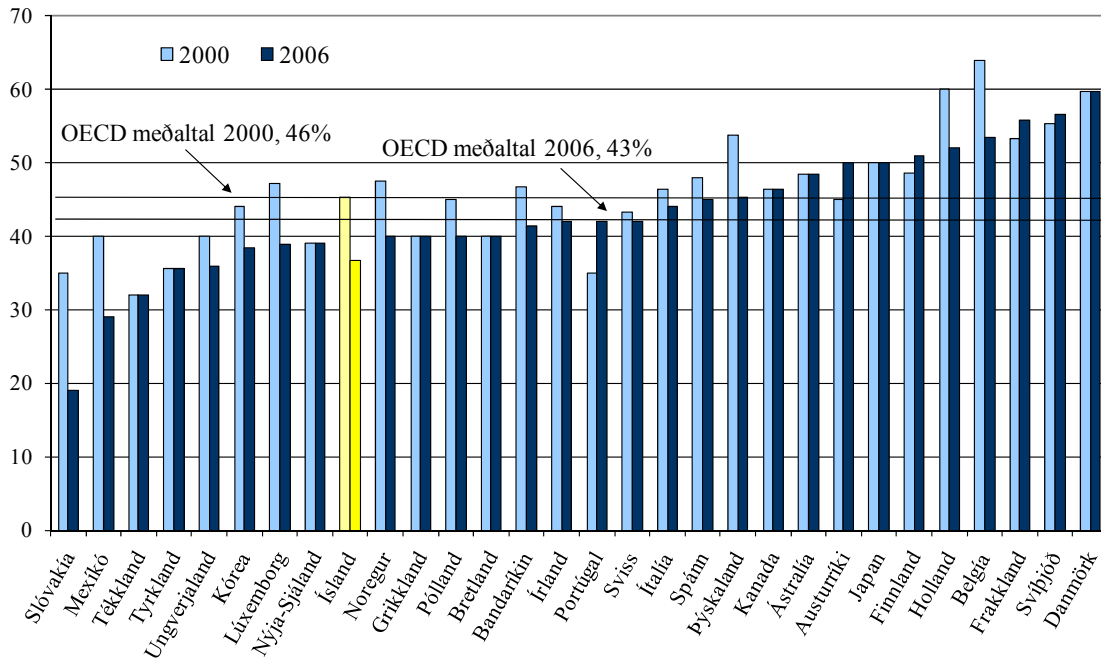
Árið 2006 var hæsti jaðartekjuskattur á barnlausan einhleyping að meðaltali 43% í löndum OECD (sjá mynd 3.7).²⁰ Hér er miðað við samtölu tekjuskatts ríkis og sveitarfélaga og tekið tillit til allra frádráttarliða.²¹ Hæstur var skatturinn í Danmörku, tæplega 60%, en um 56% í Svíþjóð og Frakklandi. Jaðarskatturinn var einnig yfir 50% í Belgíu, Hollandi og Finnlandi. Lægstur var hann í Slóvakíu, 19%, í Mexíkó var hann 29%, Tékklandi 32% og í Tyrklandi 35,6%. Á Íslandi var hann þá 36,7%.²² Hæsti jaðartekjuskattur hefur að meðaltali lækkað um nær þrjú prósentustig í löndum OECD frá árinu 2000. Í níu löndum hefur skatturinn haldist óbreyttur að hlutfallstölu, lækkað í 16 löndum og hækkað í fimm löndum.

²⁰ Í gögnum OECD eru jaðarskattarnir skilgreindir á eftirfarandi hátt: Statutory tax rates (combined central and sub-central) that apply at the top marginal rate.

²¹ Í gögnum OECD er þetta orðað á eftirfarandi hátt: The combined central government and sub-central government (top marginal) rate, calculated as the additional central and sub-central government personal income tax resulting from a unit increase in gross wage earnings. The combined rate takes account of the effects of tax credits, the deductibility of sub-central taxes in central government taxes etc.

²² Hér er miðað við tekjuár.

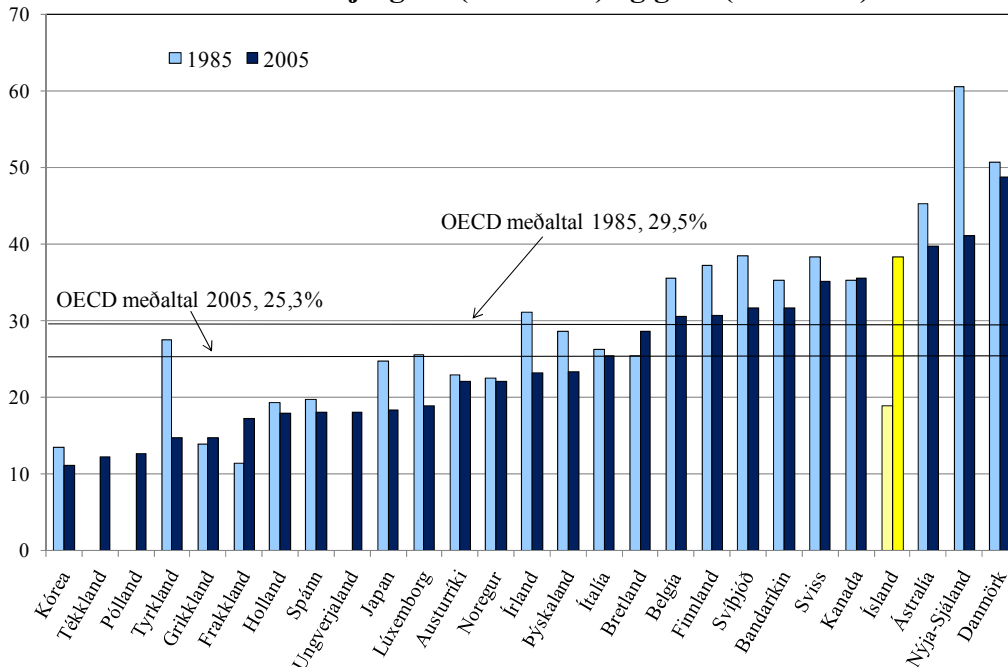
Mynd 3.7 Hæsti jaðartekjuskattur á laun barnlauss einhleypings með meðaltekjur í OECD-löndum árin 2000 og 2006. Ísland í ljósgulu (árið 2000) og gulu (2006). Hlutfallstölur.



Heimildir: OECD Tax Database, tafla I.4.

Meðalskatthlutfall og jaðarskattar lýsa ekki áhrifum skattkerfisins á einstaklinga að öllu leyti. Áhrif annarra þátta svo sem persónuafsláttu, undanþeginna tekna, frádráttarliða o.fl., eru í flestum tilvikum veruleg og afgerandi fyrir áhrif skattkerfisins á einstaklingana og tekjuöflunina. Mælikvarði á heildaráhrif tekjuskattkerfisins á einstaklinga er meðalskatthlutfall (tekjuskattar sem hlutfall af tekjum), stundum kallað skattbyrði. Ekki eru tiltækar tölur frá OECD um það í öðrum löndum. Upplýsingar um hlutfall tekjuskatta einstaklinga sem hlutfall af heildarskatttekjum hins opinbera má hins vegar finna í gagnasafni OECD. Þetta hlutfall er sýnt á mynd 3.8.

Mynd 3.8 Tekjuskattur einstaklinga sem hlutfall af heildarskatttekjum árin 1985 og 2005. Ísland í ljósgulu (árið 1985) og gulu (árið 2005).



Heimildir: Revenue Statistics of OECD Member Countries. Comparative Tables Volume 2007. Release 01, Búskapur hins opinbera 1994-1995, tafla 3.4, og Hagstofa Íslands.

Í 20 löndum lækkaði tekjuskattur einstaklinga sem hlutfall af heildarskatttekjum á milli árána 1985 og 2005. Mest var lækkunin í Nýja-Sjálandi, 19,5 prósentustig, og Tyrklandi, 12,8 stig, en í síðarnefnda landinu má rekja hluta af lækkuninni til þess að launatengd gjöld hækkðu og fóru úr 14,3% af heildarskatttekjum og í 22,4%. Aftur á móti hækkaði þetta hlutfall í fimm löndum, þar á meðal Íslandi um 19,5 prósentustig.²³ Hlutfallið var 18,9% árið 1985, en var komið í 38,4% árið 2005, en síðarnefnda árið er fjármagnstekjuskattur meðtalinn. Hann svaraði þá til 3,5% af heildarskatttekjum. Hlutfall tekjuskatts einstaklinga af heildarskatttekjum hækkaði í Frakklandi um 5,9 prósentustig og um 3,2 stig í Bretlandi, en mun minna í Grikklandi og Kanada. Að meðaltali lækkaði hlutfall tekjuskatta úr 29,5% í 25,3%.

Í flestum löndum OECD eru í gildi reglur um skattleysismörk einstaklinga sem tryggja að ekki er greiddur skattur af lægstu tekjum. Þetta næst fram með tvennum hætti: Annars vegar með því að leggja ekki skatt á tekjur undir tilteknum mörkum; hins vegar með því að veita sérstakan persónuafslátt eins og gert er hér á landi. Ennfremur njóta einstaklingar víða einhvers annars skattafsláttar. Þá eru í mörgum löndum reglur um að vaxtagjöld vegna íbúðarverka séu frádráttarbær frá skatti eða veiti rétt til afsláttar. Í sumum löndum eru einnig greiddar bætur í gegnum skattkerfið til barnafjölskyldna. Reglur um persónuafslátt, barnabætur og skattalega meðferð vaxtagjalda vegna húsnæðisverka eru allólikar og samanburður af þeim ástæðum torveldur á milli landa. Í 5. kafla eru þessir þættir þó bornir saman á milli Íslands og næstu nágrannalanda.

²³ Hafa ber í huga að þetta hlutfall var óvenjulágt á árinu 1985. Svo dæmi sé tekið var hlutfallið 28% árið 1990.

Tryggingagjöld og skattafleygur

Auk tekjuskatts eru í flestum löndum OECD innheimt ýmis launatengd gjöld, tryggingagjöld, sem oftast eru eyrnamerkur tekjustofn til almannatrygginga. Í nær öllum löndum innan OECD teljast lögbundin iðgjöld í lífeyrissjóð til þessara gjalda, en á Íslandi eru greiðslur launþega og atvinnurekenda í lífeyrissjóði aðgreindar frá öðrum launatengdum gjöldum.²⁴

Box 2. Skattafleygur

Víða í hagkerfinu eru lagðir skattar og önnur opinber gjöld á selda vöru og þjónustu sem verða þess valdandi að það verð sem kaupandi greiðir er hærra en það sem rennur í vasa seljanda. Þessi munur hefur verið kallaður skattafleygur.

Á vinnumarkaði tíðkast víða að lögð sé gjöld á launagreiðanda og/eða launþega sem ætluð eru til að standa undir ýmsum opinberum útgjöldum, svo sem framlögum í lífeyrissjóð, til atvinnuleysisbóta og annarra hluta almannatryggingakerfisins. Samtala þessara gjalda og þess tekjuskatts sem launþegar greiða segir til um stærð skattafleygs á vinnumarkaði. Stærð fleygsins er mikilvæg vegna þess að því breiðari sem hann er, því meir dregur hann úr vinnuframboði sem getur leitt til þess að atvinnuþátttaka minnki og/eða unnum klukkustundum fækki. Að auki getur fyrirferðarmikill fleygur leitt til þess að eftirspurn eftir vinnuafli dvíni.

Skattafleyginn má mæla á mismunandi vegu en OECD greinir á milli tvenns konar aðferða.²⁵ Önnur felst í því að skoða samtölu greidds tekjuskatts launþega – bæði þess sem greitt er til ríkis og sveitarfélaga – og greiðslur þeirra til almannatrygginga sem hlutfall af greiddum launum, þ.e. launum fyrir skatt. Samkvæmt hinni er litið á hlutfall tekjuskatts launþega, framlaga þeirra til almannatrygginga og framlaga atvinnurekenda til almannatrygginga sem hlutfall af heildarlaunakostnaði fyrirtækja, þ.e. samtölu greiddra launa og framlaga atvinnurekenda til almannatrygginga.

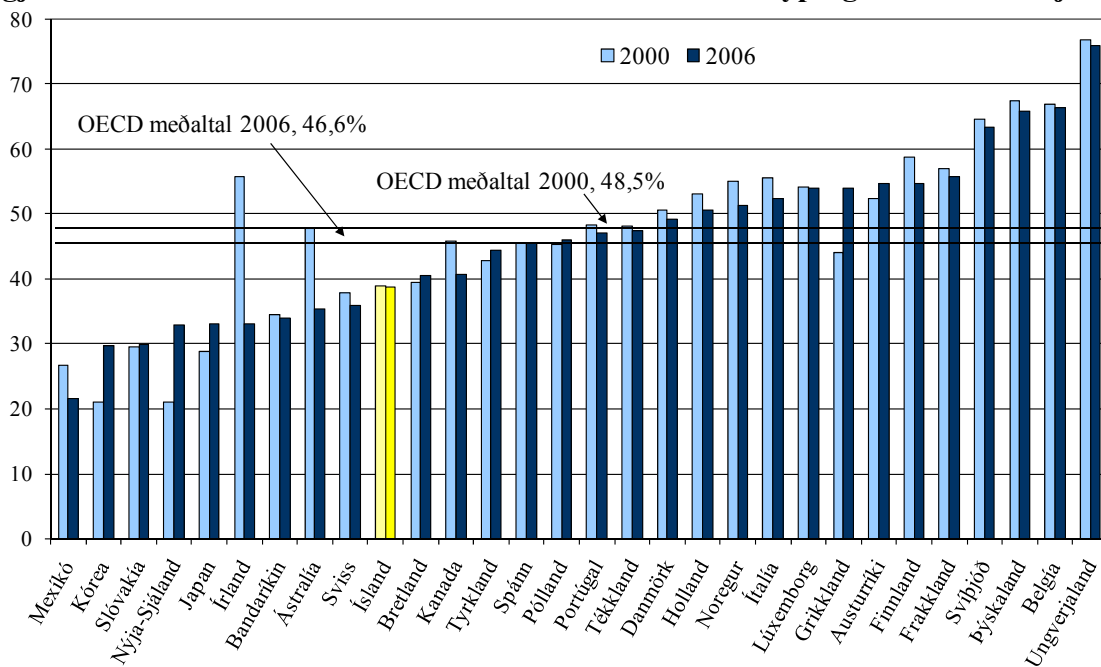
Muninn á þessum tveimur aðferðum má skýra með eftirfarandi dæmi. Setjum svo að tekjuskattur sé 25%, framlag launþega 5% og framlag launagreiðanda 10%. Samkvæmt fyrrgreinda mælikvarðanum er skattafleygurinn 30%, þ.e. summan af 25% og 5%. Samkvæmt síðarnefndar mælikvarðanum er fleygurinn aftur á móti 36,3%, þ.e. hlutfallið $(25\% + 5\% + 10\%)/110\%$. Nefnarinn er hér 110 þar sem 10% framlag launagreiðanda leggst ofan á greidd laun.

²⁴ Á Íslandi eru þessar greiðslur að fullu frádráttarbærar frá skatti og svo er einnig í flestum öðrum löndum. Framlög launþega til séreignarsjóða eru einnig allvíða frádráttarbær frá skatti.

²⁵ OECD skilgreinir þessar tvær aðferðir á eftirfarandi hátt: **All-in:** The all-in tax rate, calculated as the combined central and sub-central government income tax plus employee social security contribution, as a percentage of gross wage earnings. **Total tax wedge:** The combined central and sub-central government income tax plus employee and employer social security contribution taxes, as a percentage of labour costs defined as gross wage earnings plus employer social security contributions. The tax wedge includes cash transfers.

Á mynd 3.9 getur að líta samanburð á jaðarskattafleygi í löndum OECD árin 2000 og 2006. Skattafleygur er hér skilgreindur sem hlutfall tekjuskatts launþega, framlags þeirra til almannatrygginga og framlags atvinnurekenda til atvinnutrygginga af heildarlaunakostnaði fyrirtækja. Sá kostnaður er reiknaður sem samtala greiddra launa og framlaga atvinnurekenda til almannatrygginga. Hér er með öðrum orðum tekið tillit til tekjuskatts launþega og allra framlaga til almannatrygginga. Miðað er við barnlausan einhleyping með meðallaun og tekið tillit til persónuafsláttar og frádráttarliða, sem og bótagreiðslna í gegnum skattkerfið. Árið 2006 var fleygurinn að meðaltali 46,6% af launakostnaði fyrirtækja í löndum OECD, 1,9 prósentustigum minni en sex árum fyrr. Stærstur var fleygurinn þá í Ungverjalandi, 76%, Belgíu, 66,4%, og Þýskalandi, 65,9%. Minnstur var hann í Mexíkó, 21,5%, og næstminnstur í Kóreu, 29,7%. Skattafleygurinn, mældur á þennan hátt, minnkaði í 20 löndum á árunum 2000–2006, þar á meðal á Íslandi um 0,2 prósentustig, stóð í stað í einu landi, og stækkaði í níu löndum. Mest stækkaði fleygurinn í Nýja-Sjálandi og Grikklandi, eða um 12 og 10 prósentustig, en mest minnkaði hann á Írlandi, eða um 22,6 prósentustig, og um 12,5 prósentustig í Ástralíu. Við þennan samanburð ber að hafa í huga að lífeyrissjóðsgreiðslur íslenskra fyrirtækja eru ekki reiknaðar með í skattafleygnum þar sem þær eru ekki hluti af launatengdum gjöldum fyrirtækja og koma því ekki fram í útreikningum OECD á framlögum fyrirtækja til almannatrygginga. Skattafleygurinn á Íslandi væri töluvert breiðari ef tillit væri tekið til þessara greiðslna, en hér er haldið tryggð við tölur OECD.

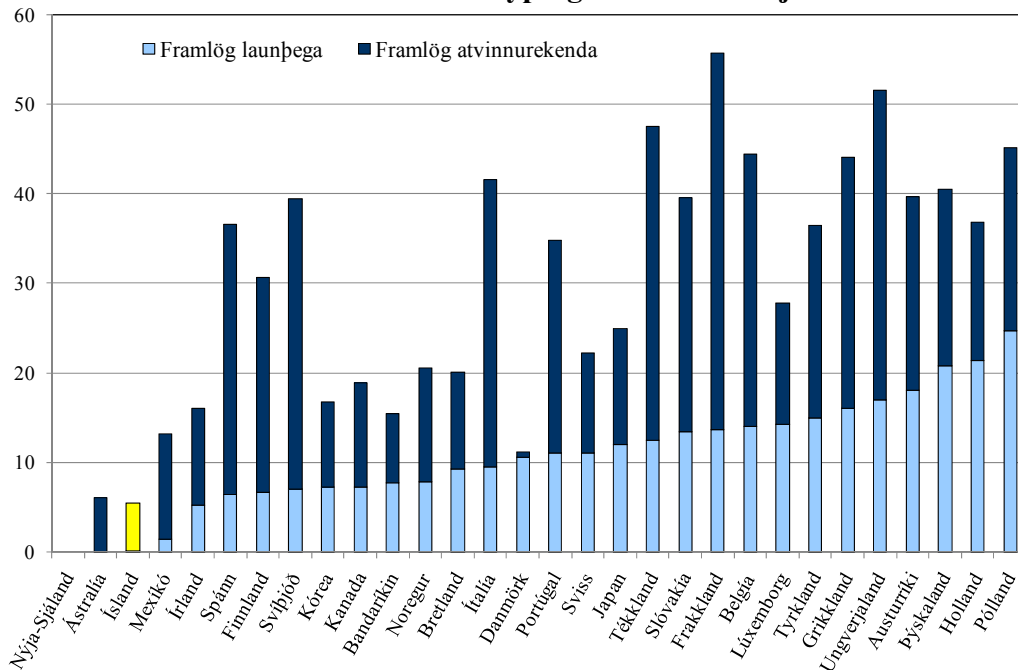
Mynd 3.9 Jaðarskattafleygur launa í löndum OECD árin 2000 og 2006. Ísland í ljósgulu (árið 2000) og gulu (2006). Hlutfall af greiddum launum og tryggingagjöldum atvinnurekenda. Miðað er við barnlausan einhleyping með meðaltekjur.



Heimild: OECD Tax Database, tafla I.1.

Svo sem fram kemur á myndum 3.7 og 3.9 getur verið varhugavert að meta samkeppnisstöðu ríkja eingöngu út frá skatthlutfalli tekjuskatts og nauðsynlegt að huga einnig að þeim framlögum til almannatryggingakerfisins sem launþegar og atvinnurekendur greiða. Sem dæmi má nefna Ungverjaland. Þar var tekjuskattshlutfall einstaklinga með meðaltekjur 36% árið 2006 en skattafleygur vikkar í 77% þegar einnig er litið til framlaga til almannatrygginga. Á mynd 3.10 er nánar vikið að framlögum til almannatrygginga og borið saman hversu hátt hlutfall þau voru af greiddum launum árið 2006. Það ár námu framlög launþega í löndum OECD að jafnaði 10% af launum fyrir skatt og framlög atvinnurekenda að meðaltali 18,7%. Í einu landi, Nýja-Sjálandi, greiddu þó hvorki launþegar né atvinnurekendur slík framlög og í Ástralíu greiddu launþegar engin slík framlög.

Mynd 3.10 Meðalframlög launþega og atvinnurekenda til almannatrygginga í löndum OECD árið 2006 sem hlutfall af launum fyrir skatt. Ísland í gulu. Miðað er við barnlausan einhleyping með meðaltekjur.



Heimild: OECD Tax Database, tafla I.1.

Box 3. Hollenska kassa-skattkerfið

Í byrjun árs 2001 tók gildi nýtt tekjuskattkerfi einstaklinga í Hollandi, svonefnt kassa-skattkerfi. Samkvæmt því falla tekjur einstaklinga í einhvern af eftirfarandi þremur kössum:

- Kassi 1 Atvinnutekjur, bætur, styrkir og reiknaðar tekjur af húsnæði.
- Kassi 2 Tekjur af umtalsverðum eignarhluta í fyrirtækjum.
- Kassi 3 Tekjur af sparnaði og fjárfestingu.

Í fyrsta kassa eru fjögur skattþrep; 32,35% (2,95% skattur og 29,4% launatengd gjöld), 37,6% (8,2% skattur og 29,4% launatengd gjöld), 42% (allt skattur) og 52% (allt skattur). Skattur á einstaklinga sem eru 65 ára og eldri er þó lægri og þar eru þrepin aðeins tvö, 14,45% og 19,7%.

Einstaklingar eru taldir eiga umtalsverðan hlut í fyrirtæki ef þeir eiga annaðhvort einir eða ásamt maka sínum beint eða óbeint 5% eða meira af hlutafé þess. Arðgreiðslur og söluhagnaður bera 25% skatt.

Við skattlagningu á tekjur í kassa 3 er litið svo á að sparnaður og fjárfesting skili 4% arði, en hvorki er litið til raunverulegrar arðsemi né tekið tillit til hugsanlegs taps. Þessar reiknuðu tekjur bera 30% skatt.

Við skattlagningu er byrjað á því að draga ýmsa frádráttarliði og afslætti frá skattskyldum tekjum í kassa 1. Ef frádráttarliðir eru stærri en skattstofn eru þeir færðir yfir í kassa 3 og ásamt frádráttarliðum þess kassa dregnir frá skattskyldum tekjum. Ef frádráttarliðir eru þá enn stærri en tekjur er mismunurinn færður yfir í kassa 2 og lagður við frádráttarliði þess kassa. Reynist frádráttur vera stærri en skattskyldar tekjur þegar allur tekjuskattur einstaklings hefur verið reiknaður má færa mismuninn yfir á næsta ár og kemur hann þá til frádráttar við álagningu þess árs.

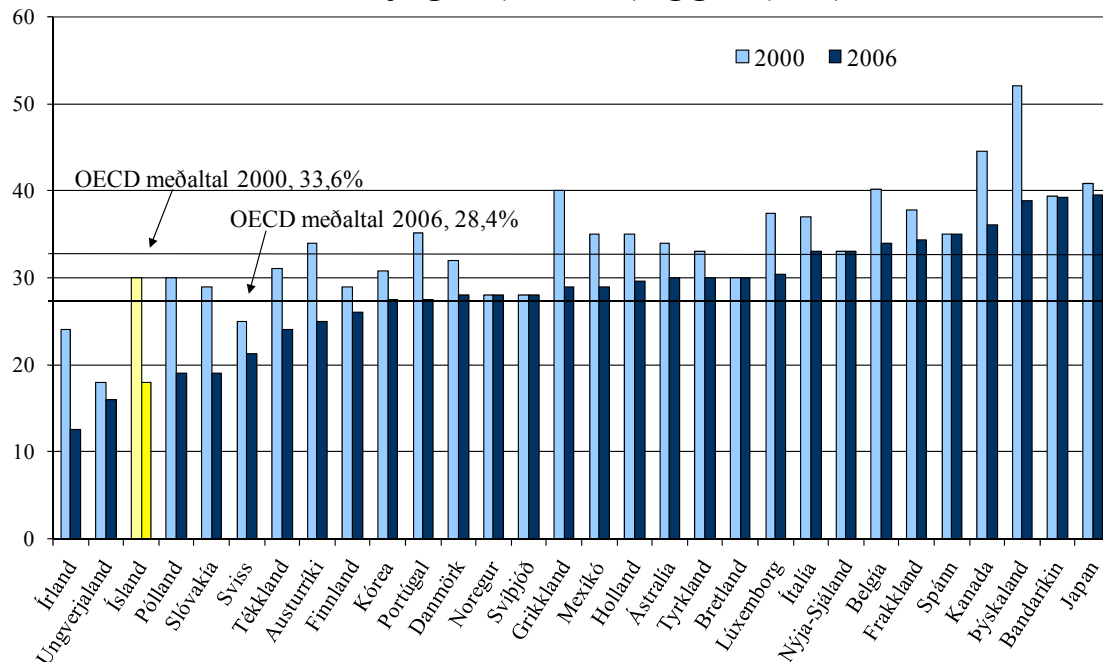
Tekjuskattur á lögaðila

Skatthlutföll í tekjuskatti lögaðila, samtala ríkis og sveitarfélaga, lækkuðu að meðaltali um rúm 5 prósentustig í OECD-löndum á árunum 2000-2006, úr 33,6% í 28,4 (sjá mynd 3.11). Skatthlutföll lækkuðu í 24 löndum, en stóðu í stað í hinum löndunum sex. Mest var lækkunin í Þýskalandi, 13,1 prósentustig, á Íslandi, 12 prósentustig,²⁶ og Írlandi, 11,5 prósentustig.²⁷ Árið 2006 var skatthlutfallið hæst í Japan, Bandaríkjunum og Þýskalandi, um 39%, en lægst á Írlandi, 12,5%, í Ungverjalandi, 16% og á Íslandi, 18%. Þessa þróun má að stærstum hluta rekja til þeirrar auknu áherslu sem OECD-ríkin hafa lagt á að breikka skattstofna og fækka sérreglum en lækka þess í stað skatthlutfallið. Hafa ber í huga að vegna mismunandi reglna um frádrátt kann það skatthlutfall sem fyrirtæki greiða í raun af ýmsum ástæðum að vera lægra en opinber skatthlutföll segja til um.

²⁶ Frá og með tekjuárinu 2008 lækkar tekjuskattur fyrirtækja á Íslandi úr 18% í 15%.

²⁷ Á Írlandi eru nú þrjú þrep í tekjuskatti fyrirtækja. Iðnfyrirtæki, ýmiss konar starfsemi tengd Shannon flugvelli og ýmis þjónustufyrirtæki greiða 10% skatt, af rekstrartekjum eru greidd 12,5% (active income) og af öðrum tekjum (passive income) eru greidd 25%. Á næstu árum verður 10% skatturinn felldur út og frá og með ársbyrjun 2011 verða einungis tvö þrep í tekjuskatti fyrirtækja.

Mynd 3.11 Skatthlutfall í tekjuskatti lögaðila í OECD-löndum árin 2000 og 2006. Ísland í ljósgulu (árið 2000) og gulu (2006).



Heimild: OECD Tax Database, tafla II.1.

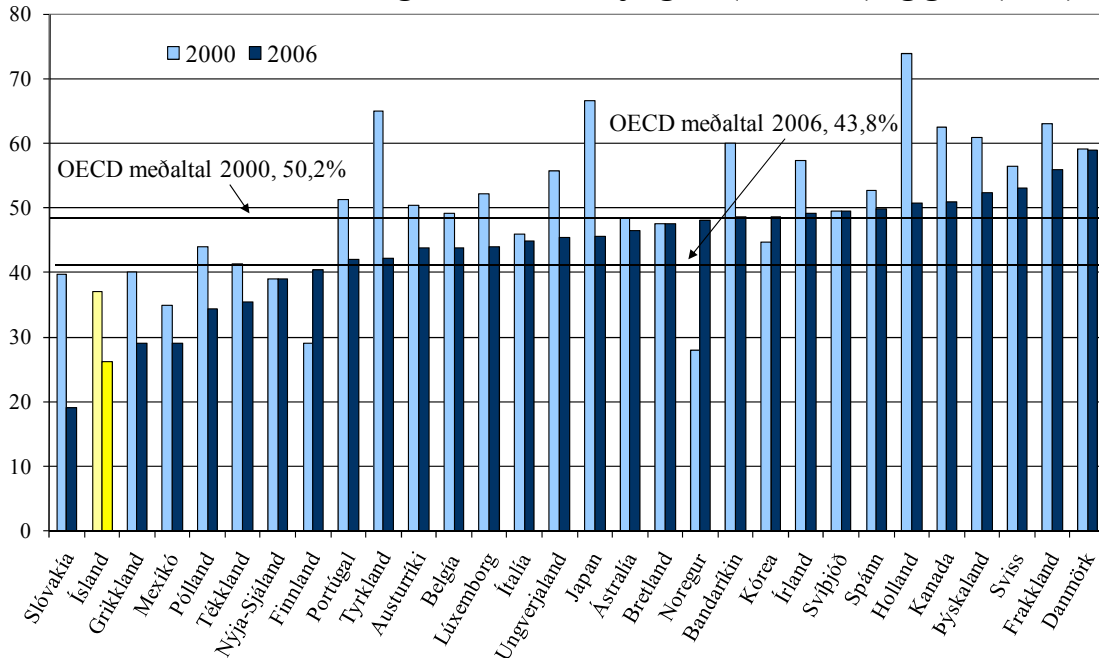
Fyrir fjárfesta er það ekki eingöngu tekjuskattur félaga eða skattlagning arðstekna ein sér sem skiptir máli heldur samspil þessara skatta. Slíkt samspil er yfirleitt skoðað með því að athuga heildarskattlagningu hagnaðar, þ.e. samanlagðan skatt á hagnað félags og skatt á þann hagnað sem eftir stendur þegar hann hefur verið greiddur einstaklingi sem arður. Samanlagt skatthlutfall fyrirtækja og einstaklinga hefur einnig lækkað á undanförunum árum í löndum OECD, eins og sjá má á mynd 3.12. Árið 2006 var þetta hlutfall, þ.e. samtala skatthlutfalls í tekjuskatti fyrirtækja og skatts á arð, að meðaltali 43,8% innan OECD.²⁸ Lægst var hlutfallið þá í Slóvakíu, 19%, en næstlægst á Íslandi, 26,2%.²⁹ Hæst var það þá í Danmörku, 59%, og næsthæst í Frakklandi, 55,9%.

Fyrirvara verður að gera í samanburði þessara talna, einkum hvað varðar skattlagningu arðs, og hér er miðað við lægsta hlutfall í hverju landi. Þannig er t.d. í Noregi að skattur á þann hluta arðs sem í reynd hefur sætt skattlagningu hjá félaginu er skattfrjáls hjá hluthafanum og er taflan miðuð við það. Arður umfram þau mörk sætir 28% skatti og er heildarskattlagning þá rúm 48%. Svipað á við í Finnlandi, þar sem arður frá óskráðum hlutafélögum er skattlagður eins og launatekjur.

²⁸ Skatthlutfallið er reiknað sem samtala þessa skatts sem innanlandsfyrirtæki greiða af tekjum sínum og einstaklingar búsettir í viðkomandi landi af úthlutuðum arði. Tekið er tillit til skattafsláttu og annarra frádráttarliða.

²⁹ Tekjuskattur fyrirtækja er 18% og standa þá eftir 82% af hagnaði. Af arðgreiðslum er greiddur 10% skattur þannig að heildarskattheimtan verður: $0,18 + 0,1 * 0,82 = 26,2$, þ.e. 26,2%. Árið 2000 var tekjuskattur fyrirtækja 30% og 10% skattur greiddur af arðgreiðslum, og heildarskattheimtan því 37%.

Mynd 3.12 Samanlagt skatthlutfall í tekjuskatti fyrirtækja og arðgreiðslum í OECD-löndum árin 2000 og 2006. Ísland í ljósuglu (árið 2000) og gulu (2006).

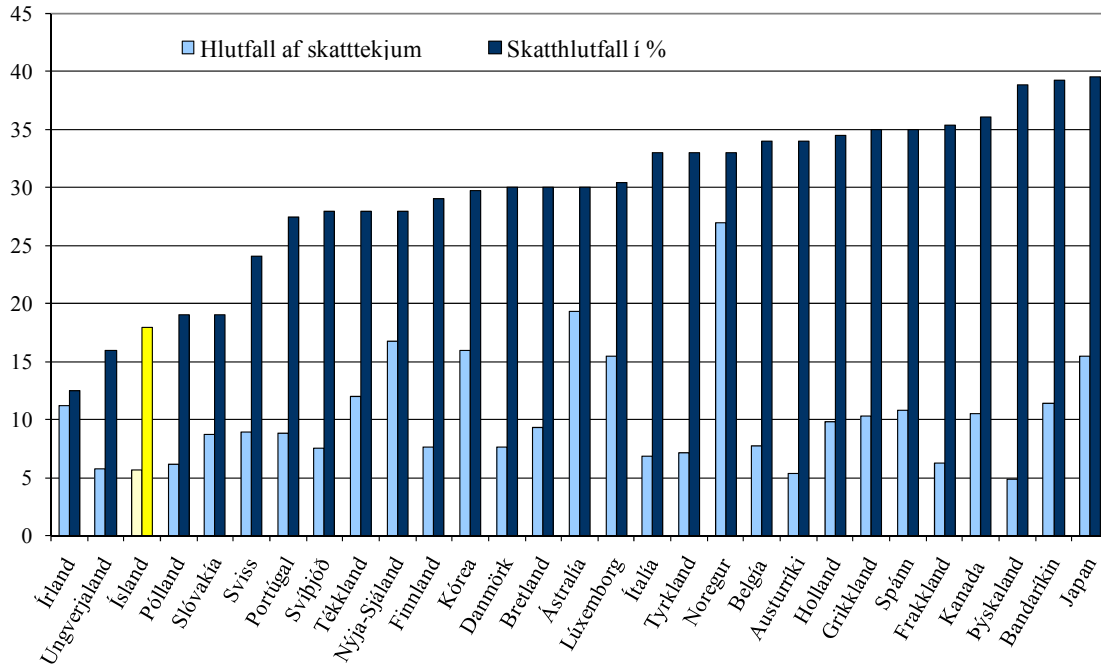


Heimild: OECD Tax Database, tafla II.4.

Á mynd 3.13 er kannað sambandið á milli skatthlutfalla í tekjuskatti lögaðila og hlutdeildar tekjuskatta á fyrirtæki í heildarskatttekjum hins opinbera í löndum OECD árið 2005. Hluttur skatta á fyrirtæki í heildarskatttekjum var þetta ár að jafnaði 10,3% í þeim 29 löndum OECD sem samanburðurinn nær til. Lægst var hlutfallð þá í Þýskalandi, 4,9%, í Austurríki var það 5,4%, 5,6% á Íslandi og 5,7% í Ungverjalandi.³⁰ Hæst var hlutfallið í Noregi, 27%. Tekjuskattshlutfallið var þetta ár lægst á Írlandi, 12,5%, í Ungverjalandi var það 16% og á Íslandi 18%. Svo sem myndin ber með sér er lítil fylgni á milli tekjuskattshlutfallsins og hlutdeildar í skatttekjum. Reiknuð raðfylgni var 0,17 og gefur það til kynna að árið 2005 hafi ekki verið tölfræðilega marktækt samband á milli tekjuskattshlutfalls fyrirtækja í þessum löndum og hlutdeildar tekjuskatts á fyrirtæki í heildarskatttekjum þeirra.

³⁰ Hlutfallið var þá 5,3% samkvæmt tölum Hagstofu Íslands, sjá töflu 15 í Hagtíðindum 2007:05. Hér eru notaðar tölur OECD.

Mynd 3.13 Skatthlutfall í tekjuskatti lögaðila í löndum OECD og hlutfall skatts á lögaðila af heildarskatttekjum hins opinbera árið 2005. Ísland í ljósgulu (hlutfall af heildartekjum) og gulu (skatthlutfall).



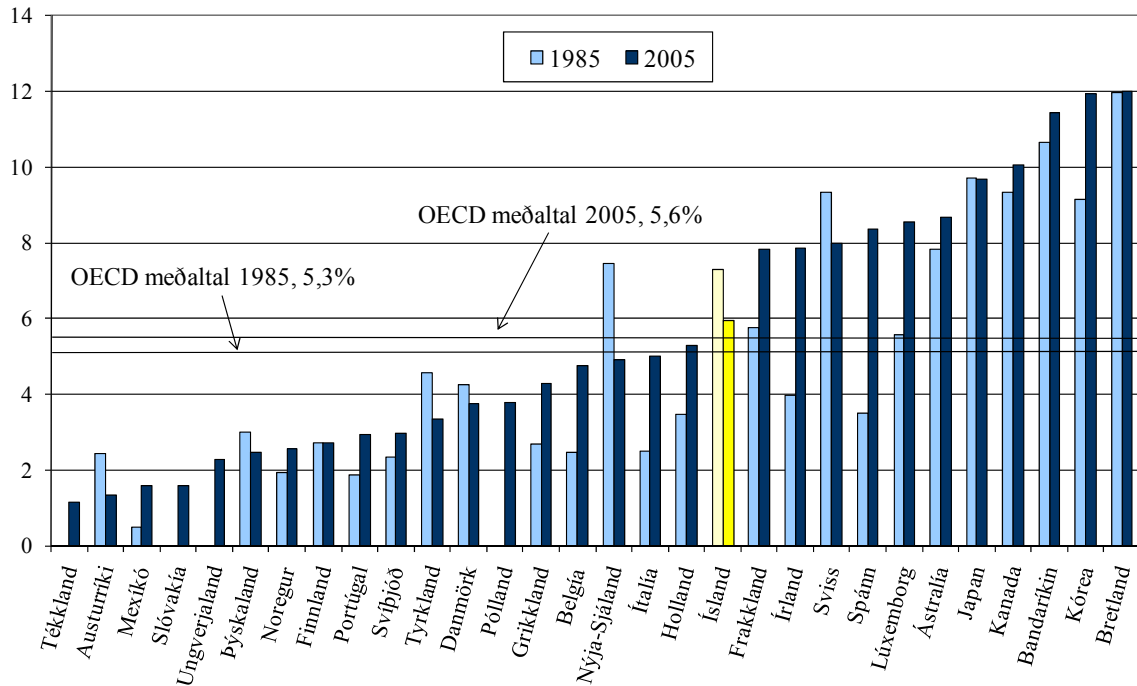
Heimild: Revenue Statistics of OECD Member Countries. Comparative Tables Volume 2007. Release 01.

Eignarskattar

Á undanförunum áratugum hefur vægi eignarskatta víðast hvar heldur aukist í heildarskatttekjum landa OECD.³¹ Árið 1985 voru þessir skattar að jafnaði um 5,3% af skatttekjum, en hlutfallið hafði hækkað í 5,6% tveimur áratugum síðar (sjá mynd 3.14). Þetta hlutfall hefur lækkað í átta löndum, þar á meðal á Íslandi um 1,4 prósentustig, en mest þó í Nýja-Sjáland eða um 2,5 prósentustig. Aftur á móti hefur hlutfallið hækkað í 22 löndum, mest á Ítalíu, Spáni og Írlandi. Víðast hvar skipta eignaskattar af þessu tagi tiltölulega litlu máli fyrir heildarskattheimtu hins opinbera, en í Bretlandi, Kóreu, Bandaríkjunum og Kanada var hlutfall þeirra af heild þó yfir 10% árið 2005.

³¹ Með eignarsköttum er hér vísað til flokks nr. 4000 í skattaflokkun OECD. Eignarskattar ná til skatta á fasteignir og land og aðrar eignir, stimpilgjalda og annarra skatta á fjármálastarfsemi, erfðaskatts og skatta á gjafir.

**Mynd 3.14 Eignarskattar sem hlutfall af heildarskatttekjum árin 1985 og 2005.
Ísland í ljósgulu (árið 1985) og gulu (2005).**



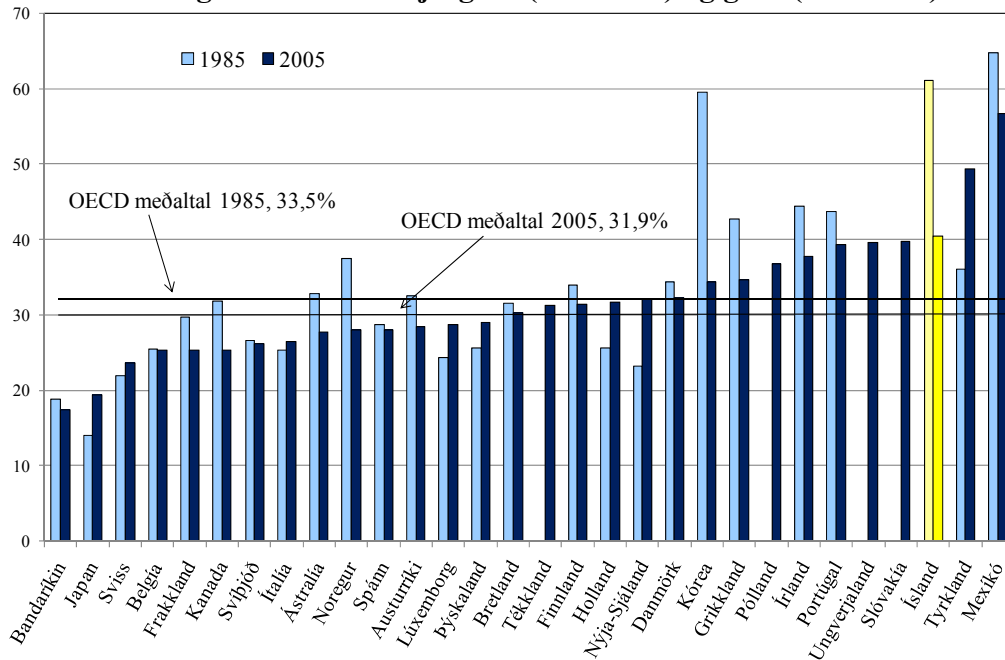
Heimild: Revenue Statistics of OECD Member Countries. Comparaitve Tables Volume 2007. Release 01.

Óbeinir skattar

Í öllum löndum OECD nema Bandaríkjunum innheimtir ríkisvaldið einhvers konar skatt á sölu vöru og þjónustu, en þar í landi er álagning söluskatts í höndum stjórnvalda í einstökum ríkjum. Annar munur er sá að í löndum ESB er virðisaukaskattur yfirleitt lagður bæði á vöru og þjónustu, en í Bandaríkjunum er söluskattur eingöngu lagður á vörur. Í Kanada leggur ríkið skatt á vöru og þjónustu (goods and services tax, GST), en að auki skattleggja einstök fylki neyslu sérstaklega. Auk skatta, sem leggjast á sölu vöru eða þjónustu almennt þótt með undantekningum sé, eru í flestum ríkjum lagðir skattar eða vörugjöld á einstakar vörutegundir sem af einhverjum ástæðum er talin ástæða til að skattleggja meira.

Tekjur af almennum neyslusköttum hafa aukist verulega hin síðustu ár, samhliða því sem vörugjöld (excise taxes) hafa dregist saman. Þessi þróun endurspeglar þá viðleitni að fara frá sértækri skattheimtu yfir í almenna til þess að einfalda skattheimtuna og auka skilvirkni hennar. Skattarnir leggjast með jafnari hætti á vöruflokka og skæla því markaðinn síður. Hins vegar hefur hlutfall skatta á vöru og þjónustu í heildarskatttekjum verið nokkuð stöðugt undanfarin ár (sjá mynd 3.15). Þetta hlutfall var 33,5% að meðaltali í löndum OECD árið 1985, en hafði lækkað í tæp 32% árið 2005.

Mynd 3.15 Skattar á vöru og þjónustu sem hlutfall af heildarskatttekjum árin 1985 og 2005. Ísland í ljósgulu (árið 1985) og gulu (árið 2005).



Heimildir: OECD Revenue Statistics 1965-2006, tafla 40, og Hagstofa Íslands.

Neyslu- og söluskattar hafa frá árinu 1994 hækkað í 12 ríkjum OECD en lækkað í þremur, Slóvakíu, Tékklandi og Ungverjalandi. Meðalálagning virðisauka- eða söluskatts í ríkjum OECD hefur lítið sem ekkert breyst undanfarinn áratug og árið 2006 var skatthlutfall í virðisaukaskatti að jafnaði 17,7%.

Efra þrep virðisaukaskatts á Íslandi er hátt miðað við það sem tíðkast almennt innan OECD. Árið 2006 var hæstur virðisaukaskattur í Danmörku, Noregi og Svíþjóð, 25%, 24,5% á Íslandi og 22% í Finnlandi og Póllandi (sjá töflu 3.1). Lægst var hlutfallið 5% í Japan. Í flestum löndum OECD eru fleiri en eitt virðisaukaskattsþrep.

Tafla 3.1 Skatthlutfall í virðisaukaskatti í OECD-löndum árið 2006.

	Upptökuár	Almennt þrep	Lægra þrep
Japan	1989	5,0	
Kanada	1991	7,0	
Sviss	1995	7,6	2,4 og 3,6
Ástralía	2000	10,0	
Kórea	1977	10,0	
Nýja Sjáland	1986	12,5	
Lúxemborg	1970	15,0	3,0, 6,0 og 12,0
Mexíkó	1980	15,0	
Spánn	1986	16,0	4,0 og 7,0
Bretland	1973	17,5	5,0
Tyrkland	1985	18,0	1,0 og 8,0
Grikkland	1987	19,0	4,5 og 9,0
Tékkland	1993	19,0	5,0
Holland	1969	19,0	6,0
Slóvakía	1993	19,0	
Þýskaland	1968	19,0	7,0
Frakkland	1968	19,6	2,0 og 5,5
Austurríki	1973	20,0	10,0 og 12,0
Ungverjaland	1988	20,0	5,0 og 15,0
Ítalía	1973	20,0	4,0 og 10,0
Írland	1972	21,0	4,8 og 13,0
Portúgal	1986	21,0	5,0 og 12,0
Belgía	1971	21,0	6,0 og 12,0
Finnland	1994	22,0	8,0 og 17,0
Pólland	1993	22,0	7,0
Ísland	1989	24,5	14,0
Danmörk	1967	25,0	
Noregur	1970	25,0	8,0 og 13,0
Svíþjóð	1969	25,0	6,0 og 12,0
OECD meðaltal		17,7	

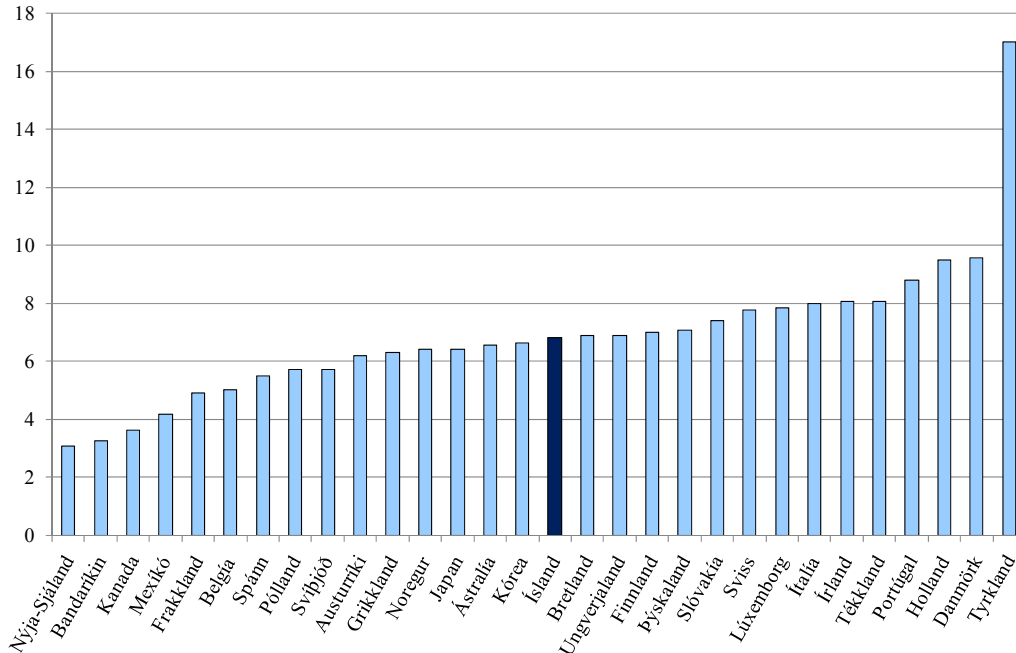
Tölurnar fyrir Kanada endurspeglar opinberan skatt á vöru og þjónustu (Goods and Services Tax, GST) en ekki neysluskatta einstaka fylkja (provincial consumption taxes). Á Íslandi eru nú tvö þrep, 24,5% og 7%, en lægra þrepið lækkaði úr 14% í 7% 1. mars 2007. Heimild: OECD Tax Database, tafla IV.1.

Umhverfisskattar

Tekjur af umhverfissköttum í OECD-löndunum sem hlutfall af heildarskatttekjum hafa haldist lítt breyttar síðustu ár. Þær voru 7,4% árið 1994, en hækkuðu næstu ár á eftir og komust í 7,7% árið 1999. Undanfarin ár hafa þær minnkað aftur að hlutfalli og voru árið 2005 að jafnaði nálægt 7% innan OECD (sjá mynd 3.16). Hæst var þetta hlutfall þá í Tyrklandi 17%, en lægst í Nýja-Sjálandi og Bandaríkjunum, ríflega 3%. Rétt er að taka

fram að umhverfisskattar eru oftast lagðir á neyslu, t.d. sem vörugjöld, og flokkast almennt með óbeinum sköttum.

Mynd 3.16 Tekjur af umhverfissköttum í OECD-löndum árið 2005 sem hlutfall af heildarskatttekjum. Tölur fyrir Ísland eru frá árinu 2004.



Heimild: OECD/European Environment Agency Database.

Vægi umhverfisskatta hefur farið minnkandi þótt svo ríki innan OECD hafi stefnt að því að endurbæta umhverfisskattalöggjöf sína. Hægur vöxtur, jafnvel samdráttur, eldsneytisnotkunar þessara ára er talinn valda þessu, en markaðsverð eldsneytis rauk upp milli árunna 1999 og 2000. Sum ríki OECD reyndu auk þess að vinna gegn verðhækkunum með því að lækka skattaálögur á eldsneyti og dró það enn frekar úr skatttekjunum. Ekki er hægt að draga þá ályktun af minnkandi tekjum af umhverfissköttum að umhverfissjónarmið eigi erfitt uppdráttar. Líta verður til þess að tilgangur umhverfisskatta er fyrst og fremst sá að draga úr mengun en síður að afla ríkinu tekna. Ef skattar á bensín draga úr akstri og útblæstri mengandi lofttegunda þýðir það að skatturinn skilar tilætluðum árangri jafnvel þótt minnkandi bensinneysla leiði til lægri skatttekna. Einnig kunna umhverfisskattar að ná markmiðum sínum þótt þeir séu lækkaðir. Það gerist ef skattar af umhverfsvænstu orkugjöfunum lækka mest, svo að fólk sjái sér hag í að nota þá fremur en aðra sem menga meira. Engin gögn eru þó fyrir hendi sem skera úr um hvort þetta séu ástæður lækkandi tekna af umhverfissköttum.

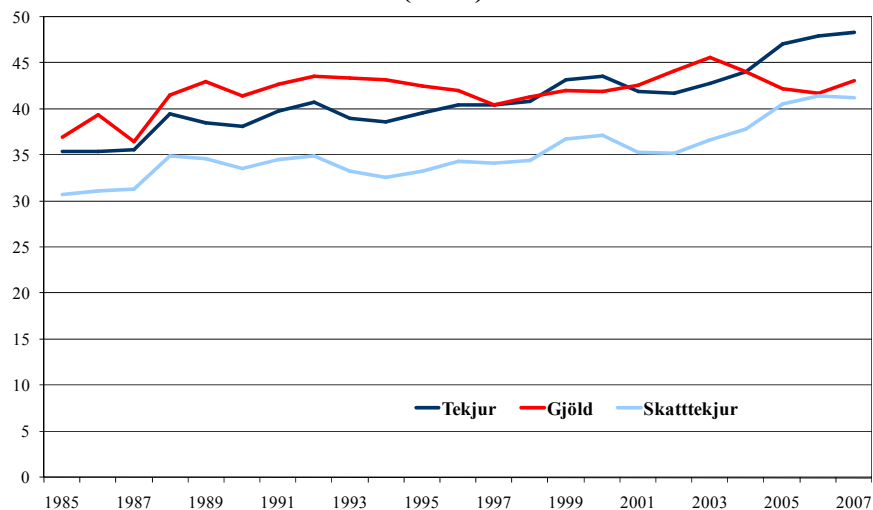
Árið 2003 var Ísland rétt undir meðaltali OECD ríkja, en hlutfall umhverfisskatta hér á landi var þá 6,6% af heildarskatttekjum. Hafði þetta hlutfall heldur farið lækkandi undanfarin ár, en það var um 9,5% á árunum 1996-7. Er þetta í samræmi við hina alþjóðlegu þróun eins og fyrr segir, sem og þá þróun sem átt hefur sér stað á hinum Norðurlöndunum. Hæst var þetta hlutfall á Norðurlöndum árið 2002 í Danmörku, 10,3%, 7,4% í Finnlandi, 6,9%, Noregi og 5,8% í Svíþjóð.

4. Íslenska skattkerfið³²

Á síðasta aldarfjórðungi hafa tekjur og gjöld hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) vaxið verulega hérlendis, svo sem fram kemur á mynd 4.1. Árið 1985 voru tekjur 35,4% af VLF og gjöld 37%, en bráðabirgðatölur fyrir árið 2007 gefa til kynna að opinberar tekjur hafi þá jafngilt 48,3% af VLF og gjöld 43,1%. Skatttekjur hins opinbera hækkuðu á þessum tæpa aldarfjórðungi um nálega 11 prósentustig. Þær voru 30,7% af VLF árið 1985 en 41,3% árið 2007 og höfðu þá lækkað lítillega að hlutfalli frá árinu á undan.

Gjöld og tekjur héldust nokkuð í hendur fyrstu ár níunda áratugarins en á tímabilinu 1985-1998 var hið opinbera nær ætíð rekið með halla. Síðasta áratuginn hefur betra jafnvægi verið á fjármálum hins opinbera og reksturinn yfirleitt skilað afgangi.

Mynd 4.1 Tekjur, skatttekjur og gjöld hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) árin 1985–2007.



Heimildir: Sögulegt yfirlit hagtalna, tafla 3.1 og Hagstofa Íslands.

Þessa þróun má rekja til þess að bæði tekjur og gjöld ríkis og sveitarfélaga hafa aukist sem hlutfall af VLF. Árið 1985 námu tekjur ríkisins 28% af VLF og gjöld 29,6%, en tveimur áratugum síðar höfðu tekjurnar hækkað í 35,8% og gjöldin í 31,7%. Gjöld ríkisins drógust þó heldur saman árin 2004–2007 en hækkuðu aftur á móti árið 2007. Tekjur jukust hins vegar árin 2004–2007 enda góður gangur í efnahagslífinu. Tekjur sveitarfélaga námu 7% af landsframleiðslu árið 1985 en höfðu hækkað í 13,6% árið 2007. Gjöld sveitarfélaga höfðu á sama tíma vaxið úr 7,1% í 13,2% af VLF. Helsta skýringin á útgjaldavexti sveitarfélaga á þessu tímabili var verkefnatilflutningur frá ríki til

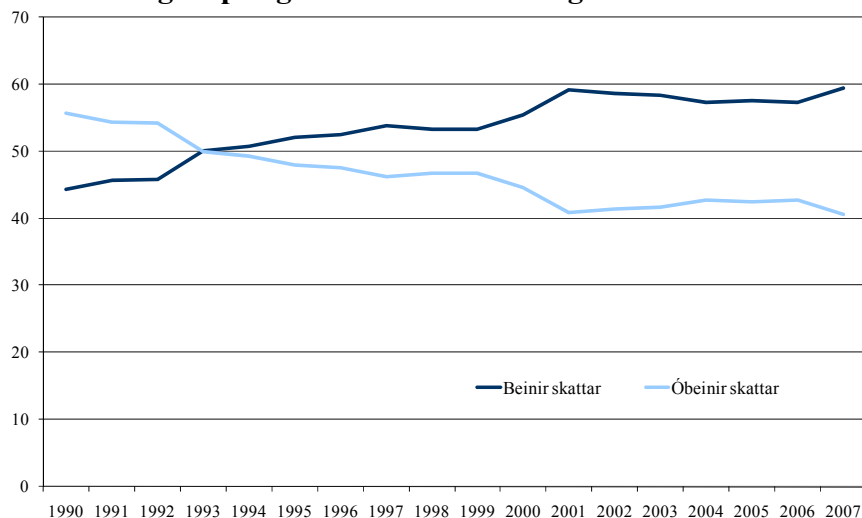
³² Í þessari skýrslu er ekki tekið tillit til þeirra aðgerða sem nefndar voru í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar 17. febrúar 2008 nema annað sé tekið fram. Aðgerðirnar náðu m.a. til hækkunar á tekjuviðmiðunum barnabóta, lækkunar á tekjuskatti á fyrirtæki, hækkun vaxtabóta og niðurfellingu stimpilgjalda af fyrstu íbúð sem einstaklingar kaupa.

sveitarfélaga. Fyrirferð sveitarfélaga í þjóðarbúskapnum óx mikið árin 2006 og 2007, bæði að því er varðar tekjur og gjöld.

Skatttekjur eru stærsti hluti tekna hins opinbera. Á árunum 1985–2007 voru þær að jafnaði um 85% af heildartekjum eins og sjá má á mynd 4.1.

Á undanförunum árum hefur vægi beinna skatta í skatttekjum hins opinbera vaxið verulega. Beinir skattar, þ.e. tekjuskattar og eignarskattar, launaskattar og tryggingagjöld, námu 44% af skatttekjum ríkis og sveitarfélaga árið 1990 en árið 2007 hafði þetta hlutfall vaxið í 59%. Fyrir 20 árum voru beinir skattar og tryggingagjöld að jafnaði um tveir þriðju hlutar skatttekna í löndum OECD og þetta hlutfall hefur heldur hækkað síðan. Íslenska skattkerfið hefur því verið að þróast í átt að skattkerfum annarra OECD landa hvað þetta atriði varðar. Óbeinir skattar vega þó enn þyngra í heildarskatttekjum hérlendis en víðast hvar annars staðar og má nefna að árið 2006 voru Mexíkó og Tyrkland einu löndin innan OECD þar sem óbeinir skatta voru hlutfallslega mikilvægari (sjá mynd 3.3 hér að framan).

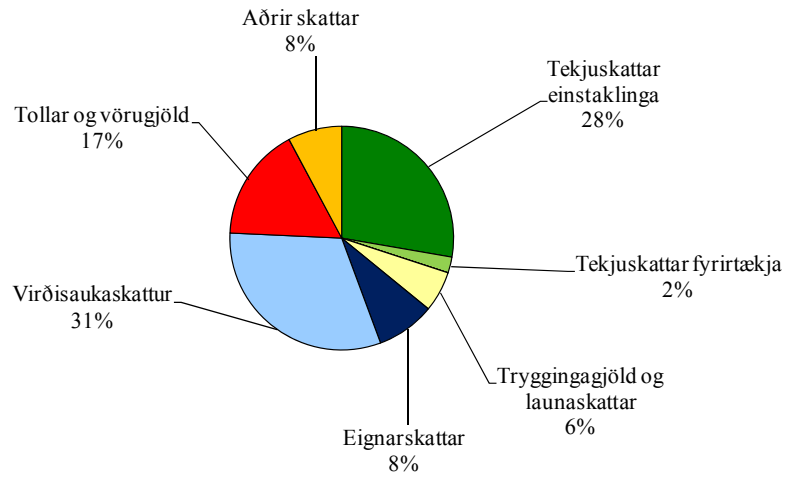
Mynd 4.2 Hlutfallsleg skipting skatttekna í beina og óbeina skatta árin 1990–2007.



Heimildir: Sögulegt yfirlit hagtalna, tafla 3.2 og Hagstofa Íslands.

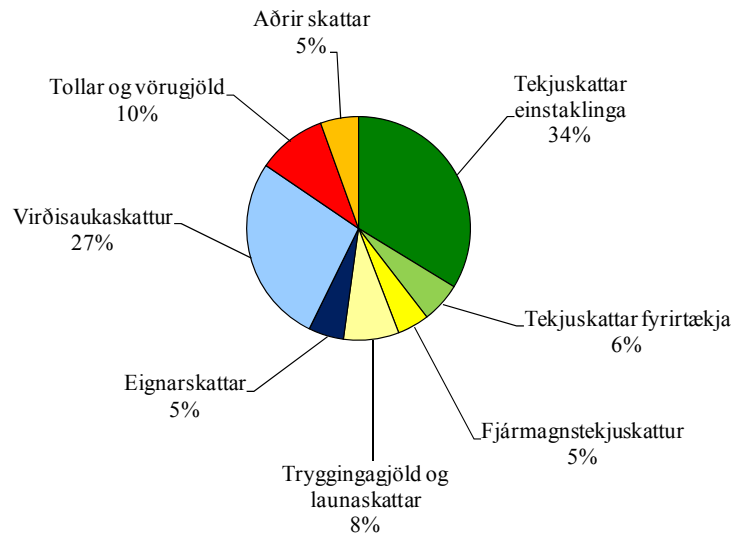
Árið 1990 voru tekjur af virðisaukaskatti nálega þriðjungur af heildarskatttekjum en höfðu lækkað í 27% árið 2006 (sjá myndir 4.3 og 4.4). Hluttur tekjuskatts einstaklinga var um 28% árið 1990, en hafði hækkað í 34% 15 árum síðar. Hlutfall fjármagnstekjuskatts var 5% árið 2006. Hluttur tekjuskatts fyrirtækja hafði farið úr 2% í 6% á þessum sömu 15 árum.

Mynd 4.3 Hlutfallsleg skipting skatttekna hins opinbera árið 1990.



Heimild: Hagstofa Íslands.

Mynd 4.4 Hlutfallsleg skipting skatttekna hins opinbera árið 2006.



Heimild: Hagstofa Íslands.

4.1 Skattar á einstaklinga

Tekjuskattur

Núgildandi tekjuskattskerfi var tekið upp árið 1988 þegar staðgreiðslukerfið var innleitt. Eldra kerfið þótti flókið, en skattþrep voru þrjú auk útsvars og fjölmargra afsláttar- og frádráttarliða. Skattlagning fór einnig fram eftir á – með árstöf – og því gat munað miklu á fyrirframgreiðslu og endanlegum skatti, ekki síst á þeim árum þegar verðbólga var mikil. Skattgreiðendur áttu því einatt erfitt með að átta sig á raunverulegum skattgreiðslum.

Megintilgangurinn með skattkerfisbreytingunni var að gera skattlagningu einfaldari, skilvirkari og auðskiljanlegri. Í því skyni var tekið upp eitt skatthlutfall í stað þriggja auk útsvars. Ýmsir frádráttarliðir voru felldir niður, þar með talið iðgjald til lífeyrissjóða, en í þeirra stað kom fastur afsláttur af skatti, persónuafsláttur, sem var óháður hjúskaparstétt og fjölskyldustærð. Þessar aðgerðir fólu í sér að skattstofninn breikkaði. Til að koma í veg fyrir að skattbyrði ykist með breytingunum var persónuafslátturinn ákvarðaður hærri en sem nam samanlögðum áhrifum af hinum fjölmörgu frádráttarliðum sem áður voru í kerfinu. Þá var útsvarshlutfall lækkað þannig að sveitarfélög héldu því sem næst sömu tekjum og fyrir breytingu. Í upphafi var heimilt að færa 80% persónuafsláttar á milli hjóna, en frá árinu 2003 hefur hann verið að fullu millifæranlegur á milli þeirra.

Jafnframt var sjómannafrádrætti breytt í fastan skattaflátt á hvern lögskráðan dag, ýmis smærri gjöld, svo sem sóknar- og kirkjugarðsgjald og sjúkratyggjargjald, felld inn í tekjuskattshlutfallið og frádráttur vaxtagjalda vegna íbúðakaupa frá skattstofni felldur niður. Þess í stað voru teknar upp húsnæðisbætur til þeirra sem voru að kaupa eða byggja íbúðarhúsnæði í fyrsta sinn. Þeim var síðan skipt út fyrir tekju- og eignatengt vaxtabótakerfi.

Staðgreiðsluhlutfallið var 35,2% árið 1988 en hækkaði í 39,8% á næstu tveimur árum (sjá mynd 4.5). Tekjuskattshlutfallið var hækkað um 2,3% prósentustig árið 1989 og um tvö stig árið eftir og meðalútsvar í staðgreiðslu hækkaði um 0,3 prósentustig á þessum tveimur árum. Árið 1989 var einnig horfið frá sjálfvirkri verðuppfærslu á persónuafslætti um hver áramót. Eftir þessa allhröðu hækkun hélst staðgreiðsluhlutfallið lítt breytt til ársins 1993, en þá var gripið til umfangsmikilla skattabreytinga, m.a. í tengslum við breytta tekjuöflun sveitarfélaga. Aðstöðugjald, sem sveitarfélög lögðu á fyrirtæki, var afnumið en tekjuskattshlutfallið hækkað um 1,5 prósentustig á móti. Framlög til vaxtabóta voru einnig skert nokkuð og persónuafsláttur lækkaður. Þá var einnig tekin upp tímabundin álagning 5% sérstaks skatts á tekjur yfir tilteknum mörkum (hátekjuskattur). Upphaflega átti álagningin aðeins að ná til tveggja ára en var framlengd og síðar hækkuð í 7% árið 1998. Skatturinn hélst svo næstu árin en var lækkaður á ný í 5% árið 2003, 4% árið 2004, 2% árið eftir og síðan felldur niður árið 2006.

Árið 1994 var tekjuskattshlutfallið lækkað að nýju, um 1,15 prósentustig, en sveitarfélögum var heimilað að hækka útsvarshlutfallið um allt að 1,7 prósentustig. Það ár var í tengslum við kjarasamninga einnig ákveðið að lækka virðisaukaskatt af matvælum úr 24,5% í 14%. Til að vinna upp tekjutap ríkissjóðs vegna þessarar ráðstöfunar var

ákveðið að hækka tekjuskattshlutfallið um 0,35 prósentustig. Persónuafslætti var einnig haldið óbreyttum sem og öðrum bótagreiðslum.

Í tengslum við kjarasamninga var árið 1995 ákveðið að lífeyrisiðgjöld launþega yrðu undanþegin álagningu tekjuskatts og kom breytingin til framkvæmda á tímabilinu frá apríl 1995 til júlí 1996. Lífeyrissjóðsgreiðslur eru ekki skattlagðar fyrr en þær eru greiddar út. Þessi breyting var talin jafngilda 1,5–1,7 prósentustiga lækkun tekjuskattshlutfalls. Á móti kom að persónuafslætti og öðrum bótagreiðslum var haldið óbreyttum árið 1996. Til að draga úr jaðaráhrifum tekjuskattskerfisins var tekjuskerðing barnabótaauka lækkuð, jafnframt því sem sett var á hana hámark sem miðaðist við þrjú börn eða fleiri. Þetta ár var einnig ákveðið að afnema sjálfvirka verðuppfærslu flestra liða í tekjuskattskerfinu hinn 1. júlí hvert ár, en þess í stað voru breytingar á þessum liðum gerðar að sjálfstæðum ákvörðunum hverju sinni. Árið 1996 tóku sveitarfélög við rekstri grunnskóla af ríkinu og til að mæta þeim kostnaðarauka var sveitarfélögum heimilað að hækka útsvarshlutfall sitt um 2,7 prósentustig, en skatthlutfall ríkisins var lækkað um nær sama hlutfall á móti.

Tekjuskattslækkunin árið 1994 markaði ákveðin tímamót. Í fyrsta sinn síðan staðgreiðslukerfinu var komið á lækkaði tekjuskattshlutfallið og sú þróun hefur haldið áfram síðan. Í byrjun árs 1996 var skipuð nefnd til að endurskoða skattkerfið með það að leiðarljósi að draga úr skattsvikum, lækka jaðarskatta, einfalda skattkerfið og auka jafnræði innan þess.³³ Í framhaldi af því var ákveðið árið 1997 að lækka tekjuskattshlutfallið um 1,1 prósentustig, um 1,9 stig til viðbótar árið eftir og loks um 1,0 stig árið 1999. Var tekjuskattshlutfallið þá komið í 26,41%. Þessi þróun hélt áfram á næstu árum og stóð hlutfallið í 22,75% 1. janúar 2007. Til stóð að lækka skatthlutfallið enn frekar árið 2007 en horfið var frá því. Þess í stað var persónuafsláttur einstaklinga hækkaður. Samtímis hefur útsvarshlutfall sveitarfélaga þokast upp á við og var það að meðaltali tæplega 13% árin 2005-2007, en var 11,57% árið 1997. Þessa hækkun má að mestu rekja til flutnings verkefna frá ríki til sveitarfélaga.

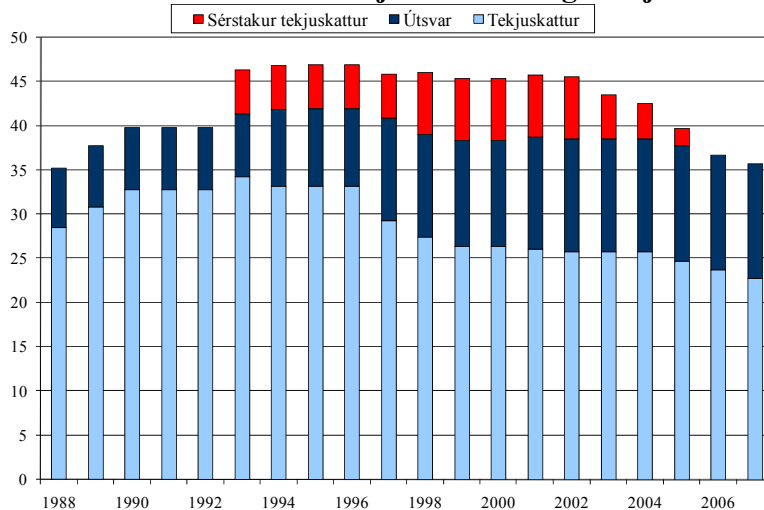
Með lögum nr. 97/1996 var tekin upp skattlagning fjármagnstekna. Með fjármagnstekjuskattinum voru vaxtatekjur skattlagðar, en þær höfðu áður verið skattfrjálstar og lagður var skattur á ýmsar aðrar fjármagnstekjur á sama hátt, þ.e. arð, söluhagnað og leigutekjur. Fólst í því yfirleitt lækkun frá því sem verið hafði. Með lögum var skattlagning á fjármagnstekjur samræmd. Skatthlutfallið var ákveðið 10% og hefur haldist svo síðan. Fjármagnstekjuskattur er innheimtur í staðgreiðslu af greiðanda fjármagnstekna, þar sem því verður við komið, en endanlegt uppgjör fer fram í framtali.

Samkvæmt gildandi lögum skiptast staðgreiðsluskyldar fjármagnstekjur í arð og vaxtatekjur, en leigutekjur, söluhagnaður og aðrar eignatekjur mynda stofn til fjármagnstekjuskatts og eru skattlagðar samkvæmt framtali. Fjármagnstekjuskattur er lagður á brúttótekjur, þannig að vaxtagjöld og önnur gjöld sem greidd eru í því skyni að afla þessara tekna eru ekki frádráttarbær. Fjármagnstekjur eru heldur ekki leiðréttar með

³³ Skýrslu nefndarinnar, sem kölluð var jaðarskattanefnd, er að finna í gögnum fjármálaráðuneytisins, málsnúmer 97080134.

tilliti til verðbólgu og rýrir það raungildi fjármagns. Skattlagning á rauntekjur getur því verið umtalsvert meiri en 10%, sérstaklega við útreikning á söluhagnaði eftir langt eignarhald. Þetta tekjuhugtak er forsenda fyrir lágu skatthlutfalli í fjármagnstekjuskatti. Að lokum má nefna að á undanförunum áratug hefur verið felldir niður skattafláttur vegna húsnæðissparnaðar og skattafláttur vegna kaupa á hlutabréfum.

Mynd 4.5 Þróun skatthlutfalls á tekjur einstaklinga tekjuárin 1988–2007.



Heimild: Ríkisskattstjóri.

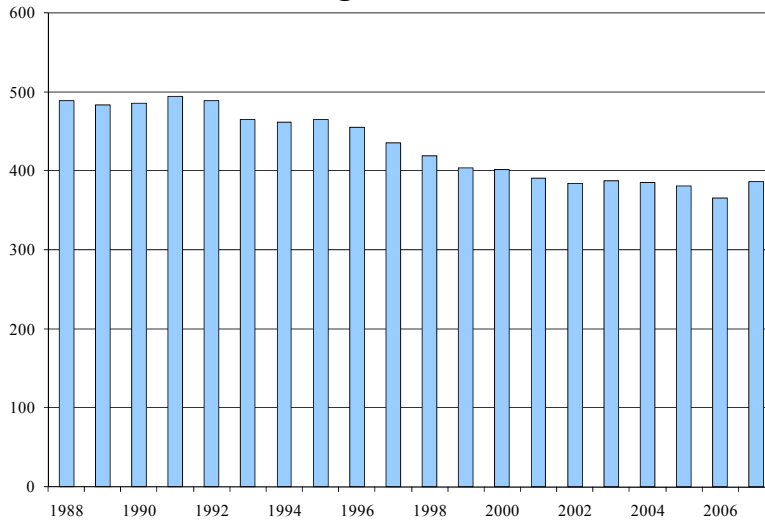
Skattleysismörk

Skattleysismörk einstaklinga segja til um hversu miklar tekjur skattgreiðandi má hafa án þess að greiða skatt. Þessi mörk ráðast af samspili persónuafsláttar og skatthlutfalls; þau lækka ef persónuafsláttur lækkar að óbreyttu skatthlutfalli eða ef skatthlutfall hækkar að óbreyttum persónuafslætti - og öfugt. Þau geta staðið nokkurn veginn í stað þótt persónuafsláttur lækki ef skatthlutfall lækkar samhliða.

Á árinu 1988 nam fullur persónuafsláttur einstaklings tæpum 490 þúsund kr. á verðlagi ársins 2007 og hélst hann áþekkur til ársins 1993 líkt og fram kemur á mynd 4.6.³⁴ Þá lækkaði hann um 23 þúsund kr. og á árunum 1996–1999 lækkaði hann enn úr 455 þúsund kr. í 404 þúsund kr. Persónuafsláttur breyttist lítið á næstu árum. Á árinu 2007 hækkaði persónuafsláttur úr 29.029 kr. í 32.150 kr. á mánuði og var afslátturinn á ári þá kominn í 386 þúsund kr. Frá og með árinu 2007 er persónuafsláttur aftur bundinn vísitölu, en frá því var horfið 1989, og skal hann endurskoðaður í upphafi hvers árs, í fyrsta sinn 1. janúar 2008, og breytast í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs. Árið 2007 er persónuafsláttur svipaður að raungildi og árið 2001.

³⁴ Í þessari skýrslu er vísitala neysluverðs ætíð notuð til að færa fjárhæðir á fast verðlag.

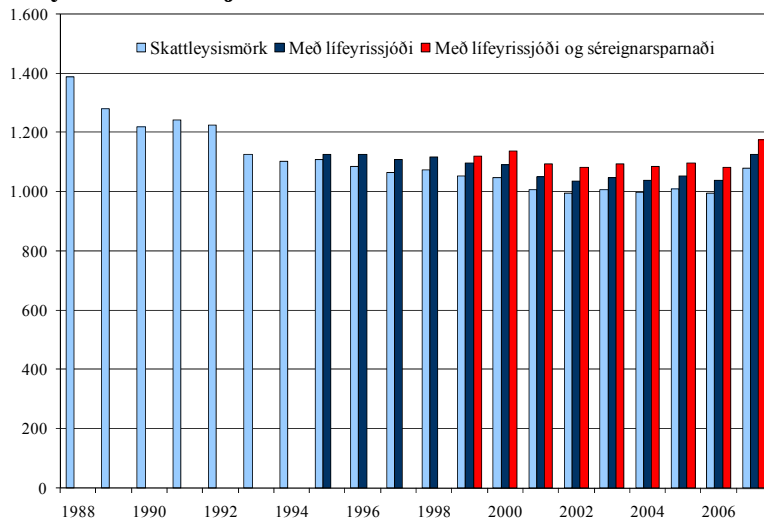
Mynd 4.6 Persónuafsláttur einstaklinga tekjuárin 1988–2007. Þúsundir kr. á verðlagi ársins 2007.



Heimildir: Ríkisskattstjóri og útreikningar nefndarritara.

Skattleysismörk einstaklinga lækkuðu um 28% að raunvirði frá 1988 til 2002 en héldust síðan lítt breytt næstu árin (sjá mynd 4.7). Á árinu 2007 hækkuðu þau um 14% frá fyrra ári og voru orðin 1.080 þúsund kr., en þau voru tæplega 1.389 þúsund kr. árið 1988. Hér er ekki tekið tillit til þeirra áhrifa sem breytingar á skattlagningu lífeyrissjóðsiðgjalda og séreignarsparnaðar höfðu í för með sér, en skattleysismörkin hækka nokkuð sé það gert. Á tekjuárinu 1995 voru 1,5% iðgjalda undanþegin skatti, en hlutfallið hækkaði í 3,5% árið eftir og hefur verið 4% frá árinu 1997. Ákvæði um skattfrelsi séreignarsparnaðar komu til framkvæmda á árunum 1999–2000, 2% hvort ár, og hefur svo haldist síðan. Dökkbláu línurnar á mynd 4.8 sýna hvernig skattleysismörk hafa þróast ef tekið er tillit til skattfrelsis lífeyrissjóðsiðgjald og þær rauðu hver þróunin hefur verið þegar einnig er litið til séreignarsparnaðar. Ef miðað er við fullan skattfrádrátt vegna lífeyrissjóðsgreiðslna eru skattleysismörk ríflega 1.170 þúsund kr. árið 2007 og hafa þessi mörk ekki verið hærri síðan 1992.

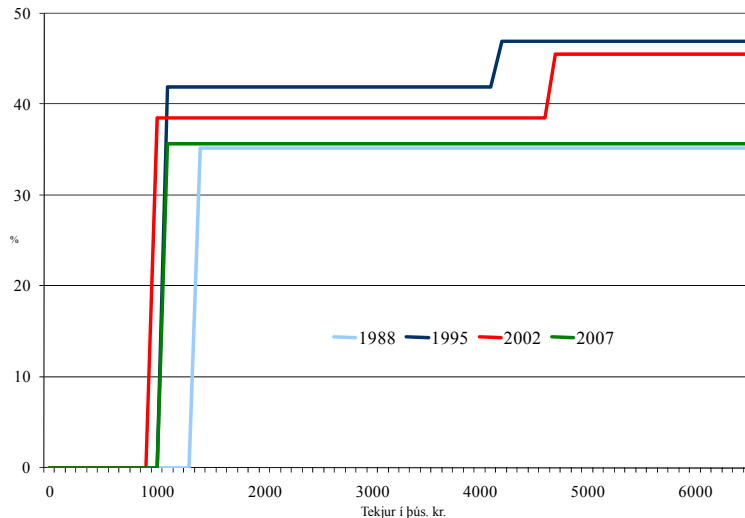
Mynd 4.7 Skattleysismörk tekjuárin 1988–2007. Þúsundir kr. á verðlagi ársins 2007.



Heimildir: Ríkisskattstjóri og útreikningar nefndarritara.

Þeim breytingum sem gerðar hafa verið á tekjuskattskerfi einstaklinga undanfarna tvo áratugi má gróflega skipta í þrjú tímabil. Á árunum 1988–1996 hækkuðu jaðarskattar í staðgreiðslu, jafnframt því sem hátekjuskattur var tekinn upp og persónuafsláttur lækkaði að raungildi. Á árunum 1997–2006 voru jaðarskattar lækkaðir og hátekjuskattur afnuminn, en persónuafsláttur hélt áfram að lækka. Á árinu 2007 héldu jaðarskattar síðan áfram að lækka en persónuafsláttur hækkaði frá fyrra ári. Svo sem fram kemur á mynd 4.8 hafa þessar breytingar leitt til þess að jaðarskattar verða árið 2007 orðnir álíka og 1988, en aftur á móti eru skattleysismörk lægri en þá.

Mynd 4.8 Samanburður á jaðarsköttum einstaklinga og skattleysismörkum árin 1988, 1995, 2002 og 2007.



Heimildir: Ríkisskattstjóri og útreikningar nefndarritara.

Álagning tekjuskatts og útsvars

Árið 2006 nam skattstofn tekjuskatts einstaklinga og útsvars 684,3 milljörðum kr. Reiknaður tekjuskattur nam um 250 milljörðum kr. og skiptist þannig að hlutur ríkis var 155 milljarðar kr. og hlutur sveitarfélaga 89 milljarðar. Þegar afsláttarliðir hafa verið dregnir frá og ríkissjóður greitt barnabætur og vaxtabætur standa eftir nálega 60 milljarðar kr., eða um 38% af reiknuðum tekjuskatti svo sem lýst er í töflu 4.1. Drjúgum 60% reiknaðs tekjuskatts má hins vegar jafna út á móti bótagreiðslum og persónuafslætti.

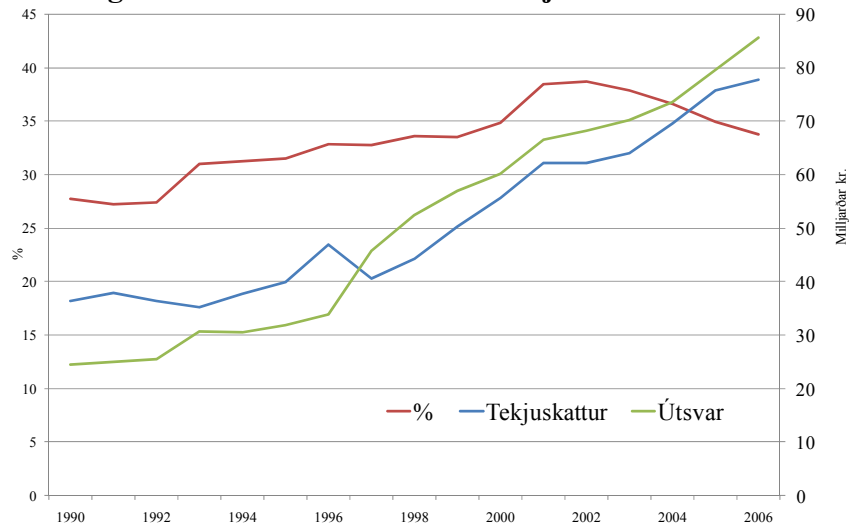
Tafla 4.1 Tekjuskattur, útsvar og bætur miðað við tekjur ársins 2006. Milljarðar kr. og hlutfallstölur.

	Ma. kr.	Hlutföll í %
Skattstofn - tekjur ársins 2006	684,3	100
Reiknaður tekjuskattur og útsvar, brúttó	243,8	35,63
Þar af ríki	155,0	22,65
Þar af sveitarfélög	88,8	12,98
Persónuafsláttur	82,9	12,11
Á móti tekjuskatti	75,3	11,00
Á móti útsvari	4,6	0,67
Millifærður persónuafsláttur	1,9	0,28
Sjómannaafsláttur	1,1	0,16
Bótagreiðslur	12,7	1,86
Barnabætur	7,4	1,08
Vaxtabætur	5,3	0,77
Tekjuskattur og útsvar nettó	148,2	21,66
Hlutur ríkis	59,4	8,68
Hlutur sveitarfélaga	88,8	12,98

Heimild: Fjármálaráðuneyti.

Tekjuskattur og útsvar einstaklinga var árið 1990 tæplega 28% af skatttekjum hins opinbera en þetta hlutfall hafði hækkað í 38,7% árið 2002. Næstu ár lækkaði hlutfallið heldur og var árið 2006 33,7%, svo sem sjá má á mynd 4.9, en þessir skattur námu þá rúmum 163 milljörðum kr.

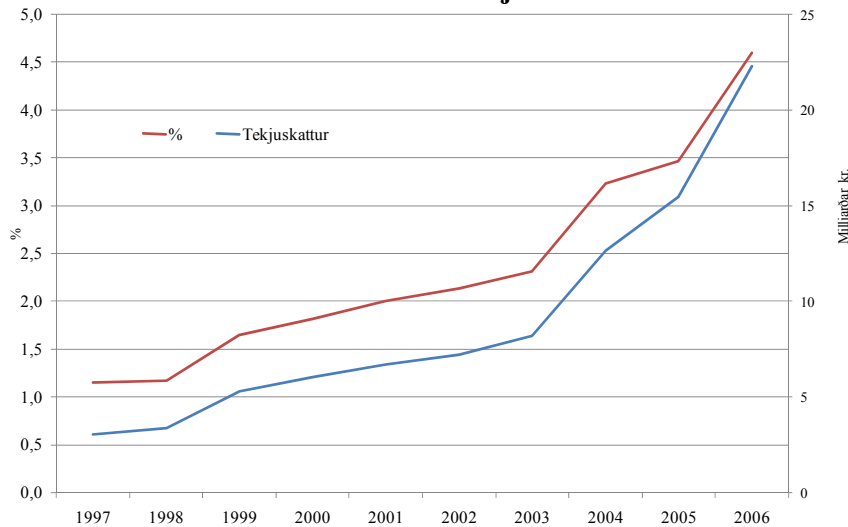
Mynd 4.9 Tekjuskattur og útsvar einstaklinga í milljörðum kr. (verðlag ársins 2006) og sem hlutfall af heildarskatttekjum 1990–2006.



Heimild: Hagstofa Íslands.

Fjármagnstekjuskattar voru árið 1997 rúmt 1% af opinberum skatttekjum en þetta hlutfall hefur síðan ríflega fjórfaldast, svo sem fram kemur á mynd 4.10. Árið 2006 námu þær 22,3 milljörðum kr. og 4,6% af skatttekjum.³⁵

Mynd 4.10 Fjármagnstekjuskattur í milljörðum kr. (verðlag ársins 2006) og sem hlutfall af heildarskatttekjum 1997–2006.



Heimild: Hagstofa Íslands.

Árið 2007 var almennur tekjuskattur lagður á 175.399 einstaklinga og 244.883 greiddu útsvar það árið. Árið 1993 greiddu 96.834 tekjuskatt og 191.208 útsvar. Einstaklingum sem greiða tekjuskatt hefur því fjölgað um 81% á þessum rúma áratug og þeim sem greiða útsvar um 28%. Einstaklingum sem greiða fjármagnstekjuskatt hefur einnig

³⁵ Tekjur af fjármagnstekjuskatti eru samtala tekjur af fjármagnsskatti á einstaklinga og lögaðila.

fjölgað verulega á undanförunum árum. Þeir voru rúm 66 þúsund árið 1998, en hafði fjölgað í 93.078 árið 2006, eða um 41%.

Barnabætur

Á undanförunum áratug hafa verið gerðar töluverðar breytingar á útreikningi barnabóta og barnabótaauka. Fram til ársins 1996 var skerðing barnabóta reiknuð af bótum greiddum með hverju barni um sig, en frá þeim tíma hafa barnabætur verið skertar miðað við heildarfjárhæð útreiknaðra bóta. Bætur voru ennfremur miðaðar við útsvarsstofn allt til álagningarársins 1999, en frá þeim tíma hefur verið miðað við fjármagnstekjur, tekjuskatts- og útsvarsskyldar tekjur sem og ýmsar skattfrjálsar tekjur framteljenda. Álagningarárið 1998 voru barnabætur og barnabótaauki sameinuð og tekjutengd að fullu og hafa síðan kallast barnabætur einu nafni. Þá var árið 2001 hætt að skerða viðbót sem greidd er með börnum yngri en sjö ára og eignatenging barnabóta var afnumin sama ár. Þessar breytingar gera það að verkum að örðugt getur reynst að bera saman barnabætur og skerðingar á þeim milli ára.

Samkvæmt nágildandi lögum eru barnabætur³⁶ greiddar með börnum til 18 ára aldurs. Þær eru að mestu leyti tekjutengdar, en tekjutengingin nær þó ekki til viðbótar vegna barna undir sjö ára aldri. Þetta fyrirkomulag að tekjutengja bæturnar er ólíkt því sem tíðkast víðast hvar annars staðar. Hér á landi eru barnabætur ákvarðaðar samhliða endanlegri álagningu skatta og miðast við fjölskyldustöðu eins og hún var í lok skattársins. Helmingur áætlaðra barnabóta ársins er greiddur fyrirfram með tveimur jöfnum greiðslum og er fyrirframgreiðslan síðan dregin frá barnabótum þegar þær eru endanlega ákvarðaðar. Fjárhæð barnabóta ræðst ekki einungis af tekjum heldur einnig hjúskaparstöðu. Einstætt foreldri fær hærri bætur en hjón og sambúðarfólk sem uppfyllir skilyrði samsköttunar (sjá töflu 4.2).

Tafla 4.2 Fjárhæðir og skerðingar barnabóta árið 2008 vegna ársins 2007.*

	Hjón	Einstæðir foreldrar
Með fyrsta barni, kr.	144.116	240.034
Með börnum umfram eitt, kr.	171.545	246.227
Viðbót vegna barna yngri en sjö ára, kr.	57.891	57.891
Skerðingarmörk tekna, kr.	2.880.000	1.440.000
Reiknuð skerðing af tekjuskattstofni yfir mörkum, %		
Eitt barn	2	2
Tvö börn	5	5
Þrjú börn eða fleiri	7	7

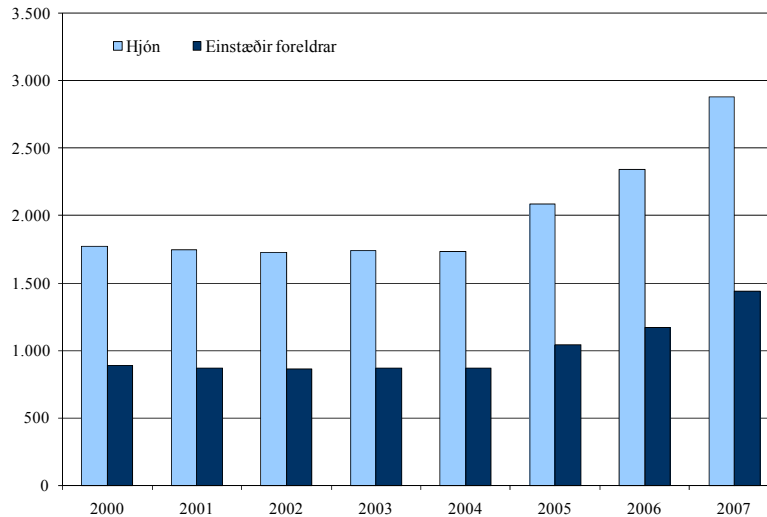
* Í töflunni er tekið tillit til þeirra breytinga á skerðingarmörkum sem fram komu í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar 17. febrúar 2008 og komu til framkvæmda 1. ágúst. Heimild: Ríkisskattstjóri.

Svo sem að ofan getur er erfitt að bera saman skerðingarmörk og fjárhæðir barnabóta vegna þeirra breytinga sem gerðar hafa verið á útreikningi bótanna undanfarinn áratug. Á mynd 4.11 er þess vegna einvörðungu litið til árána 2000-2007 en sambærilegar reglur

³⁶ Um barnabætur gildir A-liður 68.gr. laga 90/2003 um tekjuskatt.

hafa gilt þau ár enda þótt skerðingarhlutfallið hafi verið breytilegt. Svo sem fram kemur á myndinni héldust skerðingarmörkin svipuð árin 2000–2004, en þau hafa hækkað töluvert undanfarin þrjú ár. Árið 2000 tóku barnabætur hjóna að skerðast við tæplega 1,7 milljóna kr. árstekjur á verðlagi ársins 2007, en skerðingarmörkin eru nú tæpar 2,9 milljónir kr. Hjá einstæðum foreldrum tóku barnabætur að skerðast við tæplega 890 þúsund kr. árstekjur árið 2000, en mörkin eru nú við rúmar 1,4 milljónir kr.

Mynd 4.11 Skerðingarmörk tekna barnabóta tekjuárin 2000–2007 á verðlagi ársins 2007. Þúsundir kr.

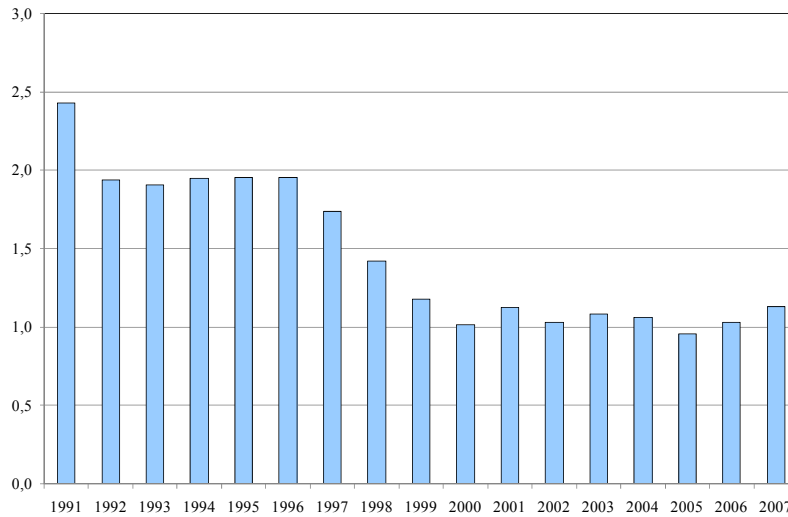


Heimild: Ríkisskattstjóri og útreikningar nefndarritara.

Óskertar bætur með fyrsta barni lækkuðu lítið eitt á árunum 2000–2007. Óskertar bætur til hjóna námu 156 þúsund kr. árið 2000 en 144 þúsund kr. árið 2007 og óskertar bætur til einstæðra foreldra hafa lækkað úr 260 þúsund kr. í 240 þúsund kr. á sama tíma.

Álagningarárið 1991 jafngiltu barnabætur 2,4% af tekjuskatts- og útsvarsstofni einstaklinga. Þetta hlutfall lækkaði árið eftir og hélst síðan allstöðugt til 1996 (sjá mynd 4.12). Á árunum 1997-2000 lækkaði það í 1,0% og hefur síðan haldist áþekkt. Þó hefur það heldur farið hækkandi hin síðustu ár og var 1,1% álagningarárið 2007. Tekið skal fram að þegar hlutfall þetta er reiknað er miðað við greiddar barnabætur á álgningarári en tekjuskatts- og útsvarsstofni miðast við tekjur ársins á undan. Minnt skal á að reglur um barnabætur hafa breyst nokkuð á því tímabili sem hér um ræðir og því eru tölur á milli ára ekki fyllilega samanburðarhæfar.

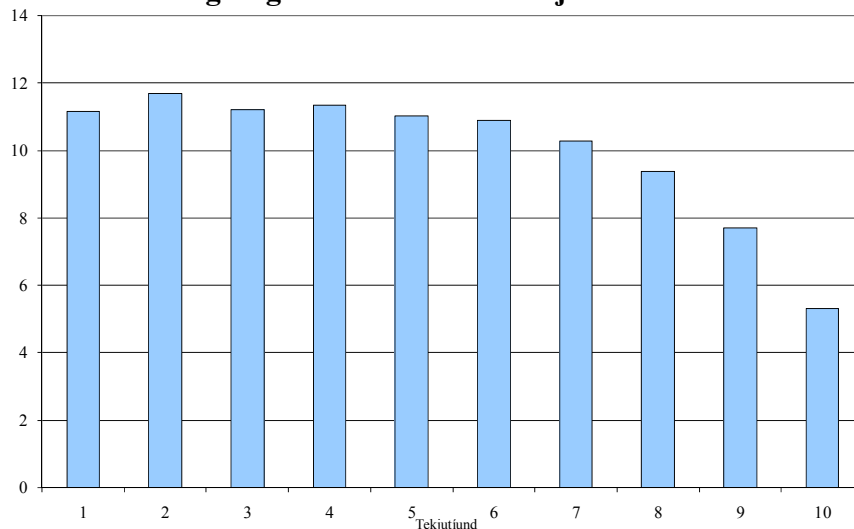
Mynd 4.12 Greiddar barnabætur í hlutfalli við tekjuskatts- og útsvarsstofn álagningarárinu 1991–2007.



Heimild: Fjármálaráðuneyti.

Megintilgangur barnabóta er að létta undir með tekjulágum foreldrum og því kann að vera gagnlegt að kanna hvernig barnabætur dreifast eftir tekjum. Á mynd 4.13 er sýnt hvernig barnabætur dreifðust á einstæða foreldra á álagningarárinu 2006. Einstæðum foreldrum var skipt í tíundir eftir heildartekjum fyrir skatt og eru þær sýndar á lárétta ási myndarinnar. Hlutfall hvernar tekjutíundar af barnabótum má síðan lesa af lóðréttu ásnum. Barnabætur dreifast nokkuð jafnt á tekjutíundir 1-6. Þeir tekjulægstu fengu samtals 11,2% af greiddum barnabótum, en þeir sem voru í sjöttu tekjutíund fengu 10,9%. Þeir tekjuhærri bera minna úr bótum, svo sem vænta mátti. Einstaklingar í níundu tekjutíund fá 7,7% af greiddum barnabótum og þeir tekjuhæstu 5,3%.

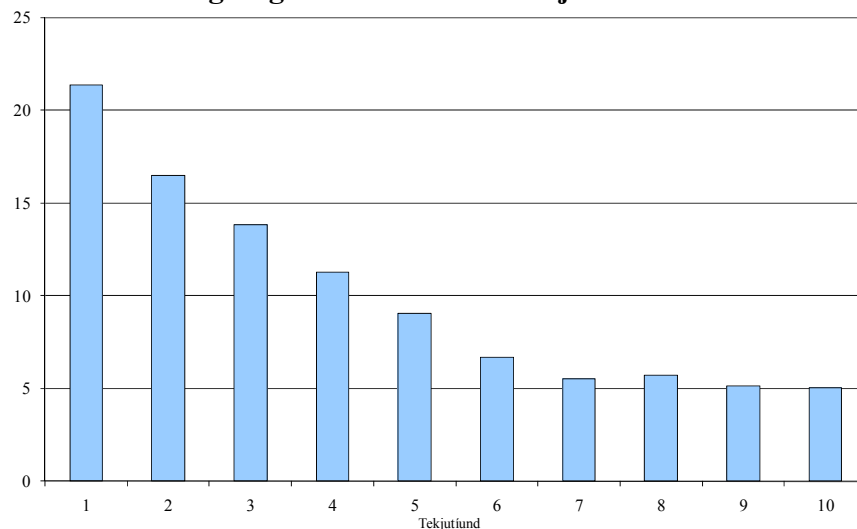
Mynd 4.13 Hlutfallsleg skipting greiddra barnabóta til einstæðra foreldra álagningarárið 2006 eftir tekjutíundum.



Heimild: Ríkisskattstjóri.

Dreifiningin er nokkuð önnur þegar greiðslur til hjóna og annars sambýlisfólks eru skoðaðar, svo sem fram kemur á mynd 4.14. Rúm 21% greiddra barnabóta fara til samskattaðra í lægstu tekjutíund, hinir næsttekjulægstu bera 16,5% úr bítum og hjón í þriðju neðstu tekjutíund 13,8%. Hjón í efri hluta tekjudreifingarinnar, þ.e. í tekjutíundum 6–10, fá aftur á móti svipað hlutfall af greiddum barnabótum.

Mynd 4.14 Hlutfallsleg skipting greiddra barnabóta til hjóna og samskattaðra álagningarárið 2006 eftir tekjutíundum.



Heimild: Ríkisskattstjóri.

Vaxtabætur

Vaxtabætur voru lögfestar árið 1989³⁷ og leystu af hólmi skammvinnnt kerfi húsnæðisbóta og eldra fyrirkomulag vaxtaafsláttar frá tekjum. Vaxtabótakerfið þótti á sínum tíma forsenda þess að hverfa frá beinni niðurgreiðslu vaxta Húsnæðisstofnunar (nú Íbúðalánasjóðs) og koma á fót húsnæðisbótakerfi.

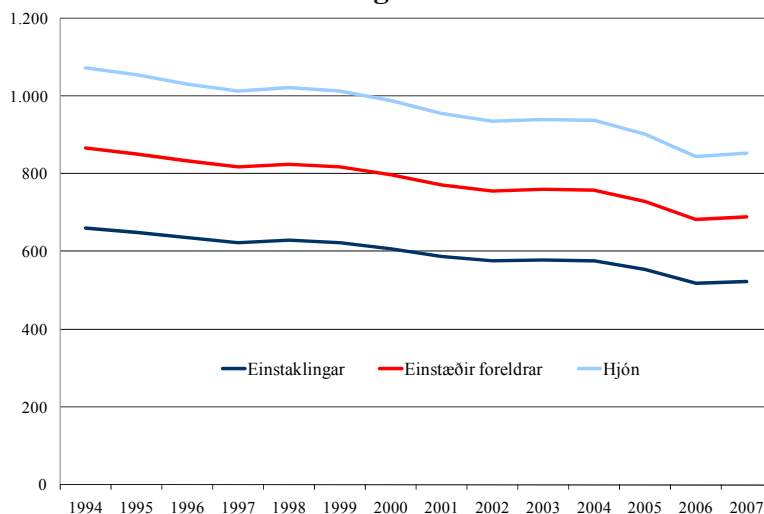
Reglurnar um vaxtabætur hafa í meginráttum haldist óbreyttar frá 1989 en þær eru bæði tekju- og eignatengdar. Öll vaxtagjöld sem varið er til að afla íbúðarhúsnæðis mynda stofn fyrir vaxtabætur, þó að hámarki 5% af skuldum vegna íbúðarhúsnæðis. Vaxtabæturnar skerðast síðan um 6% fyrir hverja krónu sem tekjuskattstofn fer yfir tiltekin mörk og þegar nettóeign nær tilteknum mörkum (neðri mörk). Þær falla síðan alveg niður þegar hin hreina eign nær ákveðnum mörkum (efri mörk). Þessi skerðingarmörk lækkuðu nær samfelld að raungildi á álagningarárunum 1995-2006 en hækkuðu árið 2007, enda hafði verið á húsnæði þá hækkað verulega. Þau voru 4,7 og 7,5 milljónir kr. á verðlagi ársins 2006 hjá einhleypingum árið 1995 en höfðu lækkað í 4,0 og 6,5 milljónir kr. árið 2006. Álagningarárið 2007 höfðu skerðingarmörkin aftur á móti hækkað í 4,8 og 7,7 milljónir kr. Það ár voru skerðingarmörk hjá hjónum 8 og 12,8 milljónir kr., eða heldur hærri en þau voru árið 1995.

³⁷ Um vaxtabætur gildir nú ákv. B-liðar 68.gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt og eignarskatt.

Verulegar breytingar urðu á húsnæðislánamarkaði er viðskiptabankarnir hófu að veita slík langtímalán til einstaklinga á árinu 2004 og Íbúðalánasjóður hækkaði lánshlutfall sitt. Vextir af íbúðarlánum lækkuðu umtalsvert fyrst eftir að bankarnir komu inn á markaðinn en sú lækkun hefur síðan gengið til baka.

Vegna þeirra breytinga sem orðið höfðu á húsnæðismarkaði voru í árslok 2004 gerðar breytingar á lögum um vaxtabætur. Hlutfall vaxtagjalda af skuldum til útreiknings á vaxtabótum var lækkað úr 5,5% í 5% og kom lækkunin til framkvæmda við ákvörðun vaxtabóta á árinu 2006. Þá var ákveðið í árslok 2005 að skerða vaxtabætur vegna tekjuársins 2005 um 5%. Hámark vaxtagjalda til útreiknings vaxtabóta hjá einstaklingum lækkaði um ríflega 136 þúsund kr. á tekjuárunum 1994–2007 á verðlagi ársins 2007, um 179 þúsund kr. hjá einstæðum foreldrum og um nálega 222 þúsund kr. hjá hjónum og sambúðarfólki. Undanfarin ár hefur í langflestum tilvikum ekki reynt ekki á þetta þak, en það gæti breyst með hækkandi vöxtum.

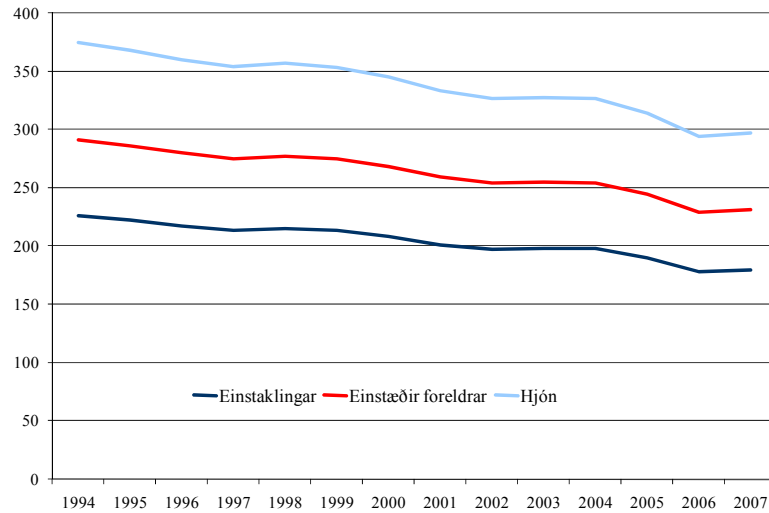
Mynd 4.15 Hámark vaxtagjalda til útreiknings vaxtabóta hjá einstaklingum, einstæðum foreldrum og hjónum og sambúðarfólki tekjuárin 1994–2007. Þúsundir kr. á verðlagi ársins 2007.



Heimild: Ríkisskattstjóri.

Vaxtabætur geta nú hæstar orðið 179.713 fyrir einstakling, 231.125 fyrir einstætt foreldri og 297.194 fyrir hjón og sambúðarfólk. Tekjuárið 1994 var þetta hámark töluvert herra, eða 226 þúsund kr. á verðlagi ársins 2007 fyrir einhleyping, 291 þúsund kr. fyrir einstætt foreldri og 374 þúsund kr. fyrir hjón og sambúðarfólk.

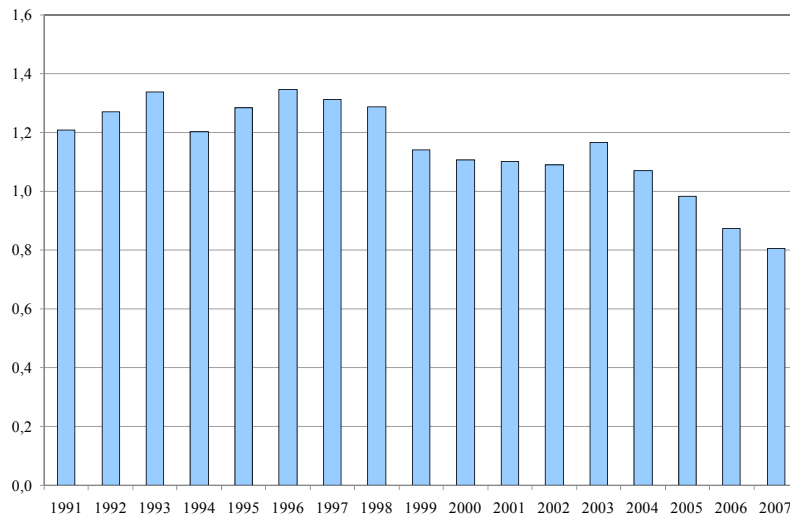
Mynd 4.16 Hámark vaxtabóta hjá einstaklingum, einstæðum foreldrum og hjónum og sambúðarfólki tekjuárin 1994–2007. Þúsundir kr. á verðlagi ársins 2007.



Heimild: Ríkisskattstjóri.

Hlutfall vaxtabóta af tekjuskatts- og útsvarsstofni hélst all stöðugt á álagningarárunum 1991–1998, eða í kringum 1,3% en um 1,1% á árunum 1999–2003. Undanfarin fjögur ár hefur það heldur lækkað og var álagningarárið 2007 0,8%.

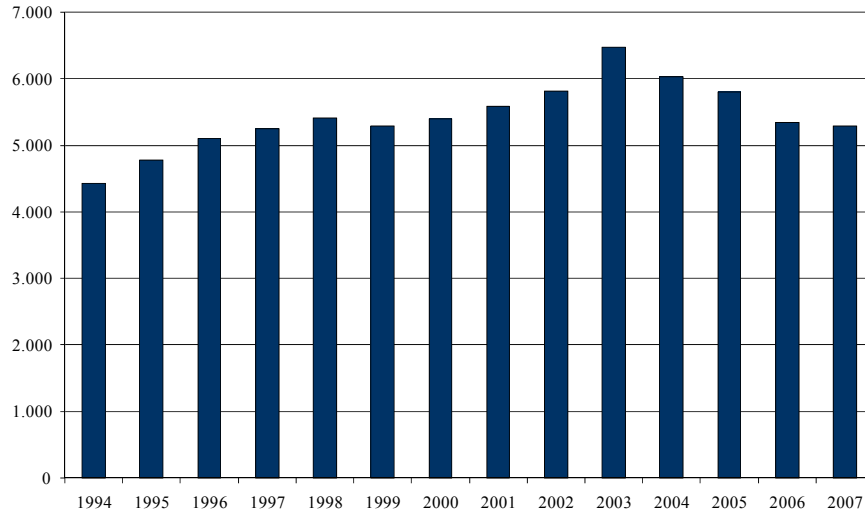
Mynd 4.17 Greiddar vaxtabætur í hlutfalli við tekjuskatts- og útsvarsstofn álagningarárin 1991–2007.



Heimild: Fjármálaráðuneyti.

Vaxtabætur uxu nær samfelld að raungildi álagningarárin 1994–2003 er þær námu tæpum 6,5 milljörðum kr. á verðlagi ársins 2007, líkt og fram kemur á mynd 4.18. Þær lækkuðu nokkuð næstu ár og námu álagningarárin 2006 og 2007 5,3 milljörðum kr.

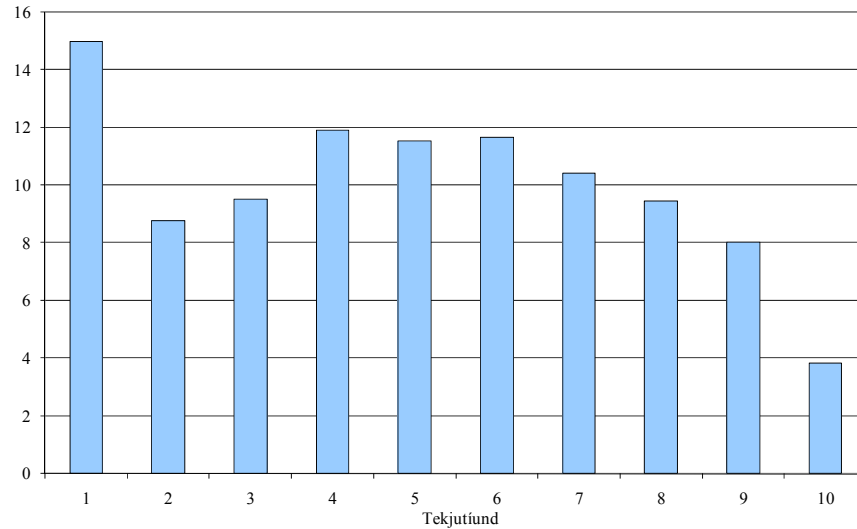
Mynd 4.18 Greiddar vaxtabætur álagningarárin 1994–2007. Milljónir kr. á verðlagi ársins 2007.



Heimild: Ríkisskattstjóri.

Á myndum 4.19 og 4.20 er kannað hvernig vaxtabótakerfið sinnir tekjudreifingarhlutverki sínu, en þar er sýnt hvernig vaxtabætur til einhleypinga annars vegar og hjóna og samskattaðra hins vegar skiptast eftir heildartekjum þeirra einstaklinga sem höfðu einhver vaxtagjöld af íbúðarkaupum á álagningarárinu 2006. Svo sem fram kemur á mynd 4.19 runnu 15% af greiddum vaxtabótum til þeirra einhleypinga sem voru í neðstu tekjutíund, en tiltölulega lítill munur var á því sem fór til einstaklinga annars staðar í tekjudreifingunni ef undan eru skildir tekjuhæstu einhleypingarnar. Í þeirra hlut komu um 3,8% af greiddum vaxtabótum.

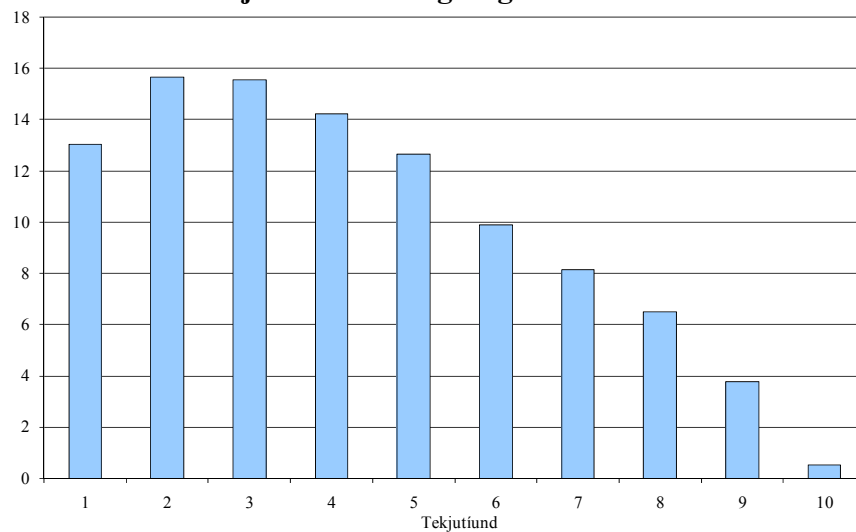
Mynd 4.19 Hlutfallsleg skipting greiddra vaxtabóta til einhleypinga eftir tekjutíundum álagningarárið 2006.



Heimild: Ríkisskattstjóri.

Meiri munur er aftur á móti á greiðslu vaxtabóta til samskattaðra eftir tekjum, líkt og fram kemur á mynd 4.20. Í hlut tekjulægstu hjóna komu 13,1% af greiddum vaxtabótum, samskattaðir í annarri og þriðju tekjutiund fengu um 15,5% og þeir í fjórðu tíund 14,2%. Tekjuhæstu hjónin fengu um 0,5% af greiddum vaxtabótum þess árs. Hér ber að hafa í huga að námsmenn sem ekki eru að kaupa húsnæði og eldri borgarar sem búa í skuldritlum eignum eru frekar í neðri tíundum tekjudreifingarinnar. Sú mynd sem hér hefur verið brugðið upp gæti því breyst ef tekið væri tillit til þessara hópa. Trúlega myndi þá koma í ljós að tekjujöfnun í kerfinu er meiri ef eingöngu er litið til þeirra einstaklinga sem standa í húsnæðis kaupum.

Mynd 4.20 Hlutfallsleg skipting greiddra vaxtabóta til hjóna og samskattaðra eftir tekjutiundum álagningarárið 2006.



Heimild: Ríkisskattstjóri.

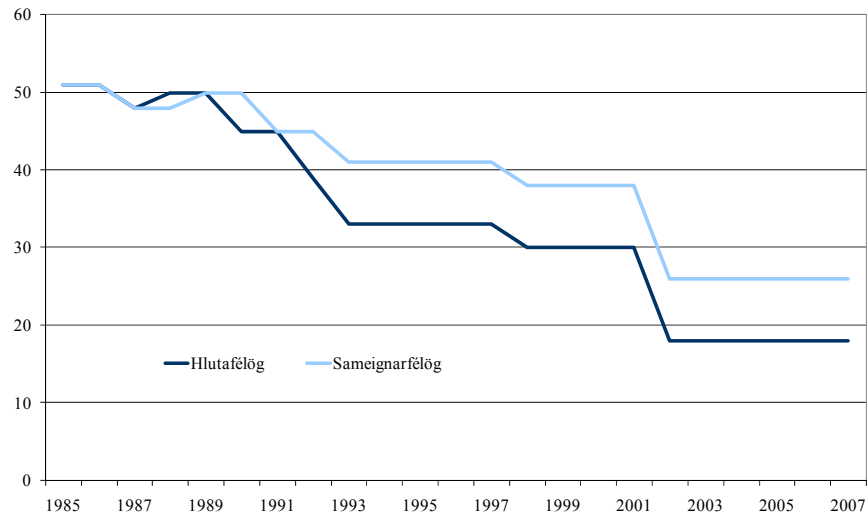
4.2 Skattar á lögaðila

Tekjuskattur

Tekjuskattshlutföll á lögaðila hér á landi hafa lækkað stórlega undanfarna tvo áratugi, svo sem sjá má mynd 4.21. Árið 1988 voru skattar á hlutafélög og sameignarfélög 50%; árið 2006 voru skattar á hlutafélög og önnur félög með takmarkaða ábyrgð 18% en tekjuskattshlutfall sameignarfélaga 26%. Þessi lækkun hefur átt sér stað í fjórum áföngum. Árið 1990 lækkaði álagningarhlutfallið á báðar tegundir félaga úr 50% í 45% og á næstu tveimur árum lækkuðu skattar á hlutafélög í 33%. Skattar á sameignarfélög lækkuðu í 41% árið 1993 og héldust svo til 1997. Árið eftir lækkuðu skattar á hlutafélög í 30% og síðan í 18% árið 2002. Tekjuskattshlutfall sameignarfélaga lækkaði í 38% árið 1998 og loks í 26% árið 2002. Þegar tillit er tekið til þess að úttekt úr sameignarfélagi er skattfrjáls en skattur einstaklinga af mótteknum arði er 10% má heita að heildarskattlagning hagnaðar hlutafélaga, sem er 26,2%, sé því sem næst hin sama og skattar á sameignarfélög

Lækkunir félagaskatta á árunum eftir 1990 tengdust verulegum breytingum á skattstofninum. Samhliða lækkun hlutfallsins voru felldar niður heimildir til skattfrjálsra framlaga í fjárfestingar- og varasjóði og ýmsar aðrar frádráttarheimildir þrengdar. Þá var felld niður sú regla að útgreiddur arður væri dreginn frá skattstofni, auk þess að mótttekinn arður var gerður frádráttarbær. Jafnframt hefur afskriftarreglum lögaðila verið breytt verulega í átt til aukins sveigjanleika. Að lokum hefur verðbreytingarfærsla í skattskilum lögaðila verið lögð af. Allar þessar breytingar einfalda verulega álagningu tekjuskatts á fyrirtæki.

Mynd 4.21 Tekjuskattur hlutafélaga og sameignarfélaga árin 1988–2006.
Hlutfallstölur.



Heimild: Ríkisskattstjóri.

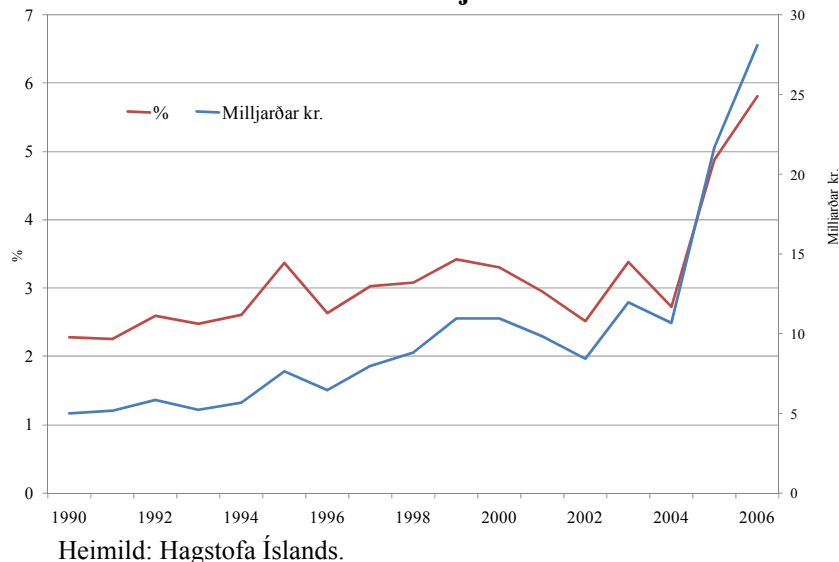
Þar sem nokkur munur var á íslenskum hlutafélagalögum og EES-réttinum, sem lá til grundvallar EES-samningnum, þótti nauðsynlegt að gera nokkrar breytingar á íslenskum lögum samhliða inngöngu Íslands í EES. Árið 1994 voru samþykkt lög nr. 138/1994 um

einkahlutafélög, en með þeim var einstaklingum, einum eða fleiri, gert kleift að stofna einkahlutafélög. Lögin tóku gildi í ársbyrjun 1995.

Frá og með árinu 2002 var einstaklingum í rekstri gert mögulegt að færa rekstur sinn yfir í einkahlutafélög, þar með taldar allar skuldir og eignir rekstrar, án þess að yfirfærslan sem slík hefði í för með sér skattskyldar tekjur fyrir eiganda eða félag, enda héldi einkahlutafélagið áfram með sams konar rekstur.

Vægi tekjuskatts lögaðila í heildarskattheimtu hins opinbera hefur aukist á síðustu 15 árum, eins og sýnt er á mynd 4.22. Það var 2,3% árið 1990, en hafði ríflega tvöfaldast í 4,9% árið 2003. Árið 2006 nam tekjuskattur lögaðila 28,1 milljarði kr. og svaraði til 5,8% af heildarskatttekjum hins opinbera.

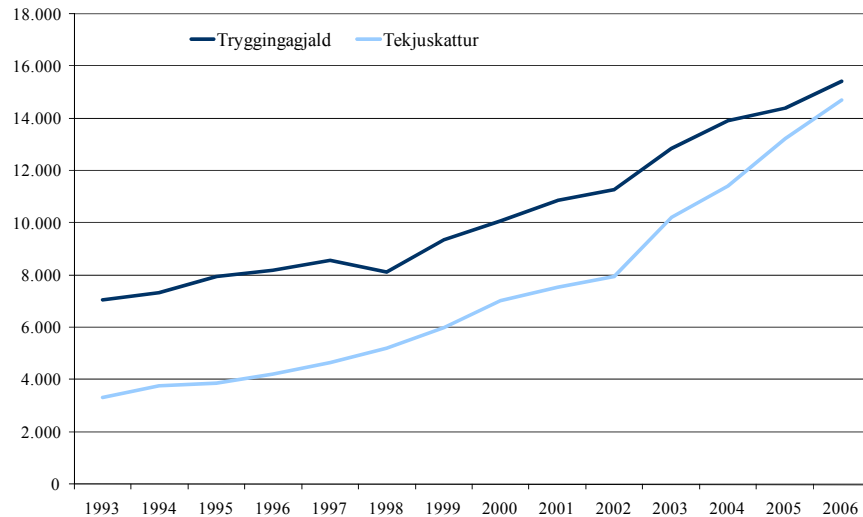
Mynd 4.22 Tekjuskattur á lögaðila í milljörðum kr. (verðlag ársins 2006) og sem hlutfall af heildarskatttekjum árin 1990–2006.



Lögaðilum sem greiða skatta hefur fjölgað verulega á undanförunum áratug, sérstaklega síðustu árin (sjá mynd 4.23). Árið 1993 greiddu 3.300 lögaðilar tekjuskatt og nær 7.100 tryggingagjald, en 13 árum síðar hafði þeim sem greiddu tekjuskatt fjölgað í 14.700 og 15.400 lögaðilar greiddu þá tryggingagjald. Glöggt má greina af mynd 4.21 að ákveðin skil verða í fjölgun fyrirtækja um 1998, en nokkru áður höfðu tekið gildi lög um einkahlutafélög. Árið 1995 voru 820 hlutafélög og einkahlutafélög nýskráð, en árið eftir hafði þeim fjölgað í 1.185 og árið 2000 í 2.075. Líklegt er einnig að lækkan tekjuskattshlutfalls hlutafélaga úr 41% í 30% skýri hluta af þessari fjölgun hlutafélaga og einkahlutafélaga. Nýskráningum einkahlutafélaga og hlutafélaga fjölgaði úr 1.870 árið 2001 í 3.120 árið eftir. Má vafalítið rekja þá þróun bæði til þess að tekjuskattshlutfall hlutafélaga var lækkað í 18% árið 2002 og ekki síður til þess að það sama ár var einstaklingum í rekstri heimilað að stofna einkahlutafélög utan um starfsemi sína án þess að það leiddi til skattalegs uppgjors á einstaklingsrekstrinum. Árið 2003 voru nálega 2.400 hlutafélög og einkahlutafélög stofnuð, ríflega 2.500 árið 2004, 2.938 árið 2005 og 3.191 árið 2006. Langflest þessara félaga voru einkahlutafélög, en einungis 13 hlutafélög

voru stofnuð árið 2004, 14 árið eftir og 25 árið 2006. Fjölgun hlutafélaga helst að nokkru leyti í hendur við hagsveifluna; meira er um nýskráningar í góðæri en þegar verr árar.

Mynd 4.23 Fjöldi lögaðila sem greiddu tryggingagjald eða tekjuskatt árin 1993–2006.



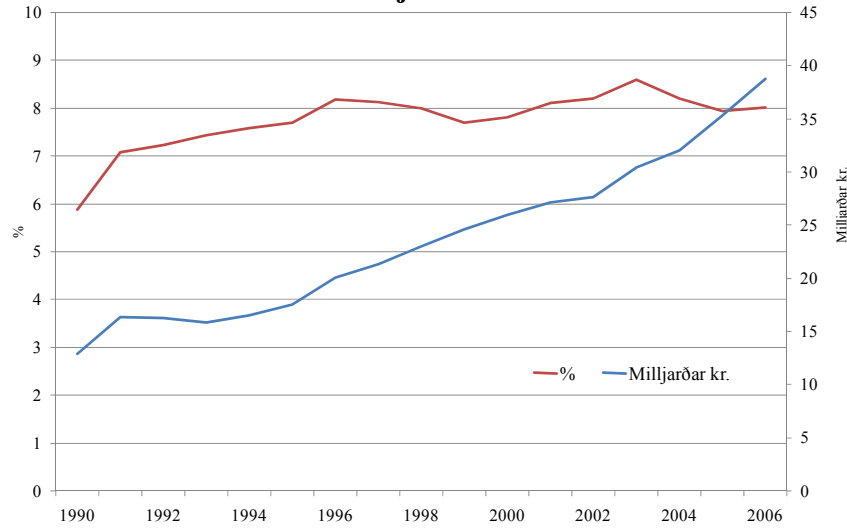
Heimild: Ríkisskattstjóri.

Tryggingagjald

Með lögum nr. 113/1990 var tekið upp tryggingagjald í stað launaskatts (3,5%), lífeyrstryggingagjalds (2%), slystryggingagjalds (0,23%), vinnueftirlitsgjalds (0,1%) og atvinnuleysistryggingagjalds (82,52 kr. á viku). Samanlagt námu þessi gjöld 2,8–6,1% af launum. Tryggingagjaldið var í tveimur gjaldflokkum, sérstökum 2,5% gjaldflokki og almennum 6% flokki. Sérstaki gjaldflokkurinn átti við um sjávarútveg og landbúnað, en allar aðrar atvinnugreinar greiddu almenna gjaldið. Eftir að Ísland varð aðili að EES-samningnum tók Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) fyrirkomulag tryggingagjaldsins til athugunar. Að mati ESA samrýmdist mishátt tryggingagjald ekki samningnum um EES og í framhaldi af því var tvískiptingin afnumin. Var það gert í áföngum og frá og með 2001 er eitt og sama gjald lagt á öll fyrirtæki. Gjaldhlutfallinu hefur verið breytt nokkrum sinnum á undanförunum árum, en almennt tryggingagjald er 4,54% frá 1. janúar 2007. Önnur launatengd gjöld sem fyrirtæki verða að standa skil á í staðgreiðslu eru atvinnutryggingargjald (0,65%), gjald í Ábyrgðarsjóð launa vegna gjaldþrota (0,1%) og markaðsgjald (0,05%). Samtals er því tryggingagjald til staðgreiðslu 5,34%.

Vægi tryggingagjalds í opinberri skattheimtu hefur aukist hin síðustu ár, eins og glögg kemur fram á mynd 4.24. Það nam 6,8% árið 1991, fyrsta heila árið sem það var í gildi, en var orðið 8,6% árið 2003. Árið 2006 nam tryggingagjald nálega 39 milljörðum kr. og 8% af heildarskatttekjum.

Mynd 4.24 Tryggingagjöld í milljörðum kr. (verðlag ársins 2006) og sem hlutfall af heildarskatttekjum árin 1990–2006.



Heimild: Hagstofa Íslands.

4.3 Eignarskattar

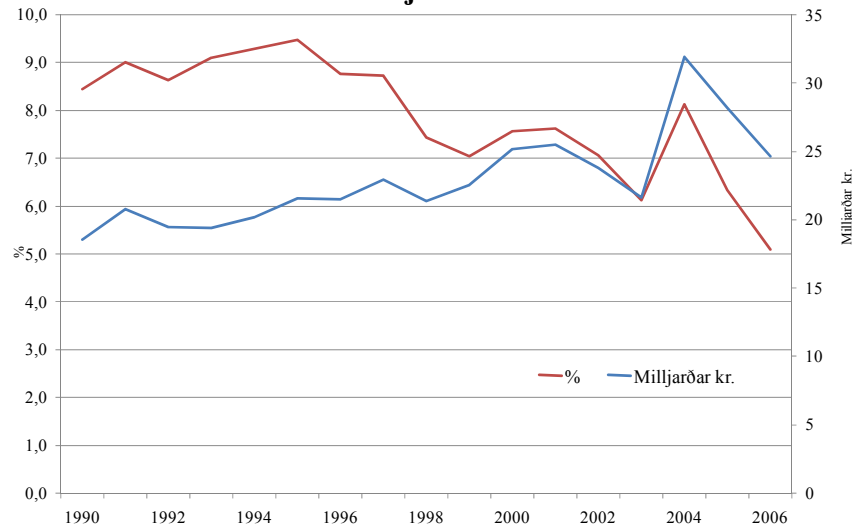
Allt til ársins 2005 skattlagði ríkið hreina eign, þ.e. verðmæti eigna umfram skuldir, einstaklinga og fyrirtækja. Í árslok það ár var þessi eignarskattur afnuminn, en skatturinn var þá 0,6% af hreinni eign einstaklinga umfram ákveðið lágmark og sömuleiðis af hreinni eign fyrirtækja, en hjá þeim voru engin skattleysismörk. Almennur eignarskattur á einstaklinga hafði áður verið lækkaður árið 2003 úr 1,2% í 0,6% og eignarskattur á fyrirtæki úr 1,45% í 0,6%. Sérstakur eignarskattur á einstaklinga og fyrirtæki var þá jafnframt afnuminn.

Eftir sem áður leggja sveitarfélög skatt á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamati í árslok ársins á undan. Skattur þessi er mismunandi eftir eðli þeirra fasteigna sem um ræðir og er þar greint á milli þriggja flokka. Heimilt er að innheimta allt að 0,5% fasteignarskatt af íbúðum og íbúðarhúsnæði ásamt lóðarréttindum, erfðafestulöndum, útihúsum og mannvirkjum á jörðum er tengjast landbúnaði og sumarbústöðum og lóðarréttindum. Þá er heimilt að leggja allt að 1,32% fasteignarskatt á sjúkrastofnanir, skóla, íþróttahús og bókasöfn. Til þriðja flokks teljast allar aðrar byggingar og mannvirki og skal fasteignarskattur á þau eigi vera hærri en 1,32%. Þó er sveitarfélögum heimilt að leggja 25% álag á fasteignir í fyrsta og þriðja flokki, þannig að raunverulegt hámark er 0,625% í fyrsta flokki og 1,65% í þeim þriðja.

Stimpilgjöld eru greidd af skuldabréfaviðskiptum, bæði veðskuldabréfum og öðrum tegundum skuldabréfa, með nokkrum undantekningum þó. Gjöldin eru mishá eftir eðli bréfanna en eru hæst 1,5% af veðskulda- og tryggingarbréfum. Í nágrannalöndunum takmarkast slíkur skattur almennt við fasteignaviðskipti, auk þess sem ekki er greitt stimpilgjald við útgáfu hlutabréfa svo sem hér tíðkast.

Tekjur af eignarsköttumhafa hækkað verulega undanfarin ár og skýrist hækkunin eingöngu af auknum tekjum af stimpilgjöldum. Þær voru 18,6 milljarðar kr. árið 1990, en hækkuðu síðan nær samfellt frá ári til árs fram til ársins 2001 er þær námu 25,5 milljörðum kr. Árið 2006 námu tekjur af eignarsköttum samtals 24,7 milljörðum kr. og höfðu þá lækkað verulega frá árinu 2004 er þær voru tæpir 32 milljarðar kr. Hluttur eignarskatta í heildarskatttekjum hefur á hinn bóginn dregist saman úr í kringum 9% á fyrri hluta 10. áratugarins í 5% árið 2006.

Mynd 4.25 Eignarskattar í milljörðum kr. (verðlag ársins 2006) og sem hlutfall af heildarskatttekjum árin 1990-2006.



Heimild: Hagstofa Íslands.

4.4 Óbeinir skattar

Virðisaukaskattur

Virðisaukaskattur var tekinn upp hér á landi árið 1989 og leysti söluskattskerfið af hólmi. Í upphafi var skatthlutfallið 22% en var hækkað í 24,5% ári síðar. Í ársbyrjun 1994 var gerð breyting á virðisaukaskattskerfinu þegar tekið var upp 14% skattþrep fyrir tilteknar vörur, aðallega matvæli. Breytingin sem byggðist á samkomulagi ríkisstjórnar og aðila vinnumarkaðarins, átti að leiða til lækkunar á matvöruverði og koma tekjulágu fólki til góða og stuðla á þann hátt að tekjujöfnun innan skattkerfisins.

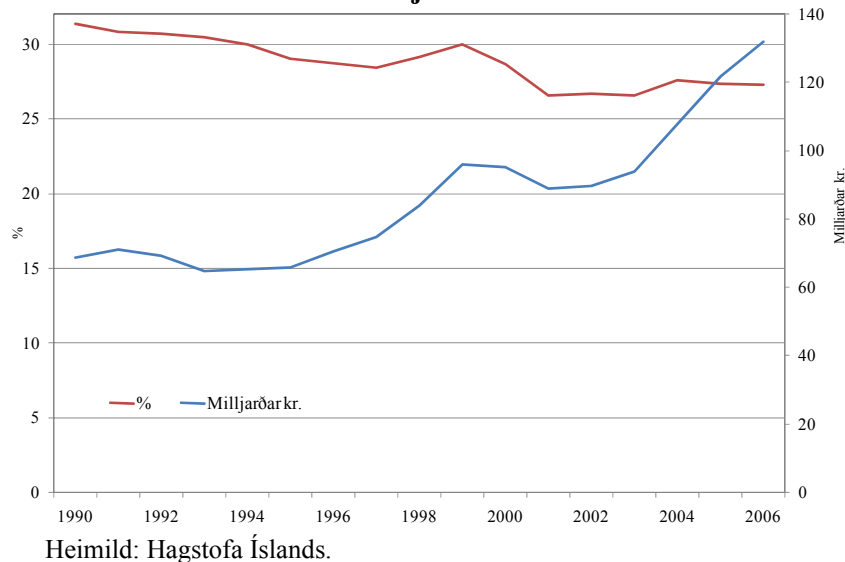
Veigamiklar breytingar voru gerðar að nýju á virðisaukaskatti með lögum nr. 175/2006 sem tóku gildi 1. mars 2007. Virðisaukaskattur af öllum matvælum, einnig þeim sem áður höfðu borið 24,5% skatt, var lækkaður í 7%, sem og virðisaukaskattur af bókum, blöðum, tímaritum, húshitun, hótulgistingu og veitingahúsaþjónustu. Eftir breytinguna er lægra skattþrepið 7% en hið herra 24,5%.

Með samanburði á rannsókn Hagstofu Íslands á útgjöldum heimilanna 2003–2005 og áætlun um áhrif lækkunar virðisaukaskatts á verðlag má gera ráð fyrir að lækkunin hafi óveruleg áhrif til tekjujöfnunar ef gert er ráð fyrir að neyslumynstrið haldist óbreytt og

virðisaukaskattslækkunin skili sér að fullu í lægra verðlagi.³⁸ Lækkun útgjalda að krónutölu mun þannig fara stigvaxandi frá lægsta tekjufjórðungi til þess hæsta en breytingin verða hlutfallslega sú sama meðal allra tekjuhópa. Lækkun virðisaukaskatts á tilteknum vörum eða þjónustu mun að líkindum leiða til aukinnar neyslu þeirra en það ræðst þó af verðteygni varanna, þ.e. hversu viðkvæm neysla er fyrir breytingum á verði. Því minni sem verðteygnin er því minni hvati er fyrir seljanda að lækka verðið en auk þess hefur samkeppnisástand áhrif. Matvörur eru almennt taldar einkennast af lítilli verðteygni en þó verður að ætla að hún sé nokkuð mismunandi eftir vöruflokkum. Að öllum líkindum verður lækkun á verðlagi því eitthvað minni en sem nemur lækkun skattsins og sala á þeim vörum sem nú bera lægri skatt eykst þar af leiðandi á kostnað annarra vara. Af þessu má draga þá ályktun að breytingar á beinum sköttum séu árangursríkari leið til tekjujöfnunar en breytingar á virðisaukaskatti séu hins vegar betur til þess fallnar að draga úr eða auka neyslu á tilteknum vöruflokkum eða þjónustu.

Á síðustu árum hefur vægi virðisaukaskatts í heildarskatttekjum farið minnkandi (sjá mynd 4.26). Þetta er sama þróun og átt hefur sér stað í öðrum löndum OECD þar sem vægi óbeinna skatta í heildarskatttekjum hefur dregist saman. Hlutfallið var rúm 31% árið 1990 en var komið niður í 26-27% á árunum 2001–2003. Virðisaukaskattur dróst þá saman að raunvirði enda var hagvöxtur árin 2001–2003 mun minni en næstu ár á undan. Árið 2006 námu tekjur af virðisaukaskatti um 132 milljörðum kr. og jafngiltu rúmum 27% af heildarskatttekjum hins opinbera.

Mynd 4.26 Virðisaukaskattur í milljörðum kr. (verðlag ársins 2006) og sem hlutfall af heildarskatttekjum árin 1990–2006.



³⁸ Hagtíðindi 2006:7. Rannsókn á útgjöldum heimilanna 2003-2005.

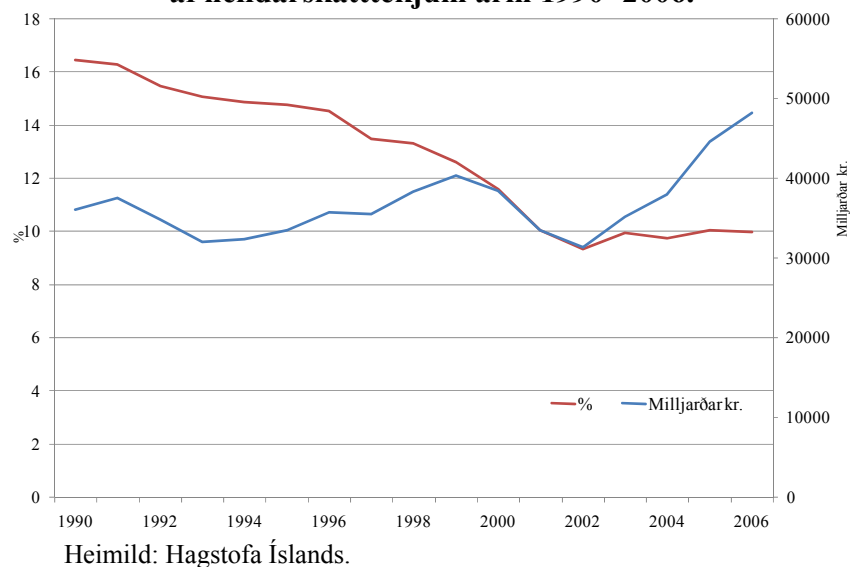
Tollar og vörugjöld

Tollar eru lagðir á innfluttar vörur, en vörugjöld lögð á neyslu af tilteknum vöruflokkum, óháð því hvort viðkomandi vara er framleidd innanlands eða flutt inn. Innan OECD eru vörugjöld yfirleitt eingöngu lögð á áfengi, tóbak og eldsneyti. Hérlandis bera þessir vöruflokkar einnig vörugjald en það er að auki lagt á ýmsar aðrar vörur, svo sem sykur og sætindi, heimilistæki á borð við uppþvottavélar, kæliskápa, örbylgjuofna, hljómflutnings- og sjónvarpstæki, ýmsar byggingavörur, lampar og kvikmyndavélar.³⁹ Hinn 1. mars 2007 voru vörugjöld á innlend og innflutt matvæli, að undanskildum sykri og sætindum, felld niður að fullu.

Tilgangur vörugjalda er oft og tíðum að draga úr neyslu á tilteknum vörum sem taldar eru óhollar, t.d. áfengi, tóbaki og sætindum, eða menga, sbr. bensín- og olíugjald, en vörugjald er einnig lagt á í þeim tilgangi að afla hinu opinbera fjár. Álagning vörugjalds skekkir verðhlutföll og hefur þar með áhrif á framleiðslu og dreifingu gæða.

Tekjur af tollum hafa farið minnkandi á undanförunum árum, en tekjur af vörugjöldum á föstu verðlagi hafa aftur á móti aukist, m.a. vegna þess að tollum á ýmsa iðnaðarvöru hefur verið breytt í vörugjöld (sjá mynd 4.27). Tekjur af tollum og vörugjöldum námu 36 milljörðum kr. árið 1990 á verðlagi ársins 2006 en höfðu vaxið í rúmlega 40 milljarða kr. árið 1999. Á næstu árum drógust tekjurnar aftur saman, en hafa frá árinu 2002 vaxið nær ár frá ári og voru árið 2006 þær rúmlega 48 milljarðar kr., eða 10% af heildarskatttekjum þess árs.

Mynd 4.27 Vörugjöld og tollar í milljörðum kr. (verðlag ársins 2006) og sem hlutfall af heildarskatttekjum árin 1990–2006.



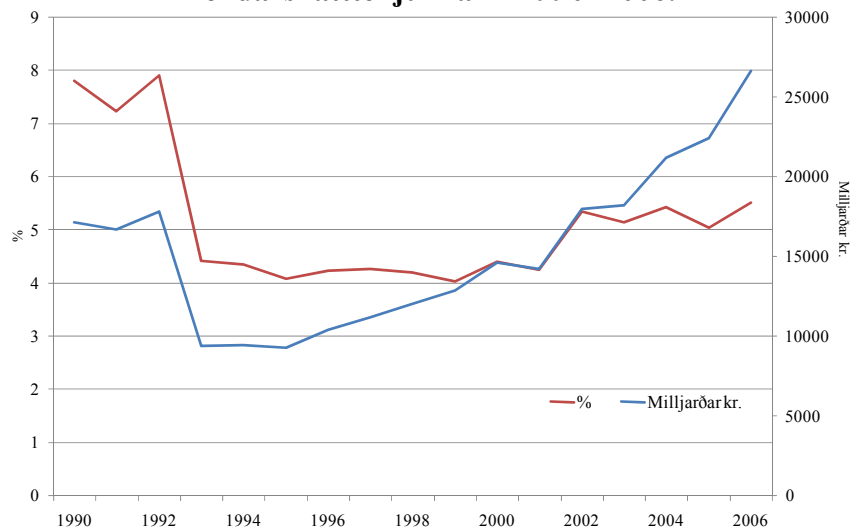
³⁹ Áfengisgjald, tóbaksgjald, bensín og olíugjald eru í raun vörugjöld þótt þau beri annað nafn.

Aðrir skattar

Aðrir skattar eru fyrst og fremst neyslu- og leyfisskattar, en svo kallast einu nafni ýmsir skattar sem lagðir eru á notkun eða neyslu vöru en ekki á viðskiptin sjálf eða verðmæti vörunnar. Í þennan flokk falla t.d. bifreiðagjald og þungaskattur af díselbifreiðum, sem nú hefur verið afnuminn. Þá má nefna ýmsa sérþæka þjónustuskatta svo sem eftirlitsgjald Fjármálaeftirlits, forvarnagjald, brunavarnagjald og flugvallagjald. Ennfremur falla í þennan flokk gjald í Framkvæmdasjóð aldraðra og gjöld á fyrirtæki svo sem iðnaðarmálagjald, rafveitueftirlitsgjald, rekstrargjald til Pósts- og fjarskiptastofnunar og jöfnunargjald til sömu stofnunar, sem og framleiðslugjald af áli.

Vægi þessara skatta minnkaði mjög á 10. áratugnum, eða úr tæpum 8% árið 1990 í 4,5% árið 1993, en hefur síðan heldur aukist á ný síðan (sjá mynd 4.28). Samtals námu tekjur af þessum sköttum rúmum 17 milljörðum kr. árið 1990, en voru komnar í 9 milljarða kr. árið 1993. Undanfarin ár hafa tekjurnar vaxið á ný og þær námu 27 milljörðum kr. árið 2006.

Mynd 4.28 Aðrir skattar í milljörðum kr. (verðlag ársins 2006) og sem hlutfall af heildarskatttekjum árin 1990–2006.



Heimild: Hagstofa Íslands.

5. Samkeppnisstaða íslenska skattkerfisins

Í þessum kafla er sjónum beint sérstaklega að tekjuskatti einstaklinga og fyrirtækja og helstu atriði þess hluta skattkerfisins borin saman við nágrannalönd okkar.

5.1 Tekjuskattar á Íslandi og erlendis

Árið 2005 námu tekjuskattar einstaklinga 34,8% af heildarskatttekjum hins opinbera á Íslandi og eru þá tekjur af fjármagnsskatti undanskildar (sjá töflu 5.1). Þetta er hærra hlutfall en annars staðar á Norðurlöndum, að Danmörku undanskilinni, en þar samsvaraði tekjuskattur til nálega helmings opinberra skatttekna. Í Bretlandi var hlutfallið tæp 29%. Tekjuskattur fyrirtækja jafngilti 5,6% af heildarskatttekjum á Íslandi þetta sama ár og er það verulega lægra hlutfall en í öðrum viðmiðunarríkjum. Hlutfall tryggingagjalda var lægra hér en í Bretlandi og annars staðar á Norðurlöndum nema Danmörk, en veltuskattar voru hærra hlutfall hér en í öllum fimm samanburðarlöndunum.

Tafla 5.1 Hlutfallsleg skipting skatttekna hins opinbera árið 2005.

	Tekjuskattur einstaklinga	Tekjuskattur fyrirtækja	Tryggingagjöld	Veltuskattar	Aðrir skattar
Ísland	34,8	5,6	8,0	40,4	11,2
Danmörk	48,7	7,6	2,2	32,2	9,3
Finnland	30,7	7,6	27,3	31,3	3,1
Noregur	22,1	27,0	20,4	27,9	2,6
Svíþjóð	31,6	7,5	26,7	26,1	8,1
Bretland	28,6	9,3	18,8	30,3	13,0
OECD meðaltal	24,6	10,3	25,6	31,9	7,6

Heimildir: OECD Revenue Statistics 2007, töflur 11, 13, 15 og 25.

Í töflum 5.2 og töflum 5.5–5.8 getur að líta jaðarskatta, meðalskatta, tryggingagjöld og skattafleyg miðað við mishá laun. Í öllum þessum töflum er gert ráð fyrir að meðallaun svari til þeirra launa sem fullorðinn einstaklingur í fullu starfi hefur að meðaltali í öðrum atvinnugreinum en fiskveiðum og landbúnaði og opinberum störfum. Skoðað er hverjar álögur eru ef laun eru 67% af meðallaunum, í meðallagi, 33% hærri en meðallaun og 67% hærri en meðallaun, þ.e. 167%. Tillit er tekið til persónuafsláttar og allra frádráttarliða, sem og allra tilfærslna í skattkerfinu. Við samanburðinn eru notuð gögn frá OECD og Íslandi, en tekið skal fram að samanburður af þessu tagi getur reynst erfiður vegna þess að reglur og lög eru mismunandi á milli landa.

Fyrst er hugað að jaðarskatti við mishá laun og litið bæði til ríkis og sveitarfélaga. Svo sem fram kemur í töflu 5.2 voru jaðarskattar á einstaklinga með 67% af meðaltekjum þá hærri á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndum og í Bretlandi, og samkvæmt OECD-meðaltali á árinu 2006⁴⁰ Til samanburðar eru einnig sýndir jaðarskattar á Íslandi árið 2007. Tekið skal fram að í því sem hér fer á eftir er ætíð miðað við skatthlutfall á Íslandi

⁴⁰ Hér er miðað við skatthlutfall í staðgreiðslu og sérstakan tekjuskatt en ekki tölur frá OECD.

á tekjuári. Jaðarskattar af meðallaunum voru árið 2006 hærri á Norðurlöndunum en á Íslandi. Skattar af hærri launum voru þá lægri hérlandis en í öllum viðmiðunarlöndunum, þótt þeir væru eftir sem áður heldur hærri en almennt í OECD. Munurinn á jaðarsköttum hérlandis og í Bretlandi, Noregi og Finnlandi var þó yfirleitt lítill.

Tafla 5.2 Jaðarskattar af launatekjum árið 2006. Hlutfallstölur.

	Hlutfall af meðallaunum			
	67%	100%	133%	167%
Ísland, 2007	35,7	35,7	35,7	35,7
Ísland	36,7	36,7	36,7	36,7
Danmörk	34,9	41,2	55,0	55,0
Finnland	36,5	36,9	42,1	42,1
Noregur	28,0	37,0	37,0	37,0
Svíþjóð	27,8	44,6	51,6	56,6
Bretland	22,0	22,0	40,0	40,0
OECD meðaltal	21,3	27,6	32,4	35,1

Heimild: OECD Tax Database, tafla 1 og Ríkisskattstjóri.

Í töflu 5.3 er litið aðeins nánar á tekjuskatt einstaklingar. Samanlagður skattur til ríkis og sveitarfélaga í hæsta skattþrepi var lægri á Íslandi tekjuárið 2006 lægri en á öllum hinum norrænu ríkjunum og í OECD löndum almennt. Það tekjuár hafði sérstakur tekjuskattur (hátekjuskattur) verið felldur niður og gildi því sama skattþrep fyrir alla launþega. Í viðmiðunarlöndunum voru aftur á móti fleiri en eitt skattþrep. Í dálkinum lengst til hægri í töflu 5.3 er tiltekin tekjumörk í hæsta skattþrepi sem hlutfall af meðaltekjum. Sem dæmi má nefna að á Íslandi tóku einstaklingar árið 2006 að greiða 36,7% tekjuskatt jafnskjótt og tekjur fóru upp fyrir skattleysismörk. Þær tekjur svöruðu þá til 30% af meðaltekjum. Einstaklingur í Danmörku fór aftur á móti ekki í hæsta skattþrep fyrr en tekjur þeirra voru 10% hærri en meðaltekjur.

Tafla 5.3 Hæstu skatthlutföll í tekjuskatti árið 2006.

	Samanlagt skatthlutfall ríkis og sveitarfélaga í hæsta skattþrepi	Tekjumörk í hæsta skattþrepi sem % af meðaltekjum
Ísland, 2007	35,7	30,0
Ísland	36,7	30,0
Danmörk	59,7	110,0
Finnland	50,9	180,0
Noregur	40,0	190,0
Svíþjóð	56,6	150,0
Bretland	40,0	120,0
OECD meðaltal	43,0	220,0

Heimildir: OECD Tax Database, tafla 1.4.

Í töflu 5.4 er meðalskatthlutfall borið saman eftir fjölskylduhögum, en hlutfall þetta er samtala tekjuskatts ríkis og sveitarfélaga annars vegar og tryggingagjalda sem launþegar greiða hins vegar. Stuðst er við gögn frá OECD. Samanburðurinn nær til barnlausra einstaklinga eða einstaklinga með tvö börn á framfæri, og til barnlausra hjóna eða sambúðarfólks með tvö börn, þar sem aðeins annað vinnur úti. Meðalskatturinn er lægri á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndum og í Bretlandi. Meðaltal OECD er einnig almennt hærra en meðalskattur á Íslandi.

Tafla 5.4 Meðalskatthlutfall eftir fjölskylduhögum árið 2006. Hlutfallstölur.

	Einstaklingur		Ein fyrirvinna	
	Barnlaus	Tvö börn	Barnlaus	Tvö börn
Ísland	25,4	25,4	15,4	15,4
Danmörk	40,9	40,9	35,7	35,7
Finnland	30,7	30,7	30,7	30,7
Noregur	29,1	26,6	26,6	26,6
Svíþjóð	30,9	30,9	30,9	30,9
Bretland	26,9	25,2	26,9	25,2
OECD meðaltal	26,7	23,4	23,4	21,3

Heimild: OECD Tax Database, tafla 1.3.

Í töflu 5.5 er meðalskatthlutfallið borið saman og tillit tekið til bótagreiðslna í skattkerfinu. Sem fyrr er skatthlutfallið sýnu lægst á Íslandi, óháð því hvort um er að ræða einstakling með tvö börn á framfæri eða hjón þar sem annað vinnur úti.

Tafla 5.5 Meðalskatthlutfall eftir fjölskylduhögum árið 2006 að teknu tilliti til bótagreiðslna í skattkerfinu. Hlutfallstölur.

	Ein fyrirvinna		
	Einstaklingur með tvö börn	Barnlaus	Tvö börn
Ísland	14,1	15,4	6,9
Danmörk	23,6	35,7	29,1
Finnland	20,6	30,7	23,2
Noregur	17,8	26,6	20,7
Svíþjóð	22,8	30,9	22,8
Bretland	20,4	26,9	20,4
OECD meðaltal	16,6	23,4	15,0

Heimild: OECD Tax Database, tafla 1.3.

Víkjum þá aftur að tölum þar sem borin er saman skattbyrði einstaklinga án barna í fjórum mismunandi tekjuflokkum. Tafla 5.6 sýnir að meðalskattar á Íslandi voru lægri í lægsta tekjuhópnum en í Danmörku og Svíþjóð, en heldur hærri en í Finnlandi og Noregi. Tekið er tillit til persónuafsláttar og annarra frádráttarliða sem og bótagreiðslna.⁴¹ Meðalskattar af meðallaunum voru hærri í Danmörku en svipaðir í Finnlandi og Svíþjóð. Skattbyrðin var að jafnaði lægri í tveimur hærri tekjuflokkunum en í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð. Meðalskattar voru í öllum tilvikum lægri í Bretlandi, Noregi og OECD að meðaltali.

Tafla 5.6 Meðalskattar af launatekjum árið 2006. Hlutfallstölur.

	Hlutfall af meðallaunum			
	67%	100%	133%	167%
Ísland	18,9	24,3	27,1	28,7
Danmörk	26,7	30,2	35,9	39,7
Finnland	17,6	23,9	28,3	31,0
Noregur	17,7	21,2	25,1	27,5
Svíþjóð	21,5	24,1	30,5	35,4
Bretland	15,4	17,6	19,9	23,9
OECD meðaltal	11,2	15,7	19,4	22,3

Heimild: OECD Tax Database, tafla 1.2.

⁴¹ Tölur eru hér aðrar en í töflu 5.4 þar sem í þeirri töflu var einnig tekið tillit til launatengdra gjalda sem launþegar greiða, en svo er ekki gert í töflu 5.6.

5.2 Skattleysismörk, barna- og vaxtabætur⁴²

Á tekjuárinu 2006 voru skattleysismörk á Íslandi rétt tæpar 950 þúsund kr. Einstaklingar með lægri tekjur greiddu því engan skatt. Þetta voru hærri skattleysismörk en tíðkast yfirleitt annars staðar á Norðurlöndum, svo sem fram kemur í töflu 5.7. Í Danmörku voru skattleysismörk á bilinu 450–540 þúsund kr., í Finnlandi voru þau 130–340 þúsund kr. og í Svíþjóð 110–290 þúsund kr. Í Noregi voru þau að lágmarki 730 þúsund kr. en gátu hið hæsta orðið nærri 1.050 þúsund kr., eða um 100 þúsund kr. hærri en á Íslandi. Í Bretlandi voru skattleysismörk árið 2006 tæpar 650 þúsund kr.

Tafla 5.7 Skattleysismörk á Norðurlöndum og í Bretlandi árið 2006. Krónur.

	Lágmark	Hámark
Ísland	948.647	948.647
Danmörk	450.980	536.490
Finnland	129.336	336.448
Noregur	730.247	1.048.644
Svíþjóð	110.249	288.343
Bretland	644.266	644.266

Heimild: OECD Taxing Wages 2005/2006.

Barnabætur í Danmörku eru ótekjutengdar en mismunandi eftir fjölskylduadstæðum. Með barni yngra en þriggja ára var árið 2006 greitt jafnvirði 39.944 kr., með barni á aldrinum 3–6 ára voru greiddar 36.090 kr. og barni á aldrinum 7–17 ára 28.394 kr. á ári. Einstæðir foreldrar fengu að auki greiddar 50.650 kr. fyrir hvert barn og eingreiðslu að fjárhæð 51.447 sem var óháð fjölda barna. Þá greiddi ríkið 129.320 með hverju barni sem ólst upp hjá einu foreldri án þess að hitt foreldrið skipti sér nokkuð af uppvexti þess.

Í Finnlandi eru greiðslur einnig óháðar tekjum en þar eru þær ekki mismunandi eftir aldri heldur eftir því hversu mörg börn eru á heimili. Greiðslur með fyrsta barni voru árið 2006 jafnvirði 104.867 kr., með öðru barni 115.878 kr., þriðja 137.376, fjórða 158.873 og fyrir fimmta barn og fleiri voru greiddar 180.371 kr. Einstæðir foreldrar fengu að auki greiddar 38.381 kr. með hverju barni.

Í Noregi var greitt jafnvirði 126.707 kr. með hverju barni undir 19 ára aldri, en einstæðir foreldrar fengu að auki greitt með einu barni til viðbótar við þau sem voru í heimili. Foreldrar barna í norðurhéraðum Noregs fengu viðbótargreiðslur að fjárhæð 41.728 kr. með hverju barni.

Í Svíþjóð eru barnabætur óháðar tekjum. Líkt og í Finnlandi eru þær óháðar aldri en ráðast af fjölda barna á heimili. Með fyrsta barni var árið 2006 greitt jafnvirði 118.729

⁴² Í þessum kafla er miðað við sama gengi og í skýrslu OECD Taxing wages: 2005/2006. Dönsk króna er skráð á 11,71 kr., norsk króna á 10,87 kr., sænsk króna á 9,42 kr., evra á 87,39 kr. og sterlingspund á 127,96 kr.

kr., með öðru barni 130.037 kr., þriðja 158.758 kr., fjórða 215.758 kr. og fyrir fimmta barn og fleiri 215.974 kr.

Í Bretlandi fá foreldrar greiddar barnabætur og njóta að auki sérstaks skattafrádráttar vegna barna á heimili. Barnabætur eru greiddar með börnum að 17 ára aldri og námu þær árið 2006 116.109 kr. á ári með fyrsta barni og 77.849 kr. með hverju barni eftir það. Sérstakar bætur til einstæðra foreldra voru afnumdar árið 1998 og hafa þær síðan eingöngu verið greiddar til þeirra foreldra sem þá nutu slíkra greiðslna. Kerfinu var aftur á móti lokað fyrir öðrum einstæðum foreldrum.

Vaxtagreiðslur vegna íbúðarkaupa eru oftast að fullu frádráttarbærar í næstu nágrannalöndum Íslendinga. Í Danmörku eru heimilt að draga allar vaxtagreiðslur að fullu frá fjármagnstekjum og sama regla gildir í Finnlandi um greiðslur af tekjuskapandi lánnum, lánnum til íbúðarkaupa og námslánnum. Ef vaxtagreiðslur eru hærri en fjármagnstekjur má draga 28% af umframgreiðslunum frá tekjuskatti. Þessi frádráttur getur þó aldrei orðið hærri en 122.345 kr.

Í Noregi eru vaxtagjöld að fullu frádráttarbær frá tekjuskatti og í Svíþjóð eru vaxtagjöld dregin frá fjármagnstekjum. Ef vaxtagjöld eru hærri en fjármagnstekjur má nýta umframgjöldin sem frádrátt frá skatti.

Í Bretlandi eru vaxtagjöld ekki frádráttarbær frá tekjuskatti einstaklinga.

5.3 Tryggingagjöld

Á Íslandi eru engin tryggingagjöld innheimt af launþegum nema gjald í framkvæmdasjóð aldraðra. Þessi gjöld voru að jafnaði á bilinu 7–11,3% í OECD, en þó sýnu lægri á Norðurlöndum, líkt og fram kemur í töflu 5.8.

Tafla 5.8 Jaðartryggingagjöld launþega árið 2006. Hlutfallstölur.

	Hlutfall af meðallaunum			
	67%	100%	133%	167%
Ísland	0,0	0,0	0,0	0,0
Danmörk	8,0	8,0	8,0	8,0
Finnland	7,0	7,0	7,0	7,0
Noregur	7,8	7,8	7,8	7,8
Svíþjóð	7,0	7,0	0,0	0,0
Bretland	11,0	11,0	1,0	1,0
OECD meðaltal	11,3	10,0	8,8	7,0

Heimild: OECD Tax Database, tafla 1.1.

Þau jaðargjöld sem íslenskir launagreiðendur greiða voru yfirleitt einungis þriðjungur eða fjórðungur af því sem tíðkast í OECD og mun lægri en annars staðar á Norðurlöndum fyrir utan Danmörku (sjá töflu 5.9).

Tafla 5.9 Jaðartryggingagjöld launagreiðenda árið 2006. Hlutfallstölur.

	Hlutfall af meðallaunum			
	67%	100%	133%	167%
Ísland	5,8	5,8	5,8	5,8
Danmörk	0,0	0,0	0,0	0,0
Finnland	24,0	24,0	24,0	24,0
Noregur	13,3	13,3	13,3	13,3
Svíþjóð	32,3	32,3	32,3	32,3
Bretland	12,8	12,8	12,8	12,8
OECD meðaltal	20,0	10,0	8,8	7,0

Heimild: OECD Tax Database, tafla 1.1.

Í töflu 5.10 er borið saman hversu hátt hlutfall öll tryggingagjöld og skattar eru af samtölu heildarlauna og tryggingagjalda sem launþegar greiða hér á landi og í næstu nágrannalöndum. Svo sem fram kemur í þeirri töflu var skattafleygur á Íslandi árið 2006 mun minni en annars staðar á Norðurlöndum og í Bretlandi og töluvert minni en almennt innan OECD. Rétt er að hafa í huga að lífeyrissjóðsgreiðslur íslenskra fyrirtækja eru hér undanskildar. Þær eru aðgreindar frá framlögum atvinnurekenda til almannatrygginga og samanburður OECD nær því ekki til þeirra. Skattafleygurinn á Íslandi myndi stækka ef einnig væri tekið tillit til þessara greiðslna.

Tafla 5.10 Jaðarskattafleygur árið 2006. Hlutfallstölur.

	Hlutfall af meðallaunum			
	67%	100%	133%	167%
Ísland	38,8	38,8	38,8	38,8
Danmörk	42,9	49,2	63,0	63,0
Finnland	54,4	54,8	58,9	58,9
Noregur	43,3	51,3	51,3	51,3
Svíþjóð	50,7	63,4	63,4	67,2
Bretland	40,6	40,6	47,7	47,7
OECD meðaltal	43,4	47,1	49,6	48,9

Heimild: OECD Tax Database, tafla 1.1.

5.4 Skattar á hagnað fyrirtækja og arðgreiðslur

Tekjuskattar á fyrirtæki voru verulega lægri að hlutfalli á Íslandi en í hinum norrænu löndunum, Bretlandi og OECD almennt. Árið 2006 var álagningarhlutfallið 18% hérlandis en 26–28% annars staðar á Norðurlöndum og 30% í Bretlandi. Í átta löndum innan OECD greiddu fyrirtæki þá tekjuskatt til sveitarfélaga, og er OECD-meðaltalið í

neðstu línu töflu 5.11 reiknað út frá þeim skatthlutföllum, en sýnir ekki meðalskatthlutföll í öllum löndum OECD.

Tafla 5.11 Tekjuskattur fyrirtækja árið 2006. Hlutfallstölur.

	Ríki	Sveitarfélög	Alls
Ísland	18,0	0,0	18,0
Danmörk	28,0	0,0	28,0
Finnland	26,0	0,0	26,0
Noregur	28,0	0,0	28,0
Svíþjóð	28,0	0,0	28,0
Bretland	30,0	0,0	30,0
OECD meðaltal	26,2	9,5	28,1

Heimild: OECD Tax Database, tafla II.1.

Skattur á arðgreiðslur til einstaklinga var mun lægri hérlendis árið 2006 en annars staðar, líkt og fram kemur í töflu 5.12. Í OECD var hann þá að jafnaði 29,6%, 43% í Danmörku og 28–30% í Finnlandi, Noregi og Svíþjóð. Heildarálagning arðgreiðslna, þ.e. samtala tekjuskattsálagningar fyrirtækja og arðgreiðslna einstaklinga, var þá lægst á Íslandi en næstlægst í Finnlandi af norrænu löndunum. Álagningin í Noregi er hér miðuð við að arðgreiðslur hafi ekki verið hærri en sem nemur áhættalausri ávöxtun hlutafjár (nánari útskýringar á norska skattkerfinu er að finna hér að framan í Box 1: Skattkerfisbreytingarnar í Noregi).

Tafla 5.12 Hlutfallsleg álagning arðgreiðslna árið 2006.

	Fyrirtæki	Arður	Alls
Ísland	18,0	10,0	26,2
Danmörk	28,0	43,0	59,0
Finnland	26,0	28,0	40,5
Noregur	28,0	28,0	48,2
Svíþjóð	28,0	30,0	49,6
Bretland	30,0	32,5	47,5
OECD meðaltal	28,1	29,6	43,5

Heimild: OECD Tax Database, tafla II.4.

5.5 Skattasamkeppni

Hröð alþjóðavæðing undanfarinna ára hefur m.a. haft í för með sér aukna skattalega samkeppni, ekki hvað síst að því er snertir skatta á hreyfanlegum skattstofnum, svo sem fjármagni og þjónustu. Enda þótt sanngjörn samkeppni sem slík geti verið af hinu góða hefur verið bent á að það umhverfi sem sumar skattavinjar bjóði upp á feli í sér skaðlega samkeppni. Af þeim sökum hefur á undanförunum áratug verið unnið að því innan

Evrópusambandsins (ESB) og OECD að skilgreina hvað skaðleg skattasamkeppni feli í sér og hvað leggja eigi til grundvallar við mat á því hvort slík samkeppni sé til staðar. Bæði ESB og OECD leggja áherslu á að lönd eigi að hafa frelsi til að ákvarða sína eigin skattastefnu án þess að eiga á hættu að önnur lönd grafi undan stefnu þeirra með ósanngjörnum hætti.

ESB hefur mótað svokallaðar hegðunarreglur (e. code of conduct) en í þeim felst að aðildarríki taka að sér að breyta lögum eða venjum sem taldar eru vera skaðlegar og gangast undir að brydda ekki á neinum þeim skattalegu nýjungum sem taldar eru geta falið í sér skaðlega skattasamkeppni. Hegðunarreglum ESB er ekki ætlað að koma í veg fyrir sanngjarna samkeppni innan ESB heldur þær eingöngu að tilraunum ríkja utan Evrópusambandsins til að hafa áhrif á staðarval fyrirtækja frá löndum ESB með því að bjóða þeim upp á hagstæðara skattaumhverfi en fyrirtækin njóta í heimalandi sínu. Við mat á því hvað teljist skaðleg samkeppni hefur í hegðunarreglunum einkum verið horft til eftirfarandi þátta:

1. Býður landið utan ESB upp á verulega lægra skatthlutfall en tíðkast í viðkomandi ESB-landi?
2. Standa þær skattalegu ívilnanir sem landið utan ESB býður upp á eingöngu þeim til boða sem ekki eru búsettir í landinu?
3. Eru þeir skatthvatar sem landið utan ESB býður upp á bundnir við tiltekna atvinnustarfsemi eða atvinnugrein en ekki aðra hluti hagkerfisins þannig að hvatarnir hafi engin áhrif á skattstofn þessa lands að öðru leyti.
4. Stendur það skattaleg forskot sem landið utan ESB býður upp á einnig þeim til boða sem eru ekki með neina raunverulega atvinnustarfsemi í viðkomandi landi?
5. Gilda aðrar reglur í þessu landi utan ESB um meðferð hagnaðar hjá fyrirtækjum innan alþjóðlegrar samsteypu en gilda almennt á alþjóðlegum vettvangi?
6. Eru skattareglur í viðkomandi landi ógagnsæjar? Með gagnsæi er átt við að fyrir liggi að skattareglum sé ætíð beint á sambærilegan hátt óháð því hvaða skattgreiðandi eigi í hlut og að þær upplýsingar sem skattlagning byggist á sé aðgengilegar og opinberar.

Á vegum OECD var árið 1998 gefin út skýrsla um skaðlega skattasamkeppni og í framhaldi af því stofnaði OECD sérstakan vettvang fyrir umræðu og rannsóknir á þessu sviði.⁴³ Starf samtakanna hefur að mestu snúist um að bera kennsl á skaðlegar skattavinjar og skattaparadísar og hefur í því skyni verið stuðst við svipaðar skilgreiningar og ESB notar. Sérstök áhersla hefur verið lögð á að hvetja ríki til að auka gagnsæi og upplýsingagjöf þannig að lönd geti framfylgt skattareglum sínum til fulls á sanngjarnan hátt.

Vorið 2005 áttu 59 ríki eða lögsagnarumdæmi aðild að vettvangi OECD um skattamál, þar á meðal Ísland og hin Norðurlöndin og flest önnur lönd OECD. Nokkur aðildarlönd

⁴³ Sjá skýrsluna Harmful tax competition: An emerging global issue. OECD, 1998. Vettvangurinn er kallaður Global forum on taxation.

OECD hafa þó kosið að standa utan vettvangsins og má þar nefna Austurríki, Belgíu, Lúxemborg og Sviss. Þessi lönd ásamt Lichtenstein og Mónakó hafa ekki samþykkt að öllu leyti stefnu OECD um gagnsæi og upplýsingagjöf.⁴⁴ Þrjú þeirra, Andorra, Lichtenstein og Mónakó, eru á sérstökum lista OECD yfir ósamstarfsfúsar skattaparadísir.

5.6 Tvísköttunarsamningar

Tvísköttun sem viðskiptahindrun

Á tímum alþjóðavæðingar þar sem landamæri eru ekki lengur viðskiptahindrun, hvorki hjá einstaklingum né fyrirtækjum, skiptir öllu máli að leikreglur séu skýrar. Tvísköttunarsamningar er gott dæmi um slíkar reglur, en þeim er ætlað að stuðla að bættu flæði vöru, þjónustu, fjármagns og vinnuafls milli tveggja ríkja í því skyni að efla viðskipti og fjárfestingar milli þeirra.

Tvískattlagning tekna eða eigna er vandamál sem þeir sem stunda viðskipti í fleiri en einu landi geta þurft að eiga við. Ljóst er að slík skattlagning getur orðið skaðleg fyrir fjölpjöldleg viðskipti og þau fyrirtæki sem stunda þau. Tvísköttun er þannig almennt viðurkennd sem hindrun í viðskiptum milli landa til tjóns fyrir efnahag viðkomandi landa og hamlandi fyrir efnahagslega velferð. Tvísköttunarsamningum er ætlað að ryðja úr vegi slíkum hindrunum.

Gerð tvísköttunarsamninga

Tvísköttunarsamningar eru alþjóðasamningar milli tveggja ríkja til að komast hjá tvísköttun tekna og eigna. Með tvísköttun í skilningi tvísköttunarsamninga er átt við það þegar sambærilegir skattar eru lagðir á sama skattstofn gagnvart sama skattgreiðanda og vegna sama tímabils í báðum ríkjum. Meginmarkmið tvísköttunarsamninga er að koma í veg fyrir slíka tvísköttun. Það er gert með því að skipta skattlagningarrétti milli samningsríkjanna. Þannig er skattlagningarrétturinn ýmist falinn því ríki þar sem skattgreiðandi er heimilisfastur, því ríki þar sem teknanna er aflað eða þar sem hin skattskylda eign er staðsett. Með þessu er komið í veg fyrir að sömu tekjur eða eignir séu skattlagðar oftast en einu sinni, enda viðurkennd staðreynd eins og áður var bent á að tvísköttun eða margsköttun sé óheppileg hindrun á samkeppnismarkaði. Með tvísköttunarsamningunum er ennfremur stefnt að því að koma í veg fyrir mismunun milli aðila sem eins er ástatt um, tryggja jafnrétti og öryggi skattgreiðenda og hamla gegn undanskoti frá skattlagningu.

Tvísköttunarsamningar sem Ísland hefur gert byggja á samningsfyrirmynd OECD, en sú fyrirmynd er sú sem mest hefur verið stuðst við á alþjóðavettvangi og aðildarríki stofnunarinnar byggja flest samninga sína á henni. Fyrirmyndin var fyrst gefin út árið 1963 og hefur verið endurskoðuð reglulega síðan. Síðasta útgáfa er frá árinu 2005 en

⁴⁴ Sjá Tax co-operation: Towards a level playing field. OECD, 2007.

næsta endurskoðun er væntanleg síðari hluta árs 2008. Af öðrum alþjóðlegum fyrirmyndum má nefna þá sem unnin hefur verið á vegum Sameinuðu þjóðanna.

Staðan í dag.

Í lok árs 2007 var Ísland orðið aðili að 30 tvísköttunarsamningum við 34 erlend ríki en marghliða samningur er í gildi milli Norðurlandanna. Þar af eru 20 þeirra gerðir á síðustu 10 árum. Einungis á eftir að semja við fjögur af 31 aðildarríki OECD, þ.e. Ástralíu, Japan, Nýja-Sjáland og Tyrkland, en samningar hafa þegar verið gerðir eða eru í burðarliðnum við öll ESB-ríkin, 27 að tölu.

Þó mikið hafi áunnist á þessu sviði á örfáum árum á Ísland enn nokkuð langt í land samanborið við önnur Evrópuríki, ekki síst hin Norðurlöndin, sbr. töflu 5.13 sem sýnir stöðuna í lok árs 2007.⁴⁵

Tafla 5.13 Fjöldi tvísköttunarsamninga hjá einstökum ríkjum í lok árs 2007.

Land	Fjöldi ríkja
Ísland	34
Danmörk	76
Finnland	66
Noregur	81
Svíþjóð	81
Írland	44
Kýpur	43
Lúxemborg	50
Malta	45

Heimild: Fjármálaráðuneyti.

Af eðlilegum ástæðum hafa smærri Evrópuríki færri tvísköttunarsamninga en þau stóru, en eins og fram kemur í yfirlitinu er Ísland enn talsverður eftirbátur ýmissa smærri ríkja sem gjarnan er horft til í tengslum við umræðu um skattasamkeppni.

Ljóst er að þéttriðið net tvísköttunarsamninga er mikilvægur þáttur í þeirri viðleitni að efla viðskipti íslenskra aðila við útlönd jafnframt því að gera Ísland að aðlaðandi fjárfestingarkosti fyrir erlenda aðila. Sé litið til vöruviðskipta okkar við önnur lönd kemur í ljós að þegar hafa verið gerðir tvísköttunarsamningar við þau ríki sem skipta okkur mestu í því sambandi, ef frá er talið Japan. Hér er hins vegar ekki nema hálf sagan sögð, því íslensk fyrirtæki eru í vaxandi mæli að leita inn á ný markaðssvæði ekki einungis með

⁴⁵ Í ársbyrjun 2008 voru í gildi tvísköttunarsamningar við eftirtalin 30 ríki: Bandaríkin, Belgíu, Bretland, Danmörku, Eistland, Finnland, Frakkland, Færeyjar, Grænland, Holland, Indland, Írland, Kanada, Kína, Lettland, Litháen, Lúxemborg, Möltu, Noreg, Portúgal, Pólland, Rússland, Slóvakíu, Spán, Sviss, Svíþjóð, Ungverjaland, Tékkland, Víetnam og Þýskaland. Að auki biðu samningar við 4 ríki fullgildingar, þ.e. Grikkland, Ítalíu, Rúmeníu og Úkraínu. Jafnframt voru fyrirbyggjandi árituð samningsdrög við 5 ríki, þ.e. Austurríki, Króatíu, Mexíkó, Slóveníu og Suður-Kóreu.

afurðir sínar, heldur einnig varðandi staðsetningu dótturfyrirtækja eða útibúa. Þá þróun er nauðsynlegt að stjórnvöld hafi í huga við stefnumótun um gerð tvísköttunarsamninga til framtíðar.

Samhliða gerð tvísköttunarsamninga er nauðsynlegt að ákvæði og reglur í íslenska skattkerfinu um skattskyldu erlendra aðila séu það skýrar að enginn þurfi að velkjast í vafa um skattalega stöðu sína.

5.7 Samkeppnisumhverfi

Flest lönd heims reyna með ýmsu móti að ýta undir fjárfestingar erlendra aðila og hér á eftir er fjallað stuttlega um hvaða þætti nokkur lönd í Vestur-Evrópu hafa lagt mesta áherslu á í því sambandi.

Írland

Stjórnvöld á Írlandi komu á fót sérstakri stofnun IDA (Industrial Development Agency) sem ætlað er að laða að erlenda fjárfestingu í iðnaði og þjónustu. Stofnunin aðstoðar einnig fyrirtæki, sem þegar hafa fjárfest í landinu, að færa út kvíarnar og þróa starfsemi sína. Um 1.050 erlend fyrirtæki starfa á Írlandi og mörg þeirra hafa þar sett upp höfuðstöðvar sínar í Evrópu. Samtals vinna ríflega 130 þúsund manns í þeim fyrirtækjum sem IDA hefur aðstoðað að fjárfesta á Írlandi og þar af urðu liðlega 12.600 störf til árið 2005.

Í viðleitni sinni til að laða að erlenda fjárfestingu leggja Írar einkum áherslu á fjóra þætti. Í fyrsta lagi sé þjóðin ung og framleiðni vinnuafls mikið. Rúmur þriðjungur Íra er undir 25 ára að aldri og þjóðin er því mun yngri en flestar aðrar þjóðir Evrópu. Framboð á vinnumarkaði muni aukast á næstu árum, en víða annars staðar muni vinnufæru fólki fækka og fleiri fara á eftirlaun. Það styrki samkeppnisstöðu Írlands. Í öðru lagi sé fólk almennt vel menntað og menntakerfi landsins þyki gott. Í þriðja lagi sé skattur á fyrirtæki aðeins 12,5% og því hvergi lægri í Evrópu. Fyrirtæki sem stundi rannsókn- og þróunarstarfsemi njóti einnig skattaafsláttar og Írland hafi gert tvísköttunarsamninga við 44 lönd. Þá hafi verið gerðar breytingar á skattalöggjöfinni sem auðveldi eignarhaldsfélögum að staðsetja sig á Írlandi. Loks sé stjórn mála- og efnahagsástand í landinu stöðugt og stjórnvöld hlynnt nýsköpun og fjárfestingum erlendra aðila.

Bretland

UK Trade & Investment er opinber stofnun sem aðstoðar bresk fyrirtæki við að hasla sér völl erlendis og aðstoðar erlenda aðila við að fjárfesta í Bretlandi. Að mati stofnunarinnar felast mýmörg tækifæri fyrir Breta og bresk fyrirtæki í alþjóðavæðingunni. Breska hagerfið sé kraftmikið og lifandi, almenningsþjónusta góð og innviðir sterkir. Þar mætist ólíkir menningarstraumar og fjölmeningin búi nýsköpun og frumlegri hugsun frjóan farveg. Vinnuafl búi yfir góðri þekkingu, menntun sé góð enda breskir háskólar í fremstu röð og enskan eitt útbreiddasta tungumál í heimi. Höfuðborgin, London, sé miðstöð heimsfjármála, stórborg sem dragi að sér fólk og fyrirtæki hvaðan æva að. Í landinu ríki góður efnahagslegur og stjórn mála- og efnahagslegur stöðugleiki, laga- og réttarumhverfi sé traust og

spilling lítil. Landið sé opið fyrir alþjóðaviðskiptum og hafi ætíð haft mikil tengsl við umheiminn. Bretar hafa líkt og Írar innleitt sérstakar ívilnandi skattareglur fyrir starfsmenn sem staðsettir eru í löndunum tímabundið á vegum fyrirtækja sinna.

Holland

Hollendingar leggja mikla áherslu á að landið liggi vel við mörkuðum í Evrópu, jafnt gömlu Evrópusambandsríkjunum sem nýrri aðildarlöndum í Mið- og Austur-Evrópu. Þaðan séu einnig góðar samgöngur til Miðausturlanda og Afríku. Lega landsins geri það því að ákjósanlegum valkosti fyrir erlend fyrirtæki. Í annan stað séu Hollendingar opnir fyrir erlendri fjárfestingu og þar sé gamalgróin hefð fyrir millirikjaverslun og viðskiptum almennt. Þá séu innviðir í landinu mjög góðir. Í Rotterdam sé stærsta höfn í heimi og Schiphol flugvöllur sé mikilvæg samgöngumiðstöð. Tölvunotkun sé almenn og nettengingar góðar við útlönd. Vinnuafli í landinu sé vel menntað og sveigjanlegt og margir tali mörg tungumál. Loks séu almenn lífsskilyrði góð í landinu. Sérskattareglur gilda þar fyrir erlenda starfsmenn.

Danmörk

Góðir innviðir eru taldir eitt mikilvægasta tromp Dana í viðleitni þeirra að laða til sín erlenda fjárfestingu. Landið liggi vel að öðrum Norðurlöndum og Eystrasaltslöndunum þar sem búi samtals um 120 milljónir manna, margir hverjir með góðan kaupmátt. Samgöngur á landi séu góðar, ekki sist eftir að Stórabelti og Eyrarsund voru brúuð og Kastrop sé einhver besti flugvöllur Evrópu. Í landinu ríki góður efnahagslegur stöðugleiki. Verðbólga sé lág, tekjur á mann háar og gengi krónunnar stöðugt. Þá séu skattar á fyrirtæki lágir og á erlenda sérfræðinga sem ekki séu með danskt ríkisfang. Flestir á vinnumarkaði séu vel menntaðir og búi yfir góðri tungumálabekkingu og reglur á vinnumarkaði séu sveigjanlegar. Þá sé tiltölulega ódýrt að stofna fyrirtæki í Danmörku, leiguverð sé lágt, fjarskiptaþjónusta fáist á tiltölulega hagstæðu verði og laun séu samkeppnisfær. Nettengsl séu góð, tölvunotkun almenn og opinber þjónusta byggist mikið á netlausnum. Loks sé rannsómar- og þróunarstarf í fremstu röð í sumum hátæknigreinum. Sérskattareglur gilda þar fyrir erlenda starfsmenn.

Ísland

Útflutningsráð Íslands og iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið reka í sameiningu upplýsingamiðstöðina Invest in Iceland. Miðstöðin var stofnuð 1995 og sér um að veita hugsanlegum fjárfestum ýmsar upplýsingar um land og þjóð. Á heimasíðu miðstöðvarinnar er vakin sérstök athygli á því að á Íslandi séu hagstæðar fjármálalegar og skattalegar aðstæður fyrir eignarhaldsfyrirtæki eða höfuðstöðvar alþjóðlegra fyrirtækja. Samkeppnisstaða íslenska hagkerfisins sé góð, svo sem fram hafi komið í athugunum IMD í Sviss. Lögð er áhersla á góða rannsóknar- og þróunarstarfsemi og hve vel landið liggi við mörkuðum beggja vegna Atlantshafs. Þá er bent á að landið búi yfir sérþekkingu á því hvernig hægt sé að nýta náttúruauðlindir á sjálfbæran hátt. Þessir þættir hafi allir valdið því að undanfarin ár hafi góður hagvöxtur ríkt á Íslandi og erlendir fjárfestar sýnt landinu æ meiri áhuga.

Íslensk fyrirtækjaskattalöggjöf er nú orðin það sambærileg við alþjóðlega löggjöf á þessu sviði að erlendir fjárfestar gera ekki lengur kröfur um sérstaka skattaleg meðferð. Slíkar

kröfur voru hins vegar áður stundum settar fram, t.d. þegar svissneska fyrirtækið Alusuisse fjárfesti í álverinu í Straumsvík og þegar Norðurál var sett á laggirnar. Í báðum þeim tilvikum voru sett sérstök skattalög sem giltu um þessi fyrirtæki.

Box 3. Eignarhaldsfélög

Hörð samkeppni er á milli ríkja um ýmsa þætti í skattkerfum, t.d. er varðar staðsetningu eignarhaldsfélaga. Sum lönd leggja sérstaka áherslu á að laða að sér erlend eignarhaldsfélög, en að mati fargfjárfesta þarf land að uppfylla a.m.k. fjögur skilyrði til að þykja fýsilegur kostur hvað þetta atriði varðar.

Í fyrsta lagi verða arðgreiðslur sem sendar eru frá dótturfélagi til eignarhaldsfélags að vera annað hvort algerlega skattfrjálsar eða bera lágan afdráttarskatt í því landi þar sem dótturfélagið er skráð.

Í öðru lagi verða arðgreiðslur frá dótturfélagi til eignarhaldsfélags að vera annað hvort algerlega skattfrjálsar eða bera lágan tekjuskatt í því landi þar sem eignarhaldsfélagið er skráð.

Í þriðja lagi verður hagnaður eignarhaldsfélagsins af sölu hlutabréfa í dótturfyrirtækinu að vera annað hvort algerlega skattfrjáls eða bera lágan fjármagnstekjuskatt í því landi þar sem eignarhaldsfélagið er skráð.

Í fjórða lagi verða arðgreiðslur frá eignarhaldsfélagi til þess fyrirtækis sem á eignarhaldsfélagið að vera algerlega skattfrjálsar eða bera lágan afdráttarskatt í því landi þar sem eignarhaldsfélagið er skráð.

5.8 Fjárfestingar erlendra aðila á Íslandi

Svo sem þegar hefur verið vikið að reyna flest lönd með ýmsu móti að ýta undir fjárfestingar erlendra aðila. Í alþjóðasamstarfi eru hins vegar settar skorður við því að hvaða marki slíkt er unnt og á það einnig við um ráðstafanir á sviði skattamála. Nægir þar að nefna baráttu framkvæmdastjórnar ESB gegn „skaðlegri“ skattasamkeppni undir formerkjum „Code of Conduct“ og OECD undir formerkjum „Harmful Tax Competition“ eins og rætt hefur verið um hér að framan, en meðal ríkja heims eru skiptanir skoðanir um stefnu ESB og OECD í þessum málum. Grunnstefið í baráttu þeirra gegn skaðlegri skattasamkeppni er sú stefna að miklu skipti að hafa skattaumhverfið einfalt og almenna skatta lága og hafa breytingar í þá átt verið rökstuddar með því. Ekki liggja þó fyrir marktækar niðurstöður um þýðingu lágra skatta gagnvart öðrum atriðum sem einnig er talið að hafi áhrif á erlendar fjárfestingar svo sem efnahagslegur stöðugleiki, aðgangur að framleiðsluþáttum og flutningskostnaður.

Í skýrslu Seðlabanka Íslands frá júlí 2006 er talið að fjármunaeign erlendra aðila á Íslandi nemi um 250 milljörðum króna. Er hún talin hafa aukist úr um nærri 180 milljarða króna frá árinu 2001 er hún var um 70 milljarðar kr. Um 190 milljarðar króna eða um 75% af hinni erlendu fjárfestingu voru í eigu fyrirtækja sem skráð eru í Lúxemborg eða á öðrum

svæðum sem fyrst og fremst eru þekkt sem athvarf eignarhaldsfélaga sem njóta þar skattalegra fríðinda og eru oft kallaðar skattaparadísir. Þá voru um 60 milljarðar í eigu fyrirtækja skráðra í Hollandi. Vitað er að hluti þessara erlendu félaga er í reynd í eigu íslenskra aðila. Aukning á raunverulegri erlendri fjárfestingu hér á landi virðist því ekki veruleg ef frá er talin fjárfesting í stóriðju.

Lág skattlagning á félög og arð frá félögum virðist því almennt ekki hafa leitt til aukinnar fjárfestingar erlendra aðila hér á landi og ekki vera nægjanleg til að halda fé innlendra aðila í landinu.

6. Skilvirkni

Hugtakið skilvirkni getur í skattalegu tilliti skírskotað til margra ólíkra atriða. Almennt getur það vísað til þess hvernig til tekst varðandi skattframkvæmdina, bæði hvað varðar álagningu skatta og innheimtu þeirra (framtalsskil, álagning, áætlanir, innheimta, skattsvik). Hugtakið skilvirkni er einnig notað þegar rætt er um uppbyggingu skattkerfisins, þ.e. hvort skattstofnar séu breiðir og skatthlutföll lág, eða skattstofnar þrengri vegna mikilla undanþága og afsláttá samhliða háum skatthlutföllum. Það er almennt viðurkennd staðreynd að undanþágur og afslættir draga úr skilvirkni. Þá er gjarnan vísað til hugtaksins skilvirkni við mat á því hversu truflandi áhrif skattkerfið hefur á starfsemi hagkerfisins, þ.e. hve mikil áhrif skattlagning hefur á hegðun aðila á markaði og val þeirra á milli þeirra kosta sem í boði eru. Ennfremur er kostnaður við rekstur skattkerfisins sem hlutfall af heildarálagningu skatta oft notaður sem mælikvarði á skilvirkni þess, þ.e. skilvirknin eykst með lækkandi hlutfalli. Að lokum getur hugtakið skilvirkni skírskotað til þess hversu langan tíma tekur að leysa ágreiningsmál á milli skattgreiðenda og skattyfirvalda.

6.1 Framtalsskil, álagning, áætlanir

Eins og áður hefur verið lýst er íslenska tekjuskattkerfið tiltölulega einfalt og auðskilið. Frádráttarliðir eru fáir og almennir og lítið er um mismunun í kerfinu. Íslenska tekjuskattkerfið er því þannig upp byggt að það ætti að geta reynst skilvirkt.

Þessi einfaldleiki hefur meðal annars gert það að verkum að tiltölulega auðvelt hefur reynst að bjóða upp á framtalsskil með rafrænum hætti. Margir reitir í skattframtölum eru nú fyrirfram áritaðir á framtalið til mikils hægðarauka fyrir framteljendur sem einungis þurfa að staðfesta að þær upplýsingar séu réttar. Þessi þróun dregur verulega úr villuhættu við gerð framtala og ætti alla jafna að ýta undir nákvæmari álagningu og fækkun áætlana. Undirtektir almennings við skil á rafrænu framtali hafa verið mjög góðar og hefur þeim fjölgað ár frá ári sem nýta sér þennan möguleika. Álagningarárið 2007 bárust liðlega 90% allra framtala frá einstaklingum á rafrænu formi til skattyfirvalda.

Hins vegar sýna tölur úr upplýsingakerfum skattyfirvalda að áætlanir á framteljendur, sem skila ófullkomnu framtali eða alls engu, eru enn talsverðar. Við álagningu opinberra gjalda á árinu 2007 á tekjur ársins 2006 fengu rúmlega 18 þúsund einstaklingar á sig áætlun, eða 7,1% framteljenda, og hefur þetta hlutfall farið hækkandi ár frá ári. Sem dæmi má taka að á árinu 1998 var sambærilegt hlutfall einungis 3,9%. Nánari greining á þessum upplýsingum sýnir að útlendingum hefur fjölgað verulega í hópi framteljenda hér á landi á undanförunum árum og er hlutfall þeirra af þeim hópi sem fær á sig áætlun hærra en almennt er.⁴⁶ Þessar upplýsingar sýna að enn má auka á skilvirkni skattkerfisins með markvissri fækkun þeirra sem fá á sig áætlun.

⁴⁶Tíund, fréttablað RSK, maí 2008.

6.2 Innheimta skatta

Skilvirk skattálagning nær skammt ef greiðsluvilja framteljenda skortir. Innheimtuárangur á einstökum skattstofnum er jafnan talinn mikilvægur mælikvarði á það hvort svo sé, eða með öðrum orðum á skilvirkni skattkerfisins. Ein leið til að meta það er að skoða þróun á eftirstöðvum skatta eins og hún birtist í ríkisreikningi. Í töflu 6.1 eru eftirstöðvar skatta bornar saman árin 1995, 2000 og 2005. Enda þótt hér sé einungis um þrjú ár að ræða ættu þau þó að gefa nokkuð glögga mynd af því hver þróunin hefur verið. Fram kemur að í árslok 1995 átti ríkissjóður útistandandi tæpa 19 milljarða króna í óinnheimtum ríkissjóðstekjum, fyrst og fremst ógreiddum sköttum. Á því ári var innheimtuárangurinn/hlutfallið, þ.e. það sem innheimtist af eftirstöðvum fyrri ára að frádregnum afskriftum óinnheimtanlegra krafna, að viðbættum álagningu ársins, 85,1%. Í árslok 2005 námu ógreiddar skattkröfur ríkissjóðs á hendur skattgreiðendum nærri 66 milljörðum króna og höfðu aukist talsvert meira en sú fjárhæð sem var til innheimtu á umræddu tíu ára tímabili. Það þýðir að innheimtuárangur ríkissjóðs hefur versnað þegar horft er áratug til baka og sama á raunar við um samanburð við árið 2000.

Af þessum tölum má ráða að skilvirkni innheimtunnar skiptir verulegu máli fyrir afkomu ríkissjóðs á hverjum tíma. Sem dæmi sé innheimtuárangur ársins 1995 yfirfærður á árið 2005 hefði ríkissjóður haft úr ríflega 9 milljörðum meira að spila. Hvert prósentustig í bættum innheimtuáringi skilar ríkissjóði tæplega 4 milljörðum króna í viðbótartekjur árlega.

Tafla 6.1 Álagning og innheimta ríkissjóðs tekna árin 1995, 2000 og 2005. Milljarðar kr.

	1995	2000	2005
Eftirstöðvar 1. janúar	18.248	39.572	53.762
Álagning ársins	109.337	200.651	335.223
Afskriftir	3.136	8.517	8.326
Til innheimtu	124.449	231.706	380.659
Innheimta	105.880	193.686	314.675
Eftirstöðvar 31. desember	18.569	38.020	65.984
Afskriftir sem % af eftirstöðvum	17,2	21,5	15,5
Innheimtuhlutfall ársins, %	85,1	83,6	82,7

Heimildir: Ríkisreikningar árána 1995, 2000 og 2005.

Ljóst er að aukin skilvirkni innheimtu næst tæpast nema með auknum tilkostnaði fyrir skattkerfið. Þó verður að telja líklegt í ljósi þess um hversu háar fjárhæðir hér er um að tefla að átak í innheimtu í því skyni að bæta skilvirkni muni skila ríkissjóði umtalsverðum tekjum umfram tilkostnað.

6.3 Skattsvik

Umfang skattsvika í efnahagslífi þjóða er enn einn mælikvarðinn á skilvirkni í skattalegu tilliti og kannski sá algengasti. Nákvæmt mat á því umfangi er þó ýmsum annmörkum háð. Í desember 2004 var lögð fram á Alþingi úttekt á umfangi skattsvika, skattsniðgöngu og dulinni efnahagsstarfsemi hér á landi og voru helstu niðurstöður hennar þessar:⁴⁷

- * Skattsvik í formi vanframtalinna tekna kunna að hafa minnkað og skil á virðisaukaskatti batnað. Á hinn bóginn hafa skipulögð skattsvik aukist og nýjar skattsvikaleiðir bæst við, einkum í gegnum erlend samskipti.
- * Tekjutap ríkis og sveitarfélaga vegna skattsvika geti verið 8,5% til 11,5% af heildarskatttekjum ríkis og sveitarfélaga. Þetta mat byggir á erlendum úttektum, m.a. í Danmörku og Svíþjóð.
- * Ástæður skattsvika hér á landi eru taldar margvíslegar. M.a. hafa aðstæður í atvinnu- og viðskiptalífi breyst og skapað ný tækifæri til skattsvika. Skattalöggjöfin þyrfti að duga betur til varnar gegn skattsvikum. Þá hefur ráðgjöf um hvernig koma megi tekjum undan skatti aukist.

Í úttektinni var einnig fjallað um fyrri athuganir á umfangi skattsvika. Samkvæmt niðurstöðum úttektanna frá árunum 1986 og 1993 var talið að umfang undanskotinna tekna væri 7–8% (1986) og 9% (1993) af heildarskatttekjum opinberra aðila. Nefndin sem vann úttektina tók hins vegar fram að erfitt væri að draga afgerandi ályktanir út frá þeim tölum sem fyrir liggja fyrir þessi þrjú tímabil, m.a. vegna breytinga á matsaðferðum o.fl. Meginniðurstaða nefndarinnar var þó sú að skattsvik hefðu fremur aukist en hitt þegar á heildina er litið, m.a. vegna aukinnar alþjóðavæðingar sem opnað hefði á nýjar skattsvikaleiðir.

Á árinu 2007 námu heildarskatttekjur opinberra aðila nálægt 525 milljörðum króna. Sé miðað við að skattsvik nemi 8,5–11% af þeirri fjárhæð eins og fram kom í úttekt skattsvikanefndar er hér um að ræða 45–58 milljarða króna á ári. Hvert prósentustig sem næst í hvers kyns aðgerðum gegn skattsvikum nema samkvæmt þessum niðurstöðum um 5 milljörðum króna. Hér sýnist vera talsvert svigrúm fyrir stjórnvöld til aukinnar skilvirkni í skattalegu tilliti.

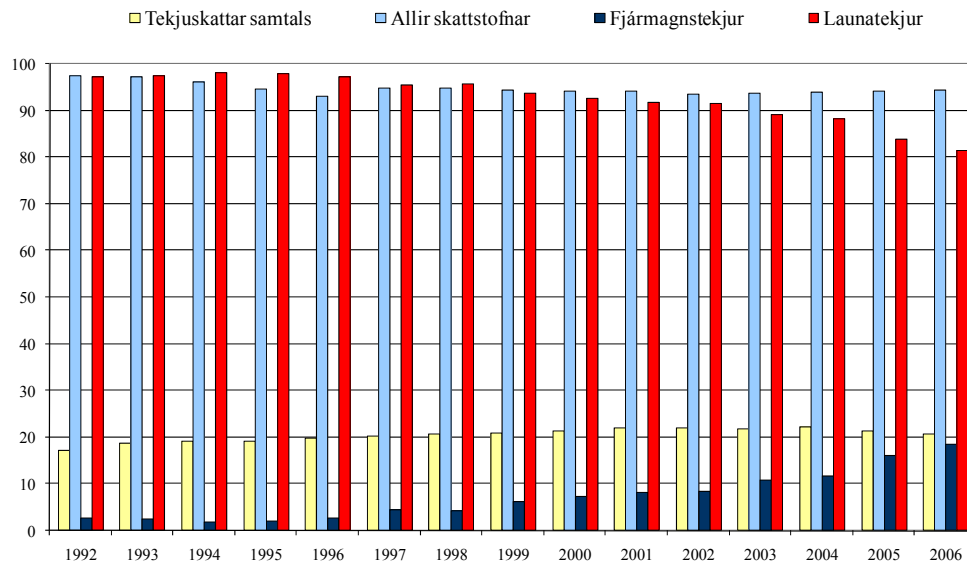
6.4 Breidd skattstofna

Einn mælikvarði á skilvirkni skattkerfa er hversu stórt hlutfall viðkomandi skattstofnar eru af tekjum. Á Íslandi er þessari þróun lýst á mynd 6.1, en þar kemur fram að stofn tekjuskatts og útsvars var um 97% af tekjum árin 1992–1993, en lækkaði árið 1995 í 94,5% og hefur haldist svipaður síðan. Frá árinu 1996 er fjármagnstekjustofn reiknaður með. Á myndinni kemur einnig fram hvernig hlutfall launatekna af heildartekjum einstaklinga hefur þróast á undanförunum árum. Það var um 97% árið 1992, en hefur hin síðari ár minnkað í takt við vaxandi fjármagnstekjur einstaklinga og var komið í 81,5% árið 2006.

⁴⁷ 131. löggjafarþing 2004–2005, þskj. 664. Sjá: <http://www.althingi.is/alttext/131/s/0664.html>.

Loks er á myndinni sýnt hversu hátt hlutfall greiddir tekjuskattar, þ.e. samtala almenna og sérstaka tekjuskattsins, útsvars og fjármagnstekjuskatts, hafa verið af heildartekjum. Þeir voru 17% af tekjum árið 1992, en tæp 21% árið 2005.

Mynd 6.1 Launatekjur, fjármagnstekjur, tekjuskatts- og útsvarsstofn og fjármagnstekjustofn og greiddur tekjuskattur sem hlutfall af heildartekjum árin 1992-2006.



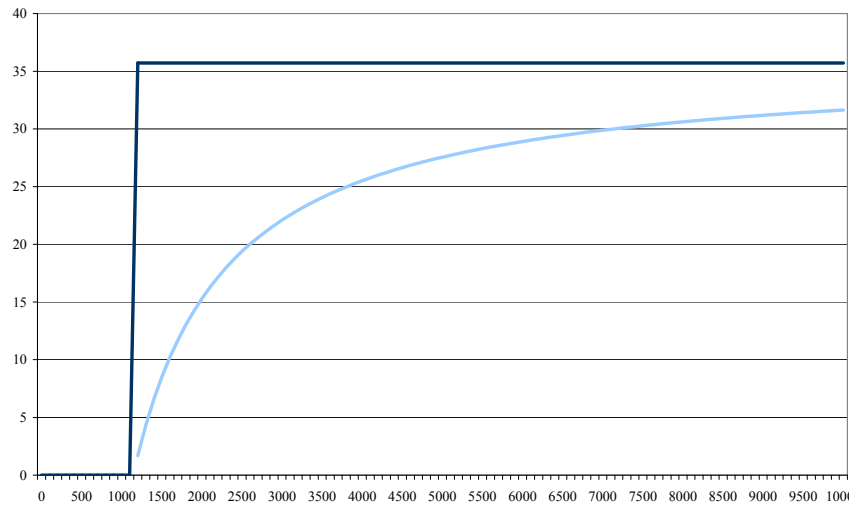
Heimild: Ríkisskattstjóri.

6.5 Jaðar- og meðalskattar

Svo sem áður hefur verið nefnt er hugtakið skilvirkni einnig notað til að lýsa því hversu truflandi áhrif skattkerfið hefur á starfsemi hagkerfisins. Hér er þessu lýst með því að skoða þróun jaðar- og meðalskatta á einstaklinga árið 2008. Eftir að sérstaki tekjuskatturinn – hátekjuskattur – var afnuminn er aðeins eitt skatthlutfall hjá ríkinu þótt útsvar sé enn breytilegt á milli sveitarfélaga.⁴⁸ Á árinu 2008 er persónuafsláttur einstaklinga 408.409 kr. á ári sem þýðir að engin staðgreiðsla er greidd af árstekjum sem eru lægri en 1.143 þúsund kr. Af hverri krónu umfram það eru aftur á móti greiddir 35,72 aurar. Svo sem glöggk kemur fram á mynd 6.2 fer meðalskattur einstaklinga hratt vaxandi eftir að skattleysismörkum er náð og er orðinn 25% við 3,9 milljóna kr. árstekjur. Rétt er að ítreka að hér er eingöngu litið til jaðar- og meðalskatthlutfalls í staðgreiðslu.

⁴⁸ Hér er miðað við meðalútsvar, 12,97%.

**Mynd 6.2 Meðalstaðgreiðsluskattur og jaðarskattur einstaklinga á Íslandi árið 2008.
Hlutfallstölur.**



Heimild: Ríkisskattstjóri og útreikningar nefndarritara.

7. Tekjujöfnun og skattbyrði

Svo sem áður hefur verið greint frá er helsta markmið hins opinbera með skattheimtu að afla fjár til að standa undir þeim útgjöldum sem ríki og sveitarfélög stofna til. Annað mikilvægt markmið skattlagningar er að breyta tekjudreifingu og færa tekjur frá þeim betur settu til þeirra er minna hafa úr að spila. Enda þótt fræðilega séð megi nota flestallar tegundir skatta til að hafa áhrif á tekjudreifingu eftir skatt hefur meginþungi þessa markmiðs skattheimtunnar fallið á tekjuskatt einstaklinga. Hér er stuttlega fjallað um skattbyrði í skattlagningu einstaklinga og tekjudreifingu.

7.1 Meðalskatthlutfall og skattbyrði

Til að fá heildstæðari mynd af áhrifum tekjuskattskerfisins á tekjuöflun hins opinbera eða tekjur einstaklinga er rétt að athuga hvernig meðalskatthlutfall hefur þróast og hvaða áhrif þessar breytingar hafa haft á dreifingu skattbyrði af tekjuskatti.

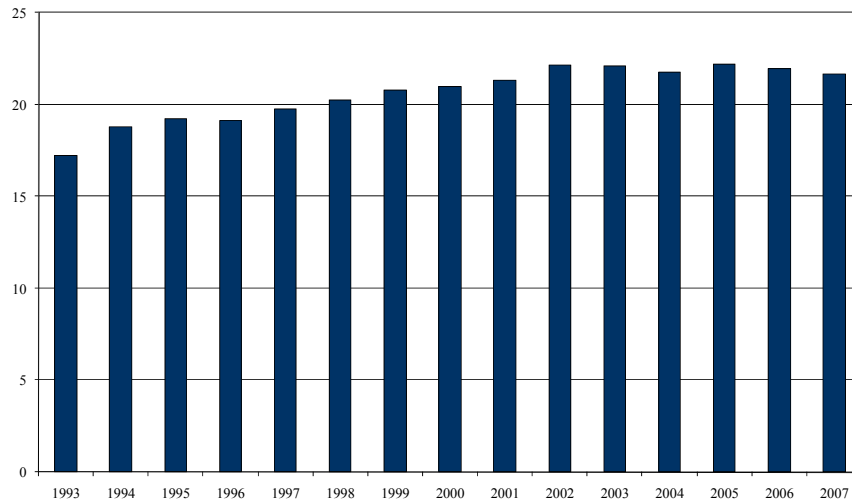
Í töflu 7.1 og mynd 7.1 kemur fram hvernig meðalskatthlutfall í tekjuskatti einstaklinga hefur þróast á álagningarárunum 1993–2007. Meðalskatthlutfallið er reiknað sem samtala allra tekjuskatta, almenna tekjuskattsins, hátekjuskatts, fjármagnstekjuskatts og útsvars, að frádregnum bótum sem hlutfall af heildartekjum einstaklinga. Heildartekjur eru hér skilgreindar sem allar tekjur, þ.e. bæði launatekjur og fjármagnstekjur. Byggt er á upplýsingum ríkisskattstjóra úr framtölum viðkomandi ára.

Tafla 7.1 Tekjuskattar sem hlutfall af heildartekjum einstaklinga álagningarárin 1993-2007. Tekjur og skattar í milljörðum kr.

Álagningarár	Launatekjur o.fl.	Fjármagnstekjur	Heildartekjur	Almennur tekjuskattur	Sérstakur tekjuskattur	Útsvar til sveitarfélaga	Fjármagnstekjuskattur	Tekjuskattar samtals	Tekjuskattar sem % af heildarlaunum
1993	226,9	6,3	233,2	24,1	0,0	16,0		40,1	17,2
1994	229,5	6,2	235,7	27,7	0,4	16,1		44,3	18,8
1995	239,7	4,8	244,5	26,0	0,5	20,4		46,9	19,2
1996	253,4	5,6	259,0	27,6	0,4	21,5		49,4	19,1
1997	276,2	7,6	283,8	32,3	0,4	23,1	0,1	56,0	19,7
1998	297,5	14,0	311,5	28,5	0,5	32,6	1,3	63,0	20,2
1999	339,2	14,9	354,1	33,9	0,9	37,3	1,4	73,6	20,8
2000	377,2	24,9	402,1	38,3	1,2	42,3	2,4	84,2	20,9
2001	419,9	32,9	452,8	44,7	1,5	47,1	3,2	96,5	21,3
2002	463,8	41,6	505,4	51,2	1,4	55,1	4,1	111,8	22,1
2003	495,7	45,9	541,6	54,4	1,7	59,0	4,5	119,6	22,1
2004	520,0	63,9	583,9	57,4	1,3	61,9	6,3	126,9	21,7
2005	565,9	74,6	640,5	65,8	1,4	67,6	7,4	142,1	22,2
2006	625,7	120,0	745,7	70,5	1,0	75,6	11,9	159,0	21,3
2007	705,2	159,8	865,0	81,9	0,0	88,8	16,3	187,0	21,6

Heimild: Ríkisskattstjóri.

Mynd 7.1 Meðalhluftfall tekjuskatta einstaklinga álagningarárin 1993-2007.



Heimild: Ríkisskattstjóri.

Eins og þessar tölur bera með sér hefur meðalhluftfall í tekjuskatti einstaklinga hækkað frá því að vera undir 18% 1993 í 21,6% 2007 eða um rúmlega fimmtung. Hefur þetta gerst þrátt fyrir lækkun álagningarhluftfalla, afnám hátekjuskatts og lækkun skatts á ýmsar fjármagnstekjur. Ástæðan er fyrst og fremst lækkun persónuafsláttar miðað við launavísitölu og hins vegar mikil tekjuaukning. Vegna mikillar hækkunar tekna umfram verðlag hefur þessi þróun þó ekki leitt til lækkunar ráðstöfunartekna á föstu verðlagi almennt en áhrif á ráðstöfunartekjur eru mjög misjöfn. Auk þess endurspeglar hluftfallstölurnar það að barnabætur og vaxtabætur hafa ekki haldið í við breytingar á tekjum.

Eins og ráða má af ástæðum fyrir þyngri skattbyrði hefur aukningin ekki gengið jafnt yfir alla tekjuhópa. Í töflu 7.2 er breyting á skattbyrði skoðuð nánar eftir tekjubilum á tekjuárunum. Miðað er við tvenns konar tekjuhugtök; annars vegar heildarlaun, sem eru allar tekjur einstaklinga aðrar en fjármagnstekjur, og hins vegar heildartekjur sem eru samtala launatekna og fjármagnstekna. Útreikningar á skattbyrði byggjast sömuleiðis á tveimur hugtökum. Skattbyrði heildarlauna er reiknuð sem hluftfall allra tekjuskatta, nema fjármagnstekjuskatts, af heildarlaunum, en skattbyrði heildartekna sem hluftfall allra tekjuskatta, að fjármagnstekjuskatti meðtöldum, af heildartekjum.

Tafla 7.2 nær eingöngu til hjóna og annars sambúðarfólks og er einstaklingum raðað upp eftir tekjum í 20 hópa. Í neðsta hópnum eru þau 5% sem hafa lægstar tekjur, þ.e. eru á tekjubilinu 0-5, en í þeim efsta þau 5% sem hafa hæstar tekjur og eru því á tekjubilinu 95-100. Þessi tekjubil eru tilgreind í fyrsta dálki töflunnar. Í þeim tveimur næstu koma fram heildarlaun og heildartekjur hvers tekjuhóps árið 1993. Hér er um samtölu að ræða, en ekki meðaltekjur einstaklinga á hverju tekjubili. Sem dæmi má nefna að þetta ár höfðu þau 5% samskattaðra sem höfðu lægstar tekjur samtals rúma 2 milljarða kr. í heildarlaun en tæplega 2,2 milljarða kr. í heildartekjur. Heildarlaun og heildartekjur hvers tekjuhóps árið 2005 má síðan sjá í næstu tveimur dálkum. Í hægri hluta töflunnar eru sýnd skatthluftföll árin 1993 og 2005, þ.e. skattbyrði hvers hóps. Skattbyrðin er reiknuð bæði út

frá heildarlaunum og heildartekjum, svo sem greint var frá hér að framan. Í tveimur öftustu dálkunum er loks sýnt hvernig skattbyrði heildarlauna og heildartekna breyttist frá árinu 1993 til ársins 2005.

Tafla 7.2 Meðalskatthlutföll eftir tekjubilum hjá hjónum og öðru sambúðarfólki tekjuárin 1993 og 2005. Heildartekjur og -laun hvers tekjuhóps í milljónum kr.

Tekjubil					Skatthlutföll					
	1993		2005		Heildarlaun		Heildartekjur		Breyting	
	Heildar-laun	Heildar-tekjur	Heildar-laun	Heildar-tekjur	1993	2005	1993	2005	Heildar-laun	Heildar-tekjur
0-5	2.022	2.163	4.677	5.545	-7,8	-4,0	-12,5	-2,5	3,9	10,0
5-10	3.228	3.347	7.501	8.294	-5,3	6,5	-6,1	7,6	11,8	13,6
10-15	3.677	3.801	8.747	9.653	-3,3	10,1	-3,0	10,6	13,4	13,5
15-20	4.086	4.224	10.038	11.036	0,8	12,3	0,9	12,4	11,5	11,5
20-25	4.520	4.650	11.434	12.428	4,3	14,2	4,1	14,4	9,9	10,3
25-30	4.944	5.070	12.784	13.760	7,3	15,9	7,5	16,3	8,6	8,7
30-35	5.352	5.466	14.062	15.020	10,1	17,8	9,8	17,9	7,7	8,0
35-40	5.755	5.864	14.996	15.928	12,3	19,1	12,2	19,3	6,8	7,1
40-45	6.147	6.257	16.040	16.994	14,5	20,2	14,3	20,3	5,7	5,9
45-50	6.548	6.658	17.093	18.087	16,4	21,4	16,2	21,3	5,0	5,1
50-55	6.949	7.060	18.152	19.207	18,2	22,4	17,7	22,2	4,2	4,5
55-60	7.367	7.481	19.255	20.414	19,5	23,2	19,0	23,2	3,8	4,1
60-65	7.821	7.947	20.430	21.708	20,5	24,1	20,2	23,9	3,6	3,7
65-70	8.245	8.374	21.701	23.104	21,7	24,9	21,4	24,5	3,2	3,1
70-75	8.712	8.847	23.092	24.704	22,8	25,5	22,6	25,0	2,7	2,4
75-80	9.331	9.481	24.706	26.606	24,1	26,1	23,7	25,5	2,1	1,7
80-85	10.099	10.280	26.687	29.098	25,2	26,9	24,9	26,2	1,6	1,3
85-90	11.140	11.357	29.399	32.804	26,9	27,9	26,4	26,5	0,9	0,1
90-95	12.711	13.029	33.819	39.736	29,0	29,0	28,3	26,7	-0,1	-1,6
95-100	18.112	19.631	51.896	115.903	35,2	31,5	32,9	17,8	-3,7	-15,1
Samtals	146.764	150.987	386.509	480.027	20,0	23,6	19,4	20,9	3,6	1,5

Heimild: Ríkisskattstjóri.

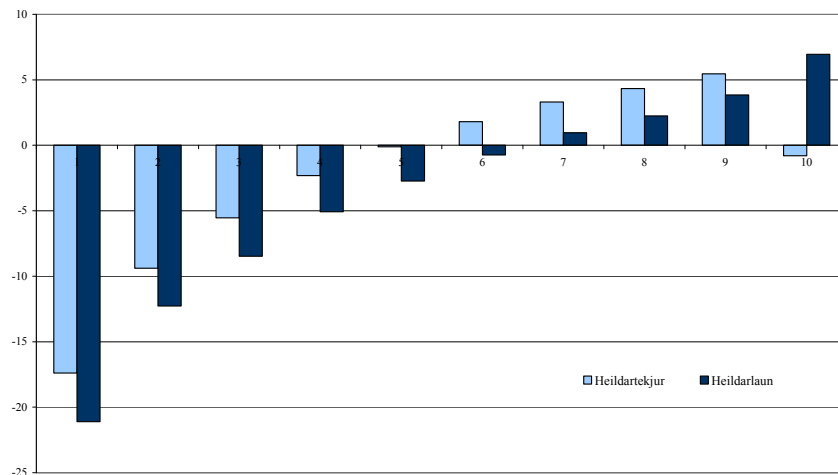
Ljóst er af töflu 7.2 að skattbyrði hefur aukist mest í lægri tekjuhópnum og er ástæðan sú að lækkun álagningarhlutfallsins hefur ekki dugað til að vera upp á móti hlutfallslegri lækkun persónuafsláttar. Skattbyrðin eykst um rúmlega 10% prósentustig í lægstu tekjubilum, en munurinn fer síðan minnkandi og deyr út við 90% mörkin. Stafar það af því að lægra álagningarhlutfall hefur meira að segja eftir því sem tekjurnar eru hærra, auk þess sem afnám hátekjuskattsins virkar efst í tekjuskalanum. Hjá 5% hjóna með hæstu tekjurnar er þróunin þó þannig að meðalskatthlutfallið hefur lækkað verulega eða um rúm 15 prósentustig ef litið er til heildartekna en um tæp 4% ef eingöngu er horft til heildarlauna. Ástæðan er fyrst og fremst sú að hjá þessum tekjuhópi er vægi fjármagnstekna hátt. Heildarlaun þessa hóps námu 51,9 milljörðum kr. árið 2005, en heildartekjur 115,9 milljörðum kr. Mismunurinn, 64 milljarðar kr., voru fjármagnstekjur.

7.2 Tekjujöfnun

Tekjujöfnunaráhrif tekjuskattskerfis einstaklinga eru nánar skoðuð á mynd 7.2 sem sýnir skattbyrði samskattaðra eftir tíundum á tekjuárinu 2005. Það ár nam skattbyrði hjóna og annarra samskattaðra að meðaltali 23,6% af heildarlaunum en 20,9% ef litið er til heildartekna að fjármagnstekjum meðtöldum. Skattbyrði af heildarlaunum lægstu tíundar

var þá 2,5% af heildarlaunum og skattbyrði þeirra var því 21,1 prósentustigi minni en framteljenda að meðaltali. Skattbyrði þeirra tekjulægstu af heildartekjum var aftur á móti 3,5%, 16,6 prósentustigum minni en þeirrar tíundar er mestar tekjur hafði. Þessa litlu skattbyrði tekjulægstu tíundarinnar má glögg sjá á mynd 7.2, en súlurnar lengst til vinstri á þeirri mynd gefa til kynna frávik skattbyrði þeirrar tíundar frá meðaltalinu. Skattbyrði þeirra tekjuhæstu þetta sama ár nam 30,5% af heildarlaunum en 20,1% af heildartekjum. Skattbyrði þeirra var 6,9 prósentustigum meiri en meðaltalið ef miðað er við laun, en 0,8 stigum minni en meðaltalið ef miðað er við heildartekjur. Svo sem sjá á mynd 7.2 er dökkbláa súlan, sem sýnir heildarlaun, fyrir ofan núll, en sú ljósblá, sem sýnir skattbyrði heildartekna, fyrir neðan núllstrikið. Glögg má sjá á myndinni að skattbyrði efri fimm tíundanna er oftast meiri en meðaltalið, en skattbyrði tekjulægri tíundanna fimm alltaf minni en meðaltalið.

Mynd 7.2 Tilfærsluáhrif tekjuskattskerfis einstaklinga tekjuárið 2005. Skattbyrði samskattaðra eftir tekjutíundum miðað við meðalskattbyrði framteljenda. Prósentustig.

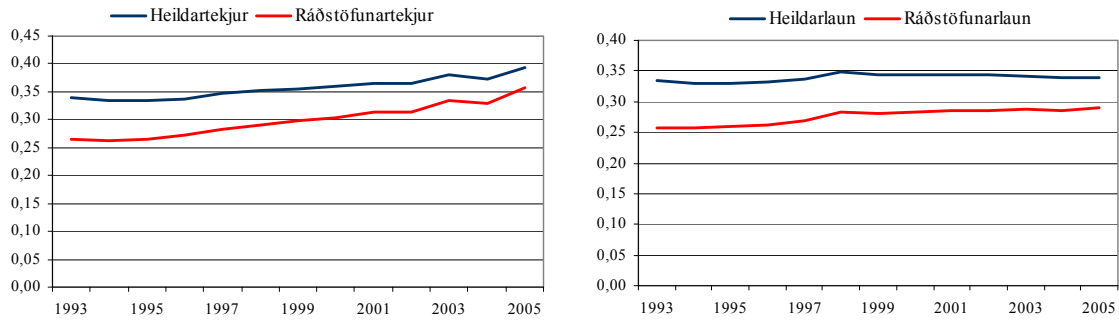


Heimild: Ríkisskattstjóri.

Á myndum 7.3 og 7.4 er sýnt hvernig Gini-stuðull heildartekna og ráðstöfunartekna einhleypinga annars vegar og hjóna og sambúðarfólks hins vegar, 25 ára og eldri, þróaðist á árunum 1993–2005.⁴⁹ Bláu línurnar sýna Gini-stuðul fyrir skatt og þær rauðu eftir skatt. Svo sem vænta mátti eru bláu línurnar ævinlega fyrir ofan þær rauðu; í tekjuskattskerfinu hefur ákveðin tilfærsla átt sér stað frá hinum tekjuhærri til þeirra tekjulægri. Hin síðustu ár hafa þessi tilfærsluáhrif þó farið dvínandi eins og sjá má af því að bilið á milli línanna hefur minnkað með tímanum. Sérstaklega á þetta við um heildartekjur hjóna, þar sem fjármagnstekjur eru taldar með.

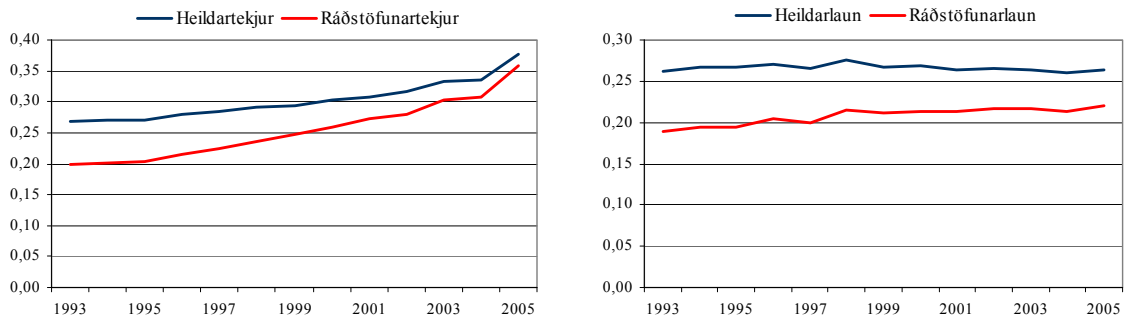
⁴⁹ Vegna þess hve tekjuhugtök fjármagnstekna og annarra tekna eru ólík kann að vera varhugavert að skoða tekjudreifingu heildartekna. Fram hjá þessum mun á tekjuhugtökum er þó litið hér.

Mynd 7.3 Tekjudreifing einhleypinga 25 ára og eldri fyrir skatt (til vinstri) og eftir skatt á árunum 1993–2005. Gini-stuðull.



Heimild: Ríkisskattstjóri og útreikningar nefndarritara.

Mynd 7.4 Tekjudreifing hjóna og sambúðarfólks 25 ára og eldri fyrir skatt (til vinstri) og eftir skatt á árunum 1993–2005. Gini-stuðull.



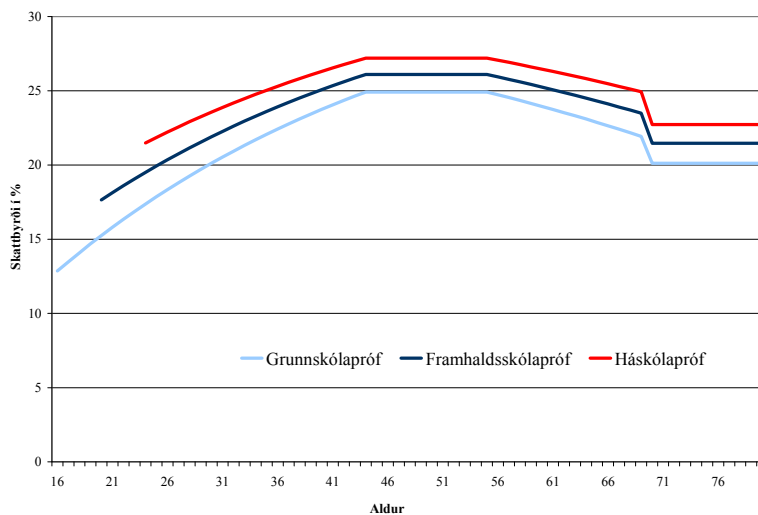
Heimild: Ríkisskattstjóri og útreikningar nefndarritara.

Minnkandi tekjujöfnunaráhrif skattkerfisins má rekja til nokkurra þátta. Í fyrsta lagi lækkaði persónuafsláttur á árunum 1993–2006. Í öðru lagi hefur sérstakur tekjuskattur – hátekjuskattur – verið afnuminn. Í þriðja lagi er skattur af fjármagnstekjum lægri en af öðrum tekjum og dreifing þeirra misjöfn. Vaxandi vægi fjármagnstekna í heildartekjum hefur þess vegna leitt til þess að munur á tekjudreifingu heildartekna fyrir og eftir skatt hefur minnkað.

Einnig er vert að benda á að tekjur fólks breytast með aldri og jafnframt er það misjafnt hvernig ævitekjuferillinn er. Fólk sem sækir sér langskólamenntun byrjar t.d. mun seinna að afla verulegra tekna en þeir sem ekki fara þá braut. Tekjudreifing á einu ári gefur hins vegar aðeins þversnið af tekjum fólks það tiltekna ár og ýkir því muninn sem er á ævitekjum einstaklinga á mismunandi aldri og með mismunandi dreifingu tekna yfir ævina. Til að glöggva sig betur á því hvernig tekjur geta dreifst með misjöfnum hætti yfir ævina kann að vera gagnlegt að setja fram einfalt dæmi. Á mynd 7.5 er sýnd þróun meðalskattbyrði þriggja einstaklinga með mismikla menntun. Sá fyrsti lýkur grunnskólaprófi og kemur út á vinnumarkaðinn 16 ára að aldri. Annar lýkur framhaldsskóla og byrjar að vinna um tvítugt og sá þriðji fer í háskóla og hefur störf 24 ára. Allir fara þeir á eftirlaun sjötugir. Gert er ráð fyrir að sá sem fer út á vinnumarkaðinn við 16 ára aldur hafi 150 þúsund kr. á mánuði í byrjunarlaun. Miðað er við að laun hækki um 3% að raungildi fram til 44 ára aldurs, haldist síðan óbreytt þar til 55 ára aldri er náð

en taki þá að lækka um 2% á ári. Laun hinna einstaklinganna eru stillt af þannig að núvirði launatekna sé hið sama við 16 ára aldur. Ellilífeyrir er áætlaður 56% af meðalárslaunum miðað við 40 ára innborganir. Skatthlutfall er áætlað hið sama á öllu tímabilinu, 35,72%, og persónuafsláttur 32.150 kr. á mánuði. Núvirt er með 5% vöxtum. Loks er gert ráð fyrir að núvirtar heildartekjur allra einstaklinganna séu þær sömu, eða 53,3 milljónir kr. Svo sem sjá má af myndinni ber sá einstaklingur sem styst er í skóla minnsta skattbyrði, en sá háskólagengni mesta. Meðalskattbyrði hins fyrrnefnda er 20,5% en hins síðarnefnda 25,2%. Meðalskattbyrði hins þriðja – þess sem lýkur framhaldsskólaprófi – er 23%. Þannig verða hreinar ævitekjur þess einstaklings sem kemur síðast út á vinnumarkaðinn minnstar að núvirði.

Mynd 7.5 Þróun meðalskattbyrði einstaklinga með mismikla menntun yfir ævina. Hlutfallstölur.



Heimild: Útreikningar nefndarritara.

Þessu dæmi verður að sjálfsgöðu að taka með nokkrum fyrirvara. Tekjuferlunum er ætlað að vera dæmigerðir fyrir viðkomandi einstaklinga, en þeir byggjast ekki á raunverulegum gögnum um tekjur. Engu að síður sést vel á þessu dæmi að þegar skoðuð er tekjudreifing á einu ári þar sem fólk er á mismunandi stað í ævitekjuferlinum og með mismunandi menntun og starfsvettvang þá mælist sjálfkrafa tölurverður ójöfnuður í tekjudreifingunni þótt allir einstaklingarnir kunni í raun að vera með svipaðar ævitekjur. Að auki kann hár jaðarskattur að virka letjandi á fólk að sækja sér meiri menntun í stað þess að fara snemma út á vinnumarkaðinn.

Í upphafi árs 2007 birti Hagstofa Íslands skýrslu um lágtekjumörk og tekjudreifingu 2003–2004, þar sem m.a. eru reiknaðir Gini-stuðlar fyrir Ísland og þeir bornir saman við Gini-stuðla í öðrum Evrópulöndum.⁵⁰ Í þeirri rannsókn er tekjudreifing reiknuð fyrir ráðstöfunartekjur á neyslueiningu, en þær eru skilgreindar sem ráðstöfunartekjur eftir að tillit hefur verið tekið til fjölskyldustærðar og þeirrar hagkvæmni í rekstri heimilisins sem fæst við það að fleiri en einn búa undir sama þaki. Fjármagnstekjur, að undanskildum

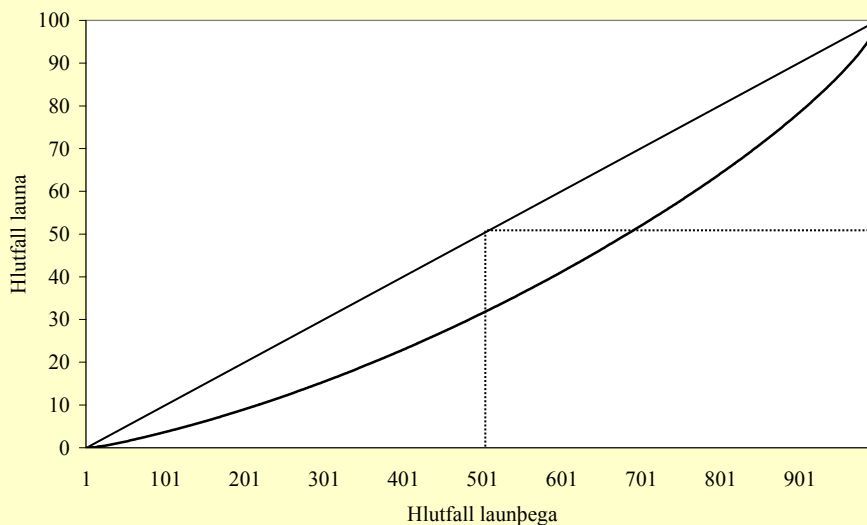
⁵⁰ Hagtíðindi 2007:1.

söluhagnaði verð- og hlutabréfa, töldust til ráðstöfunartekna. Gini-stuðull fyrir Ísland árið 2003 reyndist í könnuninni vera 0,24 og 0,25 árið eftir. Þar sem þær forsendur sem athugun Hagstofu byggist á eru aðrar en hér eru lagðar til grundvallar eru niðurstöður Hagstofu ekki samanburðarhæfar með beinum hætti við efni þessarar skýrslu. Engu að síður má nefna að samkvæmt rannsókn Hagstofunnar eru tekjur á Íslandi tiltölulega jafndreifðar sé miðað við önnur Evrópulönd. Þessi niðurstaða breytist ekki þótt notaðir séu nokkrir mismunandi mælikvarðar á jöfnuð í tekjudreifingu.

Box 4 Gini-stuðull

Tekjudreifingu má mæla með ýmsu móti, en sú aðferð sem oft er notuð er byggð á svonefndum Gini-stuðli sem byggist á svonefndum Lorenz-kúrfum.

Lorenz-kúrfur sýna hvernig heildartekjur dreifast á milli tekjuhópa. Þannig má t.d. mæla hversu hátt hlutfall launa kemur í hlut þeirra 10% einstaklinga er hafa lægstur tekjur. Þetta má setja fram á mynd með því að hafa hlutfall fólksfjöldans á lárétta ási og hlutfall launa (eða tekna) á þeim lóðrétta. Ef samband þessara tveggja stærða er algerlega línulegt þá er tekjudreifingin fullkomlega jöfn, þ.e. allir fá nákvæmlega jafnmikið í laun. Því ólínulegri sem línan er, þeim mun ójafnari er aftur á móti tekjudreifingin.



Á meðfylgjandi mynd sýnir beina línan fullkomlega jafna tekjudreifingu; hvert einasta 1% launþega fær nákvæmlega 1% launa heildarinnar í sinn hlut. Bogna línan sýnir aftur á móti þjóðfélag þar sem tekjudreifing er ekki fullkomlega jöfn.

Myndrænt má lýsa Gini-stuðlinum sem hlutfallinu á milli svæðisins á milli beinu og kúptu línunnar annars vegar og alls svæðisins fyrir neðan (suðaustan) beinu línuna hins vegar. Ef tekjudreifingin er fullkomlega jöfn þá leiðir af sjálfu sér að beina línan og línan sem sýnir tekjudreifingu viðkomandi þjóðfélags eru eina og sama línan. Í því tilfalli verður enginn munur á milli þessara lína og ofangreint hlutfall því jafnt núlli. Ef

tekjudreifing er á hinn bóginn ójöfn mun Gini-stuðullinn taka gildi á milli 0 og 1. Ef einn einstaklingur þiggur öll laun í hagkerfinu og enginn annar ber neitt úr bótum tekur Gini-stuðullinn gildið 1, en að öllu jöfnu má gera ráð fyrir að hann liggi á milli gildanna 0 og 1. Þeim jafnari sem tekjudreifingin er, þeim mun nær núlli liggur stuðullinn og því ójafnari sem hún er, þeim mun nær einum verður gildi hans.

Heimildaskrá

Alþingi, lagasafn. Sjá: www.althingi.is.

Fjármálaráðuneyti: Sögulegt yfirlit hagtalna. Sjá: www2.stjr.is/frr/thst/rit/sogulegt/index.htm

Hagstofa Íslands. Sjá: www.hagstofa.is/Hagtolur/Thjodhagsreikningar/Fjarmal-hins-opinbera.

Hagstofa Íslands (2007): Hagtiðindi 2007:01.

Hagstofa Íslands (2008): Hagtiðindi 2008:04.

OECD (1998): Harmful tax competition: An emerging global issue.

OECD (2004): Recent tax policy trends and reforms in OECD countries. OECD Tax Policy Studies no. 9.

OECD (2005): Survey of trends in taxpayer service delivery using new technologies. Forum on Tax Administration. Centre for Tax Policy and Administration.

OECD (2006): Fundamental reform of personal income tax. Oecd Tax Policy Studies no. 13.

OECD (2006): Taxing wages 2005/2006.

OECD (2007): Fundamental reform of corporate income tax. OECD Tax Policy Studies no. 16.

OECD (2007): Revenue Statistics 1965-2006.

OECD (2007): Tax co-operation: Towards a level playing field. 2006 Assessment by the Global Forum on Taxation.

OECD (2006): Taxing wages 2005/2006.

OECD/European Environment Agency Database. Sjá: www2.oecd.org/econinst/queries/.

OECD: Revenue Statistics of OECD Member Countries. Comparaitve Tables Volume 2007. Release 01. Sjá

<http://lysander.sourceoecd.org/vl=3351702/cl=37/nw=1/rpsv/ij/oecdstats/16081099/v55n1/s45/p1>. OECD Tax Database. Sjá: www.oecd.org/document/60/0,2340,en_2649_37427_1942460_1_1_1_37427,00.html.

0,2340,en_2649_37427_1942460_1_1_1_37427,00.html.

Ríkisreikningur árin 1995, 2000 og 2005.

Ríkisskattstjóri (2008): Tíund, fréttablað RSK, maí 2008.

Ríkisskattstjóri. Sjá: ww.rsk.is.

Skatteutvalget. Forslag til endringer i skattesystemet. Norges offentlige utredningar 2003:9.