

Jöfnuður og sanngjörn skattlagning

Hannes Hólmsteinn Gissurarson
prófessor við félagsvísindadeild Háskóla Íslands

2. tbl. 3. árg. 2007
Fræðigreinar

Útdráttur

Því er stundum haldið fram að skattabreytingar síðustu sextán ára hafi aukið ójöfnuð á Íslandi, ekki síst lágur fjármagnstekjuskattur. En það er misskilningur að fjármagnstekjuskattur sé 10% og tekjuskattur á atvinnutekjur 36%. Fjármagnstekjuskattur er 26,2% á eigendur fyrirtækja, auk þess sem þeir verða að reikna sér endurgjald og greiða af því tekjuskatt. Fjármagnstekjuskattur er rösk 36% á þá sem njóta vaxta- eða húsaleigutekna. Sölubagnaður af eignum er ekki reglulegar eða eiginlegar tekjur og ætti ekki að vera skattskyldur. Tekjuskattur á atvinnutekjur er vegna skattleysismarka breytilegur eftir tekjum, árið 2007 0% upp að 90 þús. kr. mánaðarlaunum, 18% þegar mánaðarlaunin eru 180 þús. kr. og hækkar síðan með tekjum, en nær aldrei alveg 36%. Eini hópurinn sem greiðir hærra blutfall af tekjum sínum en eigendur fyrirtækja eru þeir sem hafa bærra laun en nemur meðaltali. Það er líka rangt að tekjuskípting á Íslandi sé ójafnari en annars staðar á Norðurlöndum. Hún er tiltölulega jöfn samkvæmt alþjóðlegum mælingum.

Ýmis rök eru gegn stighækkandi tekjuskatti, sem sumir vilja taka upp. Hann flækir í fyrsta lagi skattlagningu. Önnur rök eru að hann eykur ábyrgðarleysi, þegar einn hópur getur velt þungum byrðum á annan með afli atkvæða. Hin þriðju eru að við hann dregur úr verðmætasköpun. Lítil sneið af stórríki getur verið stærri en stór sneið af lítilli köku, eins og samanburður Sviss og Svíþjóðar sýnir og einnig reynsla síðustu ára á Íslandi. Þótt skattar hafi verið lækkaðir jafnt á fyrirtæki og einstaklinga, hafa skatttekjur ríkisins stóraukist. Leiða má rök að því að með frjálsara og opnara atvinnulífi hafi jöfnuður frekar aukist en minnkað á Íslandi.

1. Inngangur

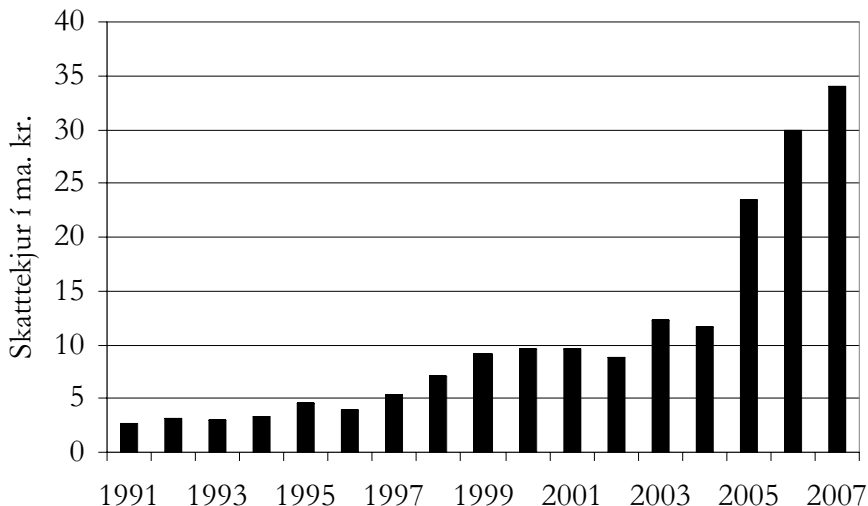
Árin 1991-2007 tók skattlagning á Íslandi miklum breytingum. Aðstöðugjald á fyrirtæki og eignaskattur var hvort tveggja fellt niður, einnig sérstakur skattur á verslunar- og skrifstofuhúsnæði; hátekjuskattur var tekinn upp og felldur aftur niður; virðisaukaskattur á suma vöru var lækkaður og einnig ýmsir tollar og vörugjöld; erfðafjárskattur og tekjuskattur á fyrirtæki og einstaklinga voru lækkaðir og tekinn upp fjármagnstekjuskattur, en áður höfðu fjármagnstekjur ýmist verið skattfrjálsar eða skattlagðar sem atvinnutekjur. Hlutur virðisaukaskatts í tekjuöflun ríkisins minnkaði, en tekjuskatts stækkaði. Sveitarfélög fengu nýja tekjustofna með auknum verkefnum. Þrátt fyrir lækkun tekjuskatts á fyrirtæki og einstaklinga hækkuðu skatttekjur ríkisins af þessum skattstofnum stórlega, eins og sést á mynd 1 og 2. Skatttekjur ríkisins af fjármagnstekjum hækkuðu einnig verulega, eins og sést á mynd 3, en áður hafði fjármagn gefið af sér litlar tekjur, enda mestallt í höndum ríkisins eða eigendalaust (fjármálaráðuneytið 2007). Um sumar skattabreytingar var sæmileg sátt, til dæmis niðurfellingun aðstöðugjalds, sem var hlutfall af veltu fyrirtækja, óháð afkomu þeirra, og bitnaði því illa á stórum fyrirtækjum með lítinn hagnað, jafnvel tap. Ekki var heldur deilt harkalega um hina miklu lækkun tekjuskatts á fyrirtæki, 27% á ellefu árum. Fyrst var ráðist í slíka lækkun til að afstýra atvinnuleysi erfiðleikaárin 1991-1994, en hún gaf góða raun, svo að haldið var áfram á sömu braut. Niðurfelling hátekjuskatts og eign-

Stjórnmal og stjórnsýsla veltímarit (fræðigreinar)

arskatts, lækkun tekjuskatts á einstaklinga og tiltölulega lágur fjármagnstekjuskattur hafa hins vegar sætt andmælum. Fullyrt er að með þessu sé auðmönnum og efnafólki hyglað. Þar eð skattleysismörk hafi ekki hækkað til jafns við verðlag, þurfi hlutfallslega fleiri lágtekjumenn en áður að greiða tekjuskatt (Stefán Ólafsson 2006a, 2006b, 2006c, 2006d, 2006e; Indriði H. Þorláksson 2007a, 2007b, 2007c, 2007d, 2007e, 2007f). Hér greini ég og gagnrýni þessi andmæli og velti því fyrir mér hvenær skattlagning sé sanngjörn eða réttlát, þótt það sé efni í aðra ritgerð eða jafnvel heila bók að reyna að svara því.

2. Áróðursblær á andmælum

Mynd 1. Skatttekjur ríkisins af tekjuskatti fyrirtækja

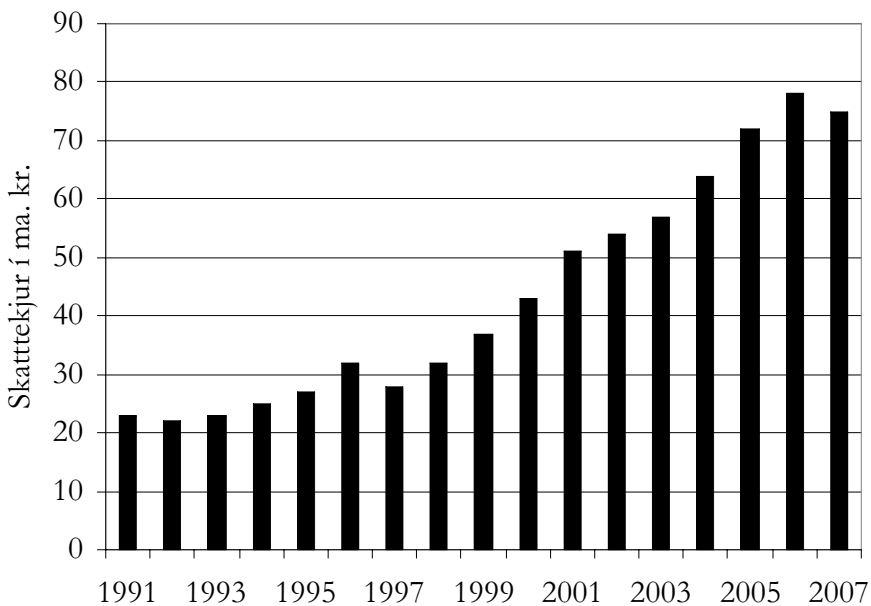


Ýmislegt í umræðum síðustu missera um skattamál er með áróðursblæ, til dæmis notkun gildishlaðinna orða. Eitt þeirra er „ójöfnuður“. Enginn er hlynntur ójöfnuði. Í fornu máli íslensku var sá kallaður ójafnaðarmaður, sem neytti aflsmunar, gerðist sekur um ofríki og yfirgang.¹ Jöfnuður var þá eftir sömu hugsun, að menn væru jafnir fyrir lögum, hvort sem þeir hefðu sömu tekjur eða ekki. Á tuttugustu öld tóku sumir að nota jöfnuð í annarri merkingu, ekki um það að fólk hefði allt

1 Sbr. m.a. 10. k. *Bandamanna sögu*, 2. k. *Bárðar sögu Snæfellsáss*, 1. k. *Fljótsdæla sögu*, 28. k. *Grettis sögu*, 2. k. *Hrafnkels sögu Freysoða* og 1. k. *Reykðæla sögu og Víga-Skútu*, þar sem segir frá ójafnaðarmönnum.

aðgang að markaðinum og lyti þar sömu reglum, heldur hitt að ríkið tryggði því með valdbóði sömu eða svipaðar tekjur óháð framlagi. Orðið „jöfnun“ á betur við um slíka iðju. Setjum svo að 200 manns sæki tónleika söngvara í Gamla bíói, en 2.000 manns tónleika söngkonu í Laugardalshöll, svo að söngkonan fái í sinn hlut tífalt það, sem söngvarinn fær. Þetta er ekki ójöfnuður. Ekkert er ranglátt við þetta. Enginn neytti aflsmunar, gerðist sekur um ofríki og yfirgang. En þetta er vissulega ójöfn tekjuskipting. Þótt enginn sé hlynntur ójöfnuði geta menn verið þeirrar skoðunar að ójöfn tekjuskipting sé eðlileg afleiðing af frjálsum viðskiptum, og jafnvel talið hana æskilega að einhverju marki (til dæmis vegna þess að við hana fá menn upplýsingar um hvar hæfileikar þeirra nýtast best öðrum). Stefán Ólafsson prófessor skrifar (2006a, 131): „Í þessari grein er fjallað um aukningu ójafnaðar í tekjuskiptingu Íslendinga síðasta áratuginn.“ En grein hans er um það að tekjuskiptingin á Íslandi hafi orðið ójafnari hin síðari ár og um hugsanlegar ástæður þess. Í fræðilegum umræðum er heppilegast að sneiða hjá gildishlöðnum orðum eins og „ójöfnuði“, sé völ á öðrum betri til lýsingar ástandi.

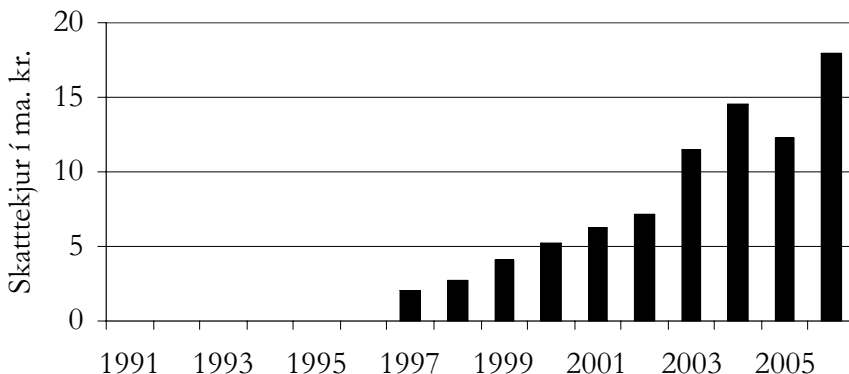
Mynd 2. Skatttekjur ríkisins af tekjuskatti einstaklinga



Annað gildishlaðið orð er „nýfrjálshyggja“. Frjálshyggjumenn (Ólafur Björnsson 1978, Hannes H. Gissurarson 2001) hafa það ekki um hugmyndir sínar, sem þeir rekja aftur til kenningar enska heimspekingsins Johns Lockes (1689/1986) um takmörk ríkisvaldsins og skoska hagfræðingsins Adams Smiths (1776/1997) um sjálfsprottið skipulag. Þetta er uppnefni sem andstæðingar frjálshyggju nota til að gera hana tortryggilega. Stefán Ólafsson talar (2006a, 136) um „stefnu-breytingu ríkisstjórna Reagans og Thatchers í átt til aukinnar nýfrjálshyggju og

óheftari markaðsbúskapar“.² Hann hefði heldur átt að ræða um þróun „í átt til aukinnar frjálshyggju og frjálssari markaðsviðskipta“, enda gætu allir felst sig við það orðaval, frjálshyggjumenn jafnt og sósíalistar.

Mynd 3. Skatttekjur ríkisins af fjármagnstekjuskatti



Þriðja gildishlaðna orðið er „ofurlaun“. Það hefur neikvæðan blæ og á vart heima í fræðilegum umræðum um skattamál. Sumir eru þeirrar skoðunar að engin forskrift sé til um hvenær laun séu of há eða of lág. Þetta sé sanningsatriði launþega og vinnuveitenda. Ef forstjóri fyrirtækis fær 10 millj. kr. í mánaðarlaun, en skapar með elju og útsjónarsemi 100 millj. kr. á sama tíma, þá hafa sumir ekkert við það að athuga. Forstjórinn sé vissulega með há laun, ekki „ofurlaun“. Stefán Ólafsson segir (2006a, 144): „Meiri vöxt hátekna má einkum rekja til vaxtar fjármagnstekna en einnig að einhverju leyti til ofurlauna stjórnenda.“ Hér hefði farið betur á að segja „mjög hárra launa stjórnenda“.

Fjórða orðið sem hér skal vikið að er „sanngirni“. Hugtakið sem það vísar til er ekki ónothæft, en vandmeðfarið. Indriði H. Þorláksson, fyrrverandi ríkisskattstjóri, vísar á bug að erfitt sé að skilgreina það eða meta. Hann gerir greinarmun á láréttu jafnræði, að skattgreiðendur með svipaðar tekjur beri svipaða skattbyrði, og lóðréttu jafnræði, að hátekjumaður greiði hærra hlutfall tekna sinna í skatt en lágtekjumaður. Indriði telur að lóðrétt jafnræði sé einnig notað sem mælikvarði á sanngirni. „Meðalskatthlutfall á þá að vera vaxandi með tekjum.“ Indriði fullyrðir (2007a, 20) að sanngirni krefjist stighækkandi tekjuskatts.³ Fyrra hugtak Indriða,

2 Stefán herðir á í 7. nmgr.: „Margir hafa talið að róttæk nýfrjálshyggjustefna (*libertarianism*) leiði óhjákvæmilega til aukins ójafnaðar í samfélaginu, með áherslu á óhefta markaðshætti, einkavæðingu og skattafríðindi fyrir fyrirtæki, fjárfesta og hátekjufólk (Blyth 2002 og Pontusson 2005).“

3 Indriði kemst enn skýrar að orði í blaðagrein (2007f): „Jafnræði í skattlagningu felst fyrst og fremst í því að þeir þegnar sem eins er ástatt um, t.d. hafa sömu tekjur, greiði sama skatt. Sanngirni kemur fram í því að þeir sem háar tekjur hafa greiði hærra hlutfall þeirra í skatt en hinir

lárétt jafnræði, er sæmilega skýrt: Mennt með svipaðar tekjur beri svipaða skattbyrði. En seinna hugtak hans, lóðrétt jafnræði, er bæði umdeilanlegt og óskýrt. Hvers vegna eiga hátekjumenn í nafni sanngirni að greiða herra hlutfall af tekjum sínum í skatt en lágtekjumenn? Jafnvel þótt þeir greiði sama hlutfall, greiða þeir meira, því að þeir hafa meiri tekjur (20% af miklum tekjum er auðvitað miklu meira en 20% af litlum tekjum). Nægir það ekki?

Indriði H. Þorláksson vitnar í kenningu Adams Smiths um skattlagningu. Ráða má af orðum Smiths að hann miðaði við flatan tekjuskatt, ekki stighækkandi.⁴ Sumum finnst einmitt stighækkandi tekjuskattur ósanngjarn, eins og hér verður síðar vikið að. Þeir fullyrða að sanngirni krefjist flats tekjuskatts, sama fyrir alla. Indriði svarar þeim engu. Í öðru lagi er lítið unnið með því að fullyrða að stighækkandi tekjuskattur sé sanngjarn. Hversu mikill á hann að vera? Hver eiga að vera lægri og hærri mörk hans? Er til dæmis sanngjarnt að lágtekjumenn greiði 5% skatt, en hátekjumenn 95%? Indriði svarar þessu engu heldur. Óheppilegur áróðursblær er á tali hans um sanngirni.

3. Ívilnar fjármagnstekjuskattur efnafólki?

Andstæðingar skattbreytinga síðustu sextán ára festa sjónir á fjármagnstekjuskatti. Hann sé of lágur. Stefán Ólafsson segir (2006a, 147) að kaupmáttur hátekjufólks hafi vaxið hraðar en lágtekjufólks, og valdi skattastefna stjórnvalda því ekki síður en markaðsöflin, „því að skattálagning á fjármagnstekjur var færð í 10% á meðan greiða þurfti af launatekjum yfir skattleysismörkum hátt í 40%.“

Þetta er misskilningur af tveimur ástæðum. Í fyrsta lagi greiða fjármagnseigendur í raun meira en 10% skatt af tekjum sínum, þótt fjármagnstekjuskattur sé vissulega 10%. Ef þeir eiga og reka fyrirtæki þá greiða þeir fyrst 18% tekjuskatt af hreinum hagnaði fyrirtækisins. Síðan greiða þeir sér út í arð þau 82%, sem þá standa eftir, og á þau leggst 10% fjármagnstekjuskattur, svo að þeir inna af höndum til ríkisins 8,2% í viðbót. Samtals er þetta 26,2%, eins og Indriði H. Þor-

tekjulægri. Þegar framangreindar tölur eru skoðaðar verður varla sagt að þær breytingar sem gerðar hafa verið á skattkerfinu á síðustu árum stuðli að þessum markmiðum og að tekjuskattkerfið gæti jafnræðis og sanngirni.“

4 Í ensku er gerður greinarmunur á „proportional“ skatti, sem er fast hlutfall (e. t. v. ofan við skattleysismörk), og „progressive“ skatti, sem er stighækkandi. Smith segir (1776/1997, V, ii, b): „The subjects of every state ought to contribute towards the support of the government, as nearly as possible, in proportion to their respective abilities; that is, in proportion to the revenue which they respectively enjoy under the protection of the state.“ Smith segir beinlínis „í hlutfalli við tekjur“ (in proportion to the revenue). Hann segir að vísu á öðrum stað í sama riti (1776/1997, V, ii, e): „It is not very unreasonable that the rich should contribute to the publick expence, not only in proportion to their revenue, but something more than in that proportion.“ En þar er hann að rökstyðja skatt á munadarvöru, sem hljóti eðli málsins samkvæmt að lenda af mestum þunga á auðugu fólki. Raunar verður að minna á að flatur tekjuskattur með háum skattleysismörkum er stighækkandi, því að menn greiða því herra hlutfall tekna sinna sem þeir nálgast hið setta skatthlutfall. Erfitt er að sækja stuðning við brattari skattstiga í verk Smiths.

láksson bendir raunar á (2007a, 18, nm.). Sama er að segja um hlutafjäreigendur sem fá greiddan út arð því að þegar hefur verið lagður 18% skattur á inni í hlutafélaginu. En auk þess verða menn sem starfa í eigin fyrirtækjum að reikna sér endurgjald sem þeir greiða tekjuskatt af. Til dæmis ber háskólagengnum viðskiptafræðingi sem á og rekur fyrirtæki að reikna sér 517 þús. kr. mánaðartekjur (óháð afkomu fyrirtækisins). Sá greiðir því í raun skatt af tekjum sínum í þremur þrepum, 0% tekjuskatt af fyrstu 90 þús. kr., 36% tekjuskatt af næstu 427 þús. kr. og 26,2% fjármagnstekjuskatt af arðinum sem hann greiðir sér síðan út. Ef tekjuafgangur fyrirtækisins fyrir skatt er ein milljón króna, þá greiðir hann um 28% í þessar þrjár tegundir skatta.

Aðrir fjármagnseigendur greiða í raun enn hærra hlutfall af tekjum sínum, til dæmis af húsaleigu og bankainnstæðum. Setjum svo að kona ein vilji nota tekjuafgang sinn óskiptan í sparnað til elliáranna. Hún greiðir fyrst um 36% af þessum tekjum sínum í venjulegan tekjuskatt.⁵ Þá eru eftir 64%, sem hún leggur inn á bankareikning á 6% vöxtum. Af þessum vaxtatekjum greiðir konan 10% fjármagnstekjuskatt. Við fyrri skattgreiðsluna, 36%, bætist hin síðari, um 0,4%, á ári.⁶ Nú er óvíst að innstæðan sé verðtryggð. Sé 6% verðbólga í landinu fær konan í raun enga vexti af innstæðu sinni, en verður samt að greiða fjármagnstekjuskatt af henni. Sé verðbólgan meiri þá tapar konan, en verður enn að greiða fjármagnstekjuskatt af innstæðu sinni ofan á tekjuskattinn áður. Hagur konunnar batnar lítt þótt gert sé ráð fyrir að hún taki út innstæðu sína, kaupi fyrir hana íbúð og leigi hana út (eða taki húsnæðislán og greiði síðan jafnmikið af því og hún hefði ella lagt í sparnað). Hún hefur þegar greitt fullan skatt af tekjunum sem runnu til að mynda eignina og þarf síðan að greiða 10% fjármagnstekjuskatt af húsaleigunni, jafnvel þótt íbúðin falli í verði svo að hún tapi stórfé samkvæmt efnahagsreikningi. Fjármagnstekjuskattur er enn fremur lagður á vergar húsaleigutekjur en ekki tekið tillit til fyrninga eða viðhalds.

Hin ástæðan til þess að rangt er að bera saman tekjuskatt af atvinnutekjum og fjármagnstekjuskatt er að tekjuskattur af atvinnutekjum er ekki alveg flatur vegna skattleysismarka. Fyrstu 90 þús. kr. í mánaðartekjur eru skattfrjálssar. Með öðrum orðum greiðir maður með 90 þús. kr. mánaðartekjur í raun 0% tekjuskatt. Maður með 180 þús. kr. mánaðartekjur greiðir í raun 18% af tekjum sínum í tekjuskatt (0% af fyrstu 90 þús. kr. og 36 af næstu 90 þús. kr.). Maður með 270 þús. kr. mánaðartekjur greiðir á sama hátt í raun 24% af tekjum sínum í tekjuskatt. Þannig má reikna áfram. Það er ekki fyrr en komið er í röskar 300 þús. kr. mánaðar-

5 Til einföldunar er hér jafnan talað um 36% tekjuskatt, þótt í raun sé hlutur ríkisins (2007) 22,75% og hlutur sveitarfélaga breytilegur, lægstur á Seltjarnarnesi, en hæstur 13,03%. Í flestum sveitarfélögum greiða menn samtals 35,78% af tekjum sínum í tekjuskatt og útsvar, eftir að skattleysismörkum er náð.

6 Ef þessi saga er rakin aftur í tímann og gert ráð fyrir að konan hafi lagt fé inn í banka fyrir mörgum árum, t.d. 1997, þá hefur hún greitt enn hærra hlutfall, því að þá var tekjuskattshlutfallið hærra.

tekjur sem launþegi greiðir sama hlutfall af tekjum sínum og viðtakandi arðs, 26,2%. Allt lágtekjufólk greiðir talsvert lægra hlutfall. Það er síðan rétt að þeir sem hafa hærri atvinnutekjur greiða hærra hlutfall, sem nálgast 36%, eftir því sem tekjur hækka, en nær því aldrei alveg (36% eru að hverfa, eins og stærðfræðingar myndu orða það). Lætur nærri að röska 300 þús. kr. séu meðaltekjur sambýlisfólks. Með öðrum orðum greiðir lágtekjufólk lægra hlutfall en fjármagnseigendur, fólk með meðaltekjur svipað, en hátekjufólk hærra. Til að tryggja „lárétt jafnræði“, sem Indriði kallar, svo að menn með svipaðar tekjur greiddu svipaða skatta, þyrfti tekjuskattur á atvinnutekjur að vera flatur skattur án skattleysismarka og nema nú 26,2%. En á meðan þessar tvær ólíku aðferðir eru notaðar við skattlagningu, að leggja 10% á allar fjármagnstekjur og 36% á allar atvinnutekjur umfram skattleysismörk, hlýtur ýmsum að finnast sanngjarnt að launþegar með meðaltekjur greiði svipað hlutfall og fjármagnseigendur, lágtekjufólk lægra hlutfall og hátekjufólk hærra hlutfall. Vandfundin eru að minnsta kosti rök fyrir því að fjármagnseigendur eigi að greiða hærra hlutfall tekna sinna í skatt en hátekjufólk. Sumir þeirra eru ekkjur, sem leigja út herbergi eða eiga í handraðanum hlutabréf og bankainnstæður. Hvers vegna ættu þær að greiða hærra hlutfall af tekjum sínum (sem þegar hefur verið greiddur fullur tekjuskattur af einu sinni) en hátekjumaður?

Indriði H. Þorláksson heldur því fram (2007a, 18) að hinn lági fjármagnstekjuskattur feli í sér ívilnun til fjármagnseigenda svipað og sjómannaafsláttur ívilnun til sjómanna.⁷ Gagnrýni hans á sjómannaafsláttinn er réttmæt. Ein stétt á ekki að njóta betri skattakjara en önnur. Ef sjómenn vinna erfiða og áhættusama vinnu og þurfa að dveljast langdvölum fjarri ástvinum sínum, svo að færri fást á sjó en ella, þá á nauðsynleg umbun að koma fram í launum þeirra. Fráleitt er hins vegar að jafna þessu við fjármagnstekjuskatt. Þegar hefur verið á það bent að fólk með meðaltekjur greiðir svipað hlutfall af þeim og fjármagnseigandi af sínum tekjum, lágtekjufólk lægra hlutfall og hátekjufólk hærra hlutfall. Því má spyrja: Eru skattleysismörkin ekki frekar ívilnun við fólk með lágar atvinnutekjur? Hvers vegna er ekki skattaafsláttur af fjármagnstekjum? Indriði birtir í ritgerð sinni töflu um „skattaútgjöld“ eða tekjutap ríkissjóðs af ívilnunum. Þar heldur hann því fram að skattaútgjöld „vegna lægra skatts á fjármagnstekjur“ nemi 11 milljörðum króna árið 2005. Hann kveðst (2007a, 25) reikna með í skattstofn fjármagnstekna 50% vaxtatekna, 70% söluhagnaðar hlutabréfa og 25% húsaleigutekna og gera ráð fyrir að 80% fjármagnstekna séu ofan skattleysismarka. Þessar forsendur eru að vísu ekki allar út á bláinn vegna þess að á móti fjármagnstekjum koma tap af verðbólgu og útgjöld við að afla þeirra, sem ekki eru frádráttarbær frá skatti, einkum húsaleigu. En hvað er dregið frá hverju til að fá töluna 11 milljarða króna? Það er hvergi skýrt, þótt geta megi sér til um að um sé að ræða muninn á skatttekjum af fjármagnstekjum, bæru þær 36% skatt, og skatttekjum af þeim, eins og nú er.

7 Raunar er þar prentvilla í 16. nmgr. Þar á að vera 82%, ekki 72%.

Þessar reikningsaðferðir eru þó hæpnar vegna þess sem þegar hefur verið bent á að margir fjármagnseigendur hafa þegar greitt skatta af þeim tekjum sem þeir notuðu til að mynda fjármagn sitt.

4. Dreifing skattbyrðarinnar

Hér hefur verið rætt um þrjár uppsprettur fjármagnstekna, arð af fyrirtækjum, húsaleigu og vaxtatekjur. Hin fjórða er söluhagnaður af hlutabréfum og öðrum eignum. Hún er annars eðlis. Í raun og veru eru þetta ekki tekjur heldur breytingar á verði eigna. Þess vegna er slíkur söluhagnaður víða ekki skattlagður og af sömu ástæðu er honum jafnan sleppt í alþjóðlegum könnunum, þegar tekjur og tekjuskipting í ólíkum löndum eru bornar saman. Hið sérstaka eðli söluhagnaðar má sjá með því að taka dæmi af húsi, sem maður kaupir í Reykjavík árið 2004 fyrir 30 millj. kr. Vegna hækkunar fasteignaverðs er húsið metið á 50 millj. kr. árið 2007. Maðurinn hefur grætt 20 millj. kr. í þeim skilningi að verð eignar hans hefur hækkað um þessa upphæð. Merkir það að myndast hafi í ógreiddum fjármagnstekjuskatti 2 millj. kr. skuld mannsins við ríkið, sem gjaldfalli, um leið og hann selur húsið? Það er óeðlilegt. Setjum síðan svo að kreppa skelli á, húsið falli í verði og sé árið 2010 metið á 20 millj. kr. Ef maðurinn hefur ekki selt hús sitt, hefur hann tapað 10 millj. kr. En hann fær ekkert greitt frá ríkinu vegna þess og getur hvergi notað þetta tap sitt. Ef maðurinn hefur selt hús 2005 þá hefur hinn nýi kaupandi tapað 30 millj. kr. og getur ekki heldur nýtt þetta tap sitt.

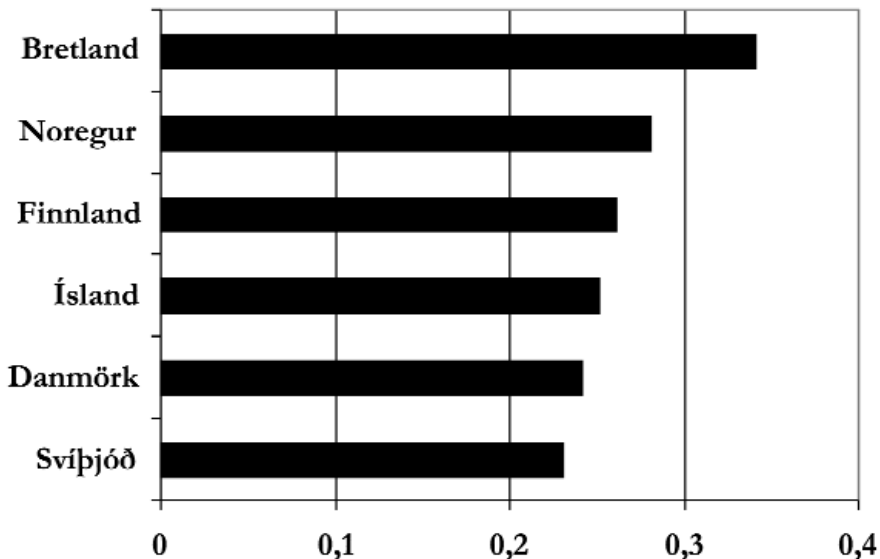
Það breytir engu um dæmið ef hlutabréf eru sett í stað húss. Þegar þau hækka eða lækka í verði er um að ræða breytingar á verði eigna, ekki eiginlegar tekjur. Þeir sem hafa atvinnu af því að kaupa eða selja hlutabréf (eða fasteignir) reikna sér einmitt endurgjald fyrir það, og slíkt endurgjald er vitaskuld tekjur ólíkt breytingunum á verði eignanna, hlutabréfanna. Fyrirtæki geta að vísu komist hjá því að greiða fjármagnstekjuskatt af söluhagnaði af hlutabréfum með því að endurfjárfesta hagnaðinn. En síðustu ár hafa nokkur íslensk fyrirtæki flust til Hollands og annarra landa Evrópska efnahagssvæðisins, þar sem söluhagnaður af hlutabréfum er óvíða skattlagður (Morgunblaðið 2007). Þau vilja greiða út arð eða losna í bókhaldi við ógjaldfallna skuld við skattýfirvöld. Þrátt fyrir þetta kemst Indriði H. Þorláksson svo að orði (2007a, 26) um fjármagnstekjuskatt: „Fræðileg rök fyrir meintum efnahagslegum kostum, svo sem eflingu sparnaðar með ívilnun þessari, eru vandfundin og útbreiddar kenningar um fjármagnsflóttu við eðlilega skattlagningu þessara tekna eru grýlusögur.“ Þetta eru ekki grýlusögur, heldur eru nógu mörg dæmi slíks fjármagnsflóttu til þess að íslensk yfirvöld hafa ákveðið að fella niður skattlagningu á söluhagnaði fyrirtækja af hlutabréfum (Geir H. Haarde 2007). Söluhagnaður einstaklinga á eftir sem áður að vera skattskyldur.

Indriði H. Þorláksson birtir (2007a, 30) línurit um skattbyrði einstakra hópa af tekjuskatti. Hún er samkvæmt því létt í lágtekjuhópum, þyngist skyndilega þegar komið er yfir skattleysismörk, nálgast síðan 30%, en léttist snögglega þegar komið er í tekjuhæsta hópinn. Byrðin léttist í tekjuhæsta hópnum, að sögn Indriða, af

Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

Því að fleiri njóti þar fjármagnstekna. En þá gerir hann enn ráð fyrir að skattur af fjármagnstekjum sé 10%, þótt hann sé í raun miklu hærri. Sleppum í bili þeim einstaklingum sem njóta vaxta af bankainnstæðum og húsaleigu, enda hafa fáir af þessu verulegar tekjur. Horfum líka fram hjá þeim sem njóta söluhagnaðar af hlutabréfum, enda er hann ekki reglulegar og eiginlegar tekjur, eins og þegar hefur verið bent á. Þá eru eftir þeir sem fá greiddan arð af hlut sínum í fyrirtækjum. Aðalatriðið er, eins og þegar hefur komið fram, að þeir greiða 26,2% af tekjum sínum, en aðeins þeir launþegar sem eru yfir meðaltekjum greiða hærri hlutfall af atvinnutekjum sínum og því nær 36% sem þeir hafa hærri tekjur. Ef þetta er „ívilnun“ þá er hún aðeins til fjármagnseigenda miðað við hátekjufólk. Frá öðru sjónarhorni séð er þetta íþynging við hátekjufólk miðað við fjármagnseigendur. Spyrja má hvers vegna sumir hátekjumenn eiga að greiða rösklega 26,2% af tekjum sínum, af því að þeir reka fyrirtæki og greiða sjálfum sér út arð, og aðrir hátekjumenn allt að 36%? Þetta er ekki hið lárétta jafnræði, sem Indriði styður, en það kveður á um að menn með svipaðar tekjur greiði svipaða skatta. Auk þess hvetur þetta hátekjufólk til að stofna að óþörfu fyrirtæki í kringum starfsemi sína. Til þess að tryggja hið lárétta jafnræði mætti lækka tekjuskatt á atvinnutekjur í stað þess að hækka fjármagnstekjur. Vandséð er með hvaða rökum Indriði getur hafnað því (öðrum en þeim sem hníga að stighækkandi tekjuskatti, en að þeim verður nánar vikið hér síðar).

Mynd 4. Gini-stuðlar ES 2003-2004



Miklu máli skiptir hvort reiknað er í tölum um tekjur fólks með söluhagnaði þess af hlutabréfum eða ekki. Stefán Ólafsson heldur því fram að tekjuskipting á Íslandi hafi orðið miklu ójafnari hin síðari ár. Til þess að sýna þetta notar hann svonefndan Gini-stuðul, sem er ein aðferð til að mæla tekjuskiptingu. Þegar sá

stuðull er 0, er tekjuskipting jöfn, en því nær 1 sem hann er, því ójafnari mælist tekjuskipting.⁸ Telur Stefán (2006a, 134) að Gini-stuðull um ráðstöfunartekjur hjóna og sambýlisfólk eftir skatt (sem er að sögn hans heppilegasta viðmiðunin) hafi hækkað um 0,10 á tíu árum, 1995-2004, úr 0,21 í 0,31.⁹ Verður þetta Stefáni tilefni hugleiðinga um það að „ójöfnuður“, eins og hann nefnir ójafna tekjuskiptingu, hafi aukist hraðar á Íslandi frá 1995 en í Bretlandi undir stjórn Thatchers, Bandaríkjunum í forsetatíð Reagans eða Chile á meðan þar var herforingjastjórn. Hann bendir að vísu á að Gini-stuðullinn mælist talsvert lægri, ef fjármagnstekjur eru allar undanskildar: Þá hefur hann hækkað 1995-2004 úr 0,20 í 0,24. Stefán vill hins vegar (2006a, 135) telja fjármagnstekjur með atvinnutekjum: „Ef slíkum tekjum er sleppt í mælingum á ójöfnuði tekjuskiptingar er verið að undanskilja algenga tekjuliði fólks með hærri heildartekjur og þar með skekkja útkomuna. Af þessum sökum telur Luxembourg Incomes Study hópurinn (LIS) flesta liði fjármagnstekna með (ekki þó hagnað af sölu hlutabréfa). Sama gera OECD og Evrópusambandið.“

Athugasemdin sem Stefán Ólafsson setur innan sviga, „ekki þó hagnað af sölu hlutabréfa,“ er hins vegar mikilvægari en hann vill vera láta. Í yfirgrípsmikilli könnun Evrópusambandsins á tekjuskiptingu og fátækt (2007) er miðað við atvinnutekjur og aðrar fjármagnstekjur en söluhagnað af hlutabréfum. Samkvæmt þeirri könnun var Gini-stuðull um ráðstöfunartekjur hjóna og sambýlisfólks eftir skatt á Íslandi árið 2004 0,25. Hann var örlitlu lægri í Svíþjóð og Danmörku, en nokkru hærri í Finnlandi og Noregi og talsvert hærri í Bretlandi, eins og sjá má á mynd 4. Það er því úr lausu lofti gripidið að tekjuskipting á Íslandi hafi færst frá því sem tíðkast á Norðurlöndum, í svipað horf og í Bretlandi. Skýringin á hinum mikla mun á tölum Stefáns og Evrópusambandsins er að söluhagnaður af hlutabréfum skiptist mjög ójafnt svo að tekjuskiptingin mælist miklu ójafnari ef hann er talinn með.

5. Stighækkandi tekjuskattur

Stefán Ólafsson heldur því fram (2006a, 145 og 147) að skattbyrði láglaunafólks hafi þyngst hin síðari ár, en hátekjufólks lést. Ástæðurnar séu þær tvær staðreyndir að hátekjufólk greiði margt frekar fjármagnstekjuskatt en venjulegan tekjuskatt og að skattleysismörk hafi ekki fylgt þróun verðlags eða launa, svo að menn með lægstu tekjur hafi tekið að greiða skatta, en ekki þurft þess áður. Ekki þarf að deila

8 Stefán segir (2006a, 133, nm.) að gögn sín um Gini-stuðla séu „unnin af starfsfólki ríkisskattstjóra upp úr íslenskum skattframtölum og reikningur Gini-stuðlanna sömuleiðis“. Enginn kannast hins vegar við það hjá embætti ríkisskattstjóra að hafa reiknað út Gini-stuðla fyrir Stefán Ólafsson eða neinn annan.

9 Hér eru notaðar tölur 1995-2004, þar sem könnun Evrópusambandsins, sem hér er nefnd á eftir, nær aðeins til 2004, en Stefán hefur (2006a) í Töflu 1 tölur frá 1993 til 2005 (en Gini-stuðullinn stökk samkvæmt tölum hans upp í 0,36 árið 2005). Smávægileg villa er í Töflu 2 í ritgerð Stefáns. Í fyrirsögn segir að hún sé um Gini-stuðla 1993-2005, en hún er um þá 1995-2005.

Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

um þessar tvær staðreyndir. Hefði Stefán látið sér nægja að benda á þær hefði fátt verið að greiningu hans að finna. En margs er að gæta. Vaxtatekjur voru til dæmis ekki skattlagðar áður en fjármagnstekjuskattur var tekinn upp, svo að kjör þeirra sem lifa á þeim hafa versnað. Þeir eru ef til vill fáir. Húsaleigutekjur einstaklinga voru hins vegar skattlagðar sem atvinnutekjur, en afleiðingin varð sú að fáir sem engir töldu þær fram. Skil þeirra hafa snarbatnað. Í þriðja lagi ber enn að minna á að þeir fjármagnseigendur sem njóta vaxta- eða húsaleigutekna hafa þegar greitt fulla skatta af þeim tekjum sem þeir notuðu síðan til að mynda fjármagn sitt og að þeir fjármagnseigendur sem njóta arðs af hlut sínum í fyrirtækjum greiða í raun 26,2% heildarskatt af tekjum sínum. Í fjórða lagi er einkennilegt að tala um þyngri skattbyrði ef hún er vegna þess að menn eru aflögufærari en áður. Setjum svo að fyrirtæki sé rekið með tapi og greiði þess vegna engan tekjuskatt. Nú snýst reksturinn við og fyrirtækið er rekið með gróða, svo að það greiðir sinn 18% tekjuskatt. Hefur skattbyrði þess þyngst? Að vísu, en ekki í neinum þeim skilningi sem kvarta þarf undan. Setjum síðan svo að maður hafi svo lágar tekjur, 90 þús. kr. á mánuði að hann sé undir skattleysismörkum og greiði þess vegna engan tekjuskatt. Nú fær hann miklu betra starf, svo að tekjur hans tvöfaldast og verða 180 þús. kr. á mánuði. Hann þarf þá að greiða 18% tekjuskatt (0% af fyrstu 90 þús. kr. og 36% af næstu 90 þús. kr.). Hefur skattbyrði hans þyngst? Að vísu, en ekki heldur í neinum þeim skilningi sem kvarta þarf undan. Kjör hans hafa batnað.

Tal Stefáns Ólafssonar um skattleysismörk er villandi. Hugmyndin með slíkum mörkum er að menn þurfi fyrst að framfleyta sér, húsnæði, fæði og klæði, áður en þeir taki að greiða til ríkisins. Þau ættu þá að miðast við einhvers konar lágmarks-framfærsluþörf. Viða eru slík skattleysismörk lægri en á Íslandi. Ef til vill er eðlilegt að tengja þessi mörk við vísitölu neysluvöruverðs, svo að þau hækki með verðlagi, og var það raunar gert hér frá og með 2007. Sjá má þróun þeirra á föstu verðlagi í 1. töflu. Til þess að þau væru hin sömu að raungildi og árið 1995, sem oft er miðað við, þyrftu þau árið 2007 að vera innan við 6 þús. kr. hærri á mánuði. Það er allt og sumt. En Stefán vill (2006a, 147) tengja skattleysismörk við vísitölu launa. Það er óeðlilegt: Ef tíundi hópurinn í röðinni eftir tekjum er skattfrjáls í upphafi vegna lágra tekna þá er með því tryggt að hann haldi áfram að vera skattfrjáls, óháð því hvort hann er aflögufær eða ekki. Hvers vegna ættu menn ekki að greiða tekjuskatt ef þeir geta það?

Tafla 1. Skattleysismörk 1988-2007 á verðlagi ársins 2006

| | | | | | |
|------|---------------|------|---------------|------|-------------|
| 1988 | 1.285.547 kr. | 1996 | 1.005.687 kr. | 2004 | 924.567 kr. |
| 1989 | 1.185.798 kr. | 1997 | 986.902 kr. | 2005 | 935.860 kr. |
| 1990 | 1.129.282 kr. | 1998 | 994.003 kr. | 2006 | 948.645 kr. |
| 1991 | 1.150.586 kr. | 1999 | 976.720 kr. | 2007 | 958.794 kr. |
| 1992 | 1.135.518 kr. | 2000 | 970.483 kr. | | |
| 1993 | 1.042.478 kr. | 2001 | 922.432 kr. | | |
| 1994 | 1.022.198 kr. | 2002 | 922.432 kr. | | |
| 1995 | 1.026.482 kr. | 2003 | 931.709 kr. | | |

Heimildir: Heimasiður ríkisskattstjóra og fjármálaráðuneytis.

Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Stefán Ólafsson heldur því fram (2006a, 144) að áratuginn 1995-2004 hafi kjör allra tekjuhópa á Íslandi að vísu batnað verulega, en kjör hinna verst settu hægar en hinna sem betur mega sín. Kjör hinna verst settu, 10% tekjulægsta hópsins, hafi batnað um 2,7% að meðaltali á ári (ráðstöfunartekjur eftir skatt), en kjör annarra talsvert meira. Þetta kann að vera rétt. En er aðalatriðið hversu hratt kjör lágtekjufólks batna í samanburði við kjör hátekjufólks á Íslandi? Skiptir hitt ekki meira máli hversu hratt kjör lágtekjufólks á Íslandi batna í samanburði við kjör lágtekjufólks í öðrum löndum? Samkvæmt tölum frá Efnahags- og samvinnustofnuninni í París, OECD (Förster 2007), bötunuðu kjör hinna verst settu, 10% tekjulægsta hópsins að meðaltali í löndum OECD um 1,8% árin 1996-2000. Með öðrum orðum bötunuðu kjör hinna verst settu á Íslandi 50% hraðar þetta tímabil en að meðaltali í þeim löndum sem Íslendingar miða sig oftast við.

Spurningin er hvort á að vera áhyggjuefni, kjör fátæks fólks eða ríks? Þeir sem telja aðalatriðið að kjör fátæks fólks batni setta sig við það að tekjuskiptingin kann að vera ójafnari fyrir vikið. Hinir sem vilja ekki að fólk auðgisti „óhóflega“, jafnvel þótt það hafi í för með sér betri kjör fátæks fólks en ella, krefjast stighækkandi tekjuskatts. Hátekjufólk eigi ekki að greiða sama hlutfall og meðaltekju- og lágtekjufólk, heldur hærra. Dæmi um stighækkandi tekjuskatt er að lágtekjufólk greiði 20% af tekjum sínum yfir skattleysismörkum í skatt, meðaltekjufólk 30%, hátekjufólk 40% og fólk með mjög háar tekjur („ofurlaun“ eins og Stefán Ólafsson orðar það) 50%. Raunar var annað atriðið í upptalningu þeirra Karls Marx og Friðriks Engels í *Kommúnistaávarpinu* (1848/1968, 43) á brýnustu ráðstöfunum í þeim löndum sem lengst væru „komin í þróuninni“ svo að kommúnistar hefðu náð þar völdum: „Háir og stighækkandi skattar.“¹⁰

Rökin gegn stighækkandi tekjuskatti eru hins vegar gamalkunn. Í fyrsta lagi flækir hann skattlagningu. Í dæminu hér að framan eru skattþrepi í raun fimm, 0% innan skattleysismarka og 20-50% ofan þeirra. Hvernig á að skipta tekjum milli fólks í fjölskyldum og fyrirtækjum og á einstök tímabil? Á að skattleggja hjón saman svo að þau teljist hátekjufólk og lendi í hærra skattþrepi? Reyna menn þá ekki að skipta tekjum (flytja þær) milli sín þannig að þeir lendi allir í sem lægstu skattþrepi? Tekjur sumra hópa eru óreglulegar. Þær dreifast ekki jafnt á einstök skattár. Rithöfundur semur bók á þremur árum og fær laun sín eftir útkomuna. Á hann að greiða skatt það árið eins og hátekjumaður, en hin tvö á undan eins og lágtekjumaður? Atvinnurekandi er mörg ár að mynda lífvænlegt fyrirtæki og síðan sveiflast tekjur hans upp og niður. Á að leyfa honum að flytja tekjur milli ára? (Og mun hann ekki gera það í bókhaldi sínu, hvort sem honum er leyft það eða ekki?)

Í öðru lagi stuðlar það að ábyrgðarleysi í stjórnsmálum þegar sumir fá í krafti atkvæða sinna að leggja hlutfallslega þyngri byrðar á aðra. Eðlilegast er að skattar

10 Fyrsta atriðið á lista þeirra Marx og Engels var „Eignanám á lóðum og lendum, en jarðrentan falli til þarfa ríkisins“. Krafan um auðlindaskatt í sjávarútvegi, sem var hávær á Íslandi í lok tuttugustu aldar, var sömu ættar. Tilgangur hennar var að gera „sjávarrentuna“ upptæka.

leggist á alla sem kjósa þá yfir sig. Hvers vegna eiga þeir sem greiða 0-30% tekjuskatt að leggja 40-50% tekjuskatt á aðra? Því má aldrei gleyma, þótt vissulega sé unnt að telja skatta greiðslu fyrir þjónustu, að menn velja ekki þjónustuna heldur verða að greiða skattana, hvort sem þeim líkar betur eða verr. Bandaríski hagfræðingurinn og Nóbelsverðlaunahafinn James M. Buchanan telur (2000) að skattar séu þá og því aðeins réttlátir að allir geti sætt sig við þá, en sumir neyði þeim ekki upp á aðra.¹¹

Í þriðja lagi dregur úr verðmætasköpun við stighækkandi tekjuskatt. Maður sem vinnur dagvinnu og greiðir af henni 20-30% í skatt er ófús að bæta við sig eftirvinnu ef ríkið hirðir allt að helmingi af tekjuauka hans, 40-50%. Setjum svo að hann sé klaufskur í höndum en snjall í forritun. Hann vilji gjarnan vinna lengur við tölvu sína og hafa með því hærra tekjur en greiða smíði, pípulagningamanni, rafvirkja og málara fyrir viðhald húss síns. Með flötum skatti breytir engu hvernig hann og iðnaðarmennirnir skipta með sér verkum, en við stighækkandi tekjuskatt verður slík verkaskipting honum dýrari. Maður sem rekur fyrirtæki skimar ekki heldur af sama ákafa í kringum sig eftir tækifærum til að græða ef helmingur gróðans og jafnvel meira rennur til ríkisins. Við stighækkandi tekjuskatt verður hann tregari til að taka áhættu. Setjum svo að hann sé í því skattþrepi að hann greiði 30% af tekjum sínum. Hann á eina milljón króna til að hætta í fjárfestingu og telur helmingslíkur á að hún takist. Ef það gerist þá græðir hann aðra milljón og flyst í herra skattþrep, svo að hann greiðir 50% af gróðanum í tekjuskatt. Ef fjárfestingin mistekst hins vegar og hann tapar fénu þá dregst tapið frá þeim tekjum hans, sem hann greiðir nú 30% af. Eftir skatt getur hann með öðrum orðum grætt 500 þús. kr. eða tapað 700 þús. kr. á fjárfestingu sem hann telur helmingslíkur á að takist (Blum & Kalven 1966, 15-28). Auðsætt er að áhættan er ekki eins mikils virði og áður.

6. Skattlagning í jöfnunarskyni

Samkvæmt lögum um tekjuskatt sem sett voru í Englandi árið 1691 réðst það af trúfélögum í hvaða skattþrepi menn lentu. Mótmælendur greiddu helmingi lægra hlutfall af tekjum sínum í skatt en kaþólskir menn og sérstakt skattþrep var einnig fyrir gyðinga (Blum & Kalven, 7). Er einhver munur á því að mismuna mönnum eftir tekjum eða trú?

Stuðningsmenn stighækkandi tekjuskatts svara því til að dreifa eigi skattbyrðinni eftir greiðslugetu (Indriði H. Þorláksson 2007a, 24). En það eru ekki aðeins rök fyrir stighækkandi tekjuskatti heldur líka fyrir flötum skatti með skattleysismörkum, til dæmis 30% á allar tekjur yfir 100 þús. kr., því að þá greiða menn eftir greiðslugetu, hátekjufólk miklu meira en lágtekjufólk, enda eru 30% af miklu auðvitað miklu meira en 30% af litlu.

11 Eins og Buchanan bendir sjálfur á notar hann samþykkislögmál sænska hagfræðingsins Knuts Wicksells (en veikir kröfuna): Til þess að skattlagning sé réttlát verða allir að samþykkja hana.

Stuðningsmenn stighækkandi tekjuskatts svara þá ýmsu til. Eitt er að ríkt fólk njóti miklu meiri þjónustu ríkisins en fátækt, til dæmis af því að það eigi meiri eignir, svo að því beri að greiða hlutfallslega meira. Þetta er hæpið. Eina þjónusta ríkisins sem ríkt fólk nýtur líklega frekar góðs af en fátækt, er löggæsla, brunavarnir og landvarnir, og kostnaður af þessa er aðeins brot af heildarútgjöldum ríkisins. Fátækt fólk kostar einmitt ríkið miklu meira á ýmsum öðrum sviðum. Annað svar og hið langalgengasta er að peningar séu hátekjufólki minna virði en lágtekjufólki. Því muni minna um þá. Fórn hálaunamanns, sem þurfi að sjá eftir 50% tekna sinna í ríkissjóð, sé ekki eins mikil og láглаunamanns, sem greiði 30% tekna sinna (Pigou 1951, 85-86). En þessi rök eru veik. Hver getur fullyrt að hver viðbótarkróna sé ríka manningum minna virði en hinum fátæka? Er hann ekki einmitt ríkur vegna þess að peningar eru honum meira virði en fátæka manningum? Og hvort sem það er rétt eða ekki að hver króna sé manni minna virði sem hann á þær fleiri, veitir það enga leiðsögn um hversu margar krónur þurfi að taka af hverjum, svo að fórninni eða missinum verði jafnt dreift á alla skattgreiðendur (Blum & Kalven, 39-68).

Stighækkandi tekjuskattur er ekki nauðsynlegur af sanngirnisástæðum. Öðru nær. Ýmsir merkir heimspekingar halda því einmitt fram að slíkur skattur sé óréttlátur. Tilgangur hans er að jafna tekjuskiptinguna með valdbóði. En ef tekjuskiptingin er niðurstaða frjálsra viðskipta einstaklinga þá er hún eðlileg og ástæðulaust að breyta henni. Hnykkjum á dæminu sem tekið var hér fram um söngvarann og söngkonuna með því að setja svo að á Íslandi hafi spekingar komið á réttlátri tekjuskiptingu, T_1 . Nú kemur frægur hagfræðingur til landsins, Milton Friedman að nafni, og auglýsir fyrirlestur í súlnasal Hótel Sögu fyrir 20 þús. kr. á áheyranda að viðbættum kostnaði. Fimm hundruð manns sækja fyrirlesturinn, hlusta af athygli og snúa ánægðir heim. Friedman er eftir þetta tíu millj. kr. ríkari og hver áheyranda hans 20 þús. kr. fátækari. En hvar er ranglætið? Á hverjum var brotið? Allir þeir sem að málinu komu eru ánægðari en þeir voru áður. Frjálst val þeirra raskaði tekjuskiptingunni, breytt henni úr T_1 í T_2 , sem er ójafnari, en engu óréttlátari (sbr. Nozick 1974, 160-164).

Með skattlagningu sem miðar að því að jafna tekjuskiptingu, gera upptækan mestan eða allan hluta þeirra tekna sem hátekjumenn hafa umfram lágtekjumenn, svipta yfirvöld menn þeim verðmætum sem þeir hafa skapað og eiga tilkall til. Skattlagningu í því skyni einu að jafna tekjur, flytja þær frá tekjuháum mönnum til tekjulægri, svipar til nauðungarvinnu, eins og bandaríski heimspekingurinn Robert Nozick kemst að orði (1974, 169). Hátekjumaður sem fær að halda 50% tekna sinna óskertum, greiðir 30% til þeirrar þjónustu ríkisins sem hann nýtur ásamt öðrum og 20% í millifærslur til fátæks fólks, er í raun neyddur til að vinna fyrir aðra 20% vinnutíma síns. Nauðungin er að vísu skilorðsbundin, því að menn ráða í frjálsu hagkerfi vinnuframlagi sínu að miklu leyti, en þeir verða samt að skila til annarra drjúgum hluta af því sem þeir vinna umfram nauðsyn. Franski heimspekingurinn Bertrand de Jouvenel telur síðan (1990) að skattlagning í tekjujöfnunarskyni beinist aldrei óskipt að auðugu fólki, því að það sé aldrei mjög

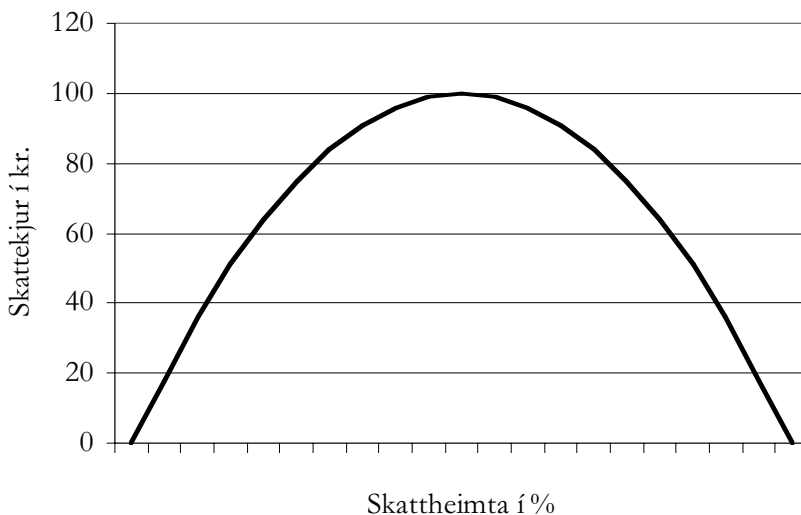
Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

margt, heldur líka að fólki með meðaltekjur. Hún feli ekki í sér að fé sé flutt frá ríki til fátækra heldur að vald sé flutt frá fólkinu til ríkisins og ábyrgðarkennd fólks sljóvgist. Einnig fá menn með ýmsar sérþarfir eða óvenjuleg áhugamál síður að njóta sín, sé tekjuskattur stighækkandi, og við það dragi úr æskilegri fjölbreytni mannlífsins.

Yfirlýstur tilgangur skattlagningar í tekjujöfnunarskyni er sjaldnast sá að koma því í kring að hagur hinna ríku versni heldur að hagur hinna fátæku batni með millifærslum til þeirra. Þeir eiga að njóta góðs af hinum háu sköttum á auðmenn. En stundum getur slík skattlagning orðið sjálfskæð (e. *self-defeating*). Indriði H. Þorláksson segir neðanmáls (2007a, 15) í tímaritsgrein: „Í bili er litið framhjá hugsanlegum áhrifum skattlagningar á vinnuframlag og framleiðslu, sem vikið verður að síðar.“ Þetta atriði er mikilvægara en Indriði vill vera láta (auk þess sem hann víkur í grein sinni raunar ekki síðar að því, þótt hann segist ætla að gera það). Laffer-boginn, sem dreginn er upp á mynd 5, sýnir hugsanleg áhrif skattheimtu á skatttekjur ríkisins. Við aukna skattheimtu aukast fyrst skatttekjurnar. En skattgreiðendur bregðast við hinni auknu skattheimtu með því að minnka við sig vinnu, hætta að kaupa út ýmsa þjónustu, vantelja tekjur og svo framvegis. Smám saman minnkar verðmætasköpun fyrir vikið (eða skilar sér verr í framtölum), uns komið er að því að skatttekjur ríkisins minnka. Lítil sneið af stórrí köku getur verið svipuð að stærð og stór sneið af lítilli köku, en skattlagningin ræður talsverðu um það hversu stór kakan verður.

Laffer-bogans sér vel stað þegar borin eru saman tvö gamalgróin og auðug Evrópulönd, Sviss og Svíþjóð. Skatttekjur á mann, taldar í peningum, eru svipaðar í báðum löndum en skattheimtan, talin í hlutfalli af landsframleiðslu, er miklu minni í Sviss en Svíþjóð (Curzon-Price 2001). Þetta er vegna þess að svissneska

Mynd 3. Laffer-boginn



kakan hefur stækkað miklu hraðar en hin sænska. Annað dæmi um Laffer-bogann er Ísland árin 1991-2007: Skatttekjur stórkust, þótt skattar væru lækkaðir, eins og sást á 1., 2. og 3. mynd. Meginskýringin var góðærið. Kakan stækkaði. Hitt skipti miklu minna máli, eins og einfaldir útreikningar sýna að skattleysismörk hækkuðu um skeið ekki eins hratt og verðlag, svo að skattstofn tekjuskatts á einstaklinga breikkaði og að fjöldi fólks stofnaði einkahlutafélög utan um rekstur sinn. Það breytti að vísu miklu að á þessu tímabili seldi ríkið nokkur stór fyrirtæki, til dæmis Landsbankann og Búnaðarbankann, sem áður höfðu greitt óverulega skatta en tóku nú að gefa af sér vænar skatttekjur. En tækifæri til hagræðingar eru auðvitað ekki tæmd í bönkunum né öðrum fyrrverandi ríkisfyrirtækjum, fáí markaðsöflin að njóta sín.

7. Samantekt

Skattabreytingar síðustu sextán ára hafa ekki aukið óréttlæti eða ójöfnuð í landinu. Vissulega hefur dregið úr jöfnunarhrifum skattlagningarinnar, enda er aðaltilgangur hennar tekjuöflun fyrir ríkissjóð, ekki tekjujöfnun. Þótt tekjuskipting á Íslandi hafi orðið eitthvað ójafnari er hún samt ein hin jafnasta í heimi. Allir tekjuhópar hafa notið góðs af vexti atvinnulífsins, af snöggum stærrri koku. Kjör 10% tekjulægsta hópsins hafa til dæmis batnað 50% örar á tíu árum en að meðaltali í aðildarríkjum OECD. Það á ekki að halda vöku fyrir neinum að kjör tekjuhæstu hópanna hafa batnað enn hraðar. Í ritgerðum þeirra sem gagnrýnt hafa skattabreytingarnar, til dæmis Stefáns Ólafssonar og Indriða H. Þorlákssonar, er byrðin af fjármagnstekjuskatti vanreiknuð. Eini hópurinn sem hefur undan einhverju að kvarta hennar vegna er hálaunamenn sem greiða hærra hlutfall tekna sinna í skatt en eigendur fyrirtækja með svipaðar tekjur. Skattleysismörk voru óeðlilega há þegar þau námu til dæmis 60% af meðaltekjum eins og var 1988. Nú nema þau nær 30% af meðaltekjum, en eru samt talsvert hærri en víðast annars staðar (ríkisskattstjóri 2007; Stefán Ólafsson 2006a, 147). Því má síðan ekki gleyma að meðaltekjur hafa hækkað stórkostlega að raungildi frá 1988. Æskilegt er að allir leggi eitthvað fram í ríkissjóð, en fjölmennir hópar sem þó eru orðnir aflögufærir séu ekki skattfrjálisir. Því má raunar halda fram með nokkrum rökum, þótt erfitt sé eðli málsins samkvæmt að styðja það tölulegum gögnum, að jöfnuður hafi aukist á Íslandi, því að skömmunarvald stjórn mála- og embættismanna hefur stórminnkað og aðgangur orðið greiðari út á markaðinn, jafnframt því sem tækifærum til að brjótast úr fátækt í bjargálnir hefur fjölgað. Réttlát skattlagning er einföld og almenn og raskar lítt verðmætasköpun. Skattlagning á Íslandi hefur breyst í þá átt síðustu sextán ár, þótt hún sé langt frá því að vera fullkomin.

Heimildir

- Blum, W. J. og Kalven, H. 1966. *The Uneasy Case for Progressive Taxation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Buchanan, J. M. 2000: „The Ethical Limits of Taxation,” *Debts and Taxes*, 212-227. Indianapolis: Liberty Fund.
- Curzon-Price, V. 2001. „How to Become a Rich Country—Lessons from Switzerland,” í Hannes H. Gissurarson og Tryggvi Þór Herbertsson, ritstj., *Tax Competition: An Opportunity for Iceland?* 9-18. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Evrópusambandið 2007. „Lágtekjumörk og tekjudreifing 2003-2004,” skýrsla Evrópusambandsins og Hagstofunnar 1. febrúar 2007. Upplýsingar á netinu, <http://www.hagstofa.is/?PageID=95&NewsID=2599>, sótt 1. september 2007.
- Fjármálaráðuneytið 2007. Upplýsingar á netinu, <http://www.fjarmalaraduneyti.is/hagtolur>, sótt 1. september 2007.
- Förster 2007. Tölvuskeyti til Hannesar H. Gissurarsonar 7. janúar.
- Geir H. Haarde 2007. Ræða á viðskiptaþingi 2007. Upplýsingar á netinu, <http://www.forsaetisraduneyti.is>, sótt 1. september 2007.
- Hannes H. Gissurarson 2001. *Fiskar undir steini. Sex ritgerðir í stjórnmalabeimspæki*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Indriði H. Þorláksson 2007a. „Skattapolítík. Er skattkerfið sanngjarnt og hvernig nýttast ívilnanir þess?” *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 3 (1), 11-33.
- Indriði H. Þorláksson 2007b. „Auðlindir og arður,” fyrri grein, *Morgunblaðið* 22. apríl.
- Indriði H. Þorláksson 2007c. „Auðlindir og arður,” seinni grein, *Morgunblaðið* 23. apríl.
- Indriði H. Þorláksson 2007d. „Skattar og skattalækkanir,” *Morgunblaðið* 7. maí.
- Indriði H. Þorláksson 2007e. „Skattbyrði,” *Morgunblaðið* 12. maí.
- Indriði H. Þorláksson 2007f. „Dreifing skattbyrði, jafnræði og sanngirni,” *Morgunblaðið* 20. maí.
- Jouvenel, B. de 1990. *The Ethics of Redistribution*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Locke, J. 1689/1986. *Ritgerð um ríkisvald*, þýð. Atli Harðarson. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Marx, K. og Engels, F. 1848/1968. „Kommúnistaávarpið,” þýð. Sverrir Kristjánsson, í *Úrvalsrit*, I. Reykjavík: Heimskringla.
- Morgunblaðið 2007. „Hollenskar skattareglur rýmri en víðast annars staðar,” 25. janúar.
- Nozick, R. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. Oxford: Blackwell.
- Ólafur Björnsson 1978. *Frjálsbyggja og alræðisbyggja*. Reykjavík: Almenna bókafélagið.
- Pigou, A.C. 1951. *A Study in Public Finance*. London: Macmillan.
- Ríkisskattstjóri 2007. Upplýsingar á netinu, <http://www.rsk.is> (Staðtölur skatta), sótt 1. september 2007.
- Smith, A. 1776/1997. *Auðlegð þjóðanna*, fyrri hluti, þýð. Þorbergur Þórsson. Reykjavík: Bókafélagið.
- Stefán Ólafsson 2006a. „Aukinn ójöfnuður á Íslandi. Áhrif stjórn mála og markaðar í fjölþjóðlegum samanburði,” *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 2 (2), 129-156.
- Stefán Ólafsson 2006b. „Stóra skattalækkunarbrellan,” *Morgunblaðið* 18. janúar.
- Stefán Ólafsson 2006c. „Heimsmet í hækkun skatta?” *Morgunblaðið* 24. febrúar.
- Stefán Ólafsson 2006d. „Aukning ójafnaðar á Íslandi,” *Morgunblaðið* 31. ágúst.
- Stefán Ólafsson 2006e. „Ójöfnuðurinn örari en í Chile Pinochets,” viðtal, *Fréttablaðið* 31. október.

