

SKATTAR OG ÓJÖFNUÐUR

Réttlátara og skilvirkara skattkerfi

SEPTEMBER 2021



Efnisyfirlit

Samantekt	2
1. Inngangur.....	3
2. Skattlagning launa- og fjármagnstekna	5
2.1. Skattar og ójöfnuður.....	6
3. Skattlagning fjármagns	9
3.1. Samræmd skattlagning fjármagnstekna á Íslandi	10
3.2. Þróun fjármagnstekjuskattlagningar og upptaka frítekjumarks.....	11
3.3. Reiknað endurgjald og tekjutilflutningur.....	12
3.4. Vísbendingar um misnotkun.....	16
3.5. Áhrif tekjutilflutnings á ríkissjóð.....	16
3.6. Eignaskattar	19
4. Auðlindagjöld.....	23
4.1. Hagkvæmni mismunandi tekjustofna.....	23
4.2. Auðlindarenta og veiðigjald.....	23
4.3. Breytingar á veiðigjaldi síðustu ár og mögulegar úrbætur	27
5. Skattaeftirlit.....	29
Viðauki. Skattgreiðslur sjálfstætt starfandi	31

Samantekt

Í aðdraganda lífsskjarasamninga krafðist Alþýðusambandið breytinga á tekjuskattkerfinu. Skattbyrði hinna tekjulægstu hafði aukist um áratugabil og dregið úr kaupmáttaraukningu launafólks.¹ Í þessari skýrslu er sjónum beint að skattlagningu fjármagns og auðlindagjöldum á Íslandi. Veikleikar í íslensku skattkerfi eru dregnir fram og bent á glufur sem nýttar eru til skattasniðgöngu. Stjórnvöld standa frammi fyrir stórum áskorunum í ríkisfjármálum og fyrirséð að heilbrigðis- og velferðarútgjöld aukist samfara öldrun þjóðar. Með einföldum úrbótum á íslensku skattkerfi væru tekin markviss skref í átt að réttlátara og skilvirkara skattkerfi og sterkari tekjustofnum hins opinbera.

Helstu niðurstöður skýrslunnar eru:

- Íslendingar tóku skref í átt að upptöku tvíþætts skattkerfis þegar samræmdri skattlagningu fjármagnstekna var komið á 1997.
- Á Íslandi bera fjármagnstekjur mun lægri skattbyrði en launatekjur. Skattbyrði þeirra allra tekjuhæstu lækkar eftir því sem tekjur aukast. Þetta er andstætt markmiði framsækinna skattkerfa, sem byggir á því að skattbyrði hækkar eftir því sem tekjur aukast.
- Þegar skattur á fjármagnstekjur er lægri en skattur á laun skapast hvatar fyrir þá í eigin atvinnurekstri til að telja laun fram sem fjármagnstekjur, svokallaður tekjutilflutningur (e. income shifting). Komi skattkerfið ekki í veg fyrir tekjutilflutning er brotið í bága við hlutleysissjónarmið. Hlutleysi skattkerfis dregur úr því að ákvarðanir séu teknar út frá sjónarmiði skattahagræðis.
- Tekjutilflutningur felst í því að launatekjur eru ranglega skráðar sem fjármagnstekjur. Skýrar vísbendingar eru um að skattasniðganga í formi tekjutilflutnings viðgangist hér á landi. Það á aðallega við um atvinnurekendur með háar tekjur.
- Ólíkt Norðurlöndunum hafa Íslendingar ekki brugðist við framangreindum veikleikum. ASÍ metur að reglur sem takmarka tekjutilflutning myndu auka árlegar skatttekjur um á bilinu 3-8 milljarða króna og styrkja tekjuöflun sveitarfélaga.
- Auðlegðarskatturinn tryggði að skattbyrði fari stigvaxandi með hækkandi tekjum. Afnám skattsins dró úr tekjujöfnunarhlutverki skattkerfisins. Innleiðing á skynsamlega útfærðum stóreignaskatti á verulegar eignir myndi auka tekjur ríkissjóðs um meira en 20 milljarða á ári og jafnframt tryggja að skattbyrði fari stigvaxandi með hækkandi tekjum.
- Móta þarf skýran ramma um auðlindagjöld. Gjaldheimta þarf að ná yfir nýtingu ólíkra auðlinda, t.d. fiskveiði, fiskeldi, framleiðslu raforku og nýtingu sem felst í þjónustu við ferðamenn. Færa þarf gjaldheimtu auðlindagjalda undir eitt ráðuneyti.
- Veiðigjöld voru 4,9 milljarðar á síðasta ári en mat á auðlindarentu fiskveiða fyrir árin 2008-2019 er á bilinu 30-70 milljarðar á ári.²
- Ráðast þarf í markvissar aðgerðir gegn skattsvikum og undanskotum sem áætlað er að kosti samfélagið tugi milljarða ár hvert.

¹ Alþýðusamband Íslands. (2017). „Skattbyrði launafólks 1998-2016“. Sótt af <https://www.asi.is/media/313671/skattbyrði-launafólks-1998-2016.pdf>

² Árið 2017 skar sig þó verulega úr en rentan fyrir árið var metin upp á 15 milljarða.

1. Inngangur

Íslensk stjórnvöld standa frammi fyrir gríðarstórum áskorunum í ríkisfjármálum. Öldrun þjóðar mun kalla á aukin opinber útgjöld ef viðhalda á núverandi velferðarstigi. Áætlað er að árið 2050 verði fjórði hver landsmaður eldri en 65 ára borið saman við sjöunda hvern í dag. Ein og sér mun þessi þróun leiða til aukinna útgjalda til heilbrigðismála og almannatrygginga ásamt því að draga mun úr tekjum hins opinbera. Um helmingur allra heilbrigðisútgjalda í dag er vegna aldurshópsins 65 ára og eldri, um 14% mannfjöldans. Í langtímaáætlun fjármála- og efnahagsráðuneytisins í opinberum fjármálum eru þessar áskoranir dregnar fram og bent á að öldrun þjóðar muni leiða til aukinnar skuldaföfnunar og að óbreyttu gætu skuldir hins opinbera nálgast landsframleiðslu árið 2050.³

Til viðbótar hefur veiking tekjustofna á síðustu árum þrennt stöðu ríkissjóðs.⁴ Þannig hefur fjármögnun samfélagslegra innviða ekki verið tryggð með fullnægjandi hætti af stjórnvöldum. Bent er á að uppsöfnuð árleg áhrif lögfesta skattkerfisbreytinga á tímabilinu 2013-2019 hafi verið 27 milljarðar árið 2019⁵ og eru þá ótalin áhrif af afnámi auðlegðarskatts, þróun veiðigjalda og afnámi bankaskatts. Á sama tíma hefur uppsöfnuð fjárfestingaþörf í samfélagsinnviðum verið metin á um 230 milljarða.⁶ Til viðbótar hefur langvarandi fjársvelt í heilbrigðiskerfinu legið fyrir um langt skeið en í skýrslu ASÍ frá árinu 2016 var bent á að fjárfestingar Íslendinga í heilbrigðisinnviðum hafi verið með því lægsta sem þekkt innan OECD.⁷ Ljóst er að ósjálfbærni ríkisfjármála og veiking tekjustofna yfir langan tíma er verulegt áhyggjuefni nú þegar fyrirséð er að kostnaður vegna öldrunar þjóðar bætist við fyrirliggjandi fjárfestingaþörf í innviðum.

Samfélagið á mikið undir því að skattkerfið sé vel hannað og stuðli að skilvirkri tekjuöflun ríkissjóðs sem er aftur forsenda öflugss velferðarkerfis. Illa hannað skattkerfi stuðlar hins vegar að óréttlæti og óskilvirkni og grefur undan velferð í samfélaginu. Áskoranir í opinberum fjármálum kalla á skýr áform um hvernig fjármagna eigi velferðarstoðir og innviði samfélags og sporna gegn vaxandi ójöfnuði. Rétt útfærðar aðgerðir auka jöfnuð og styrkja tekjuöflun hins opinbera.⁸

Í þessari skýrslu er sjónum beint að skattlagningu fjármagns og auðlindagjöldum á Íslandi. Bent er á augljósa galla í núverandi skattkerfi sem mikilvægt er að bæta úr. Glufur í skattlagningu reiknaðs endurgjalds gera að verkum að einstaklingar í atvinnurekstri geta dregið úr skattheimtu með tiltölulega einföldum aðgerðum. Það felst í því að launatekjur eru taldar fram sem fjármagnstekjur. Afnámi auðlegðarskattsins jók ójöfnuð og olli því að skattbyrði tekjuhæsta 1% lækkaði um 7,4 prósentustig. Breytingin olli því að skattbyrði þeirra allra tekjuhæstu lækkar eftir því sem tekjur aukast. Þetta er andstætt markmiði framsækinnna skattkerfa, sem byggir á því að skattbyrði hækkar eftir því sem tekjur aukast. Skynsamlega útfærður stóreignaskattur gæti aukið tekjur ríkisins um yfir 20 milljarða og leitt til jafnari tekjuskiptingar. Neikvæð áhrif af slíkum sköttum eru hverfandi.

Auðlindagjöld eru talin ein skilvirkasta gjaldheimta sem hið opinbera getur beitt. Auðlindagjöld hafa hins vegar verið lækkuð og eru í dag óeðlilega lág, einungis 14-18% af metinni auðlindarentu árið 2019. Umbætur á auðlindagjöldum og hækkun þeirra myndi stuðla að réttlátara skattkerfi. Niðurstöður

³ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2021). „Langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum“.

⁴ Í úmsögn Fjármálaráðs um fjármálaáætlun 2017-2022 var talað um að rekstur ríkissjóðs væri í jánnum ef leiðrétt væri fyrir áhrifum hagsveiflunnar.

⁵ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2019). Sjá Töflu 2.5 „Endurskoðun tekjuskatts og bótakerfa hjá einstaklingum og fjölskyldum.“

⁶ Sjá <https://kjarninn.is/frettir/2016-11-02-uppsofnud-fjarfestingathorf-i-innvidum-230-milljardar/>

⁷ Alþýðusamband Íslands. (2016). „Þróun heilbrigðisútgjalda: Langvarandi fjársvelt“ Sótt af <https://www.asi.is/media/312522/throun-heilbrigdisutgjaldajuni-2016.pdf>

⁸ Sjá Cingano, F. (2014). „Trends in income inequality and its impact on Economic growth“, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 163, OECD Publishing; Ostry, J.D., Loungani, P. og Berg, A. (2019). *Confronting Inequality: How Societies can choose Inclusive Growth*. New York: Columbia University Press.

skýrslunnar sýna að hægt er að bæta tekjuöflun hins opinbera samhliða því að jafna tekjuskiptingu, án þess að fórnna efnahagslegum árangri.

2. Skattlagning launa- og fjármagnstekna

Innan hagfræði er fræðigreinin sem fjallar um hagkvæmstu skattlagningu (e. optimal taxation), stundum kallað kjörstig skatta.⁹ Útgangspunktur þeirrar greinar er að hæfileikar á vinnumarkaði eru mismunandi og það er ríkisins að endurdreifa þeim gæðum sem myndast í samfélaginu á sem hagkvæmasta máta. Helstu niðurstöður þeirrar fræðigreinar eru eftirfarandi:

1. Eftir því sem skattar hafa meiri áhrif á skattstofn eiga skatthlutföll að vera lægri, dæmi er þegar vinnustundum fækkar með hækkun skatta.
2. Eftir því sem tekjujöfnuður er meiri eiga skatthlutföll að vera hærri.
3. Eftir því sem stjórnvöld vilja jafna tekjudreifinguna meira eiga skatthlutföll að vera hærri.

Hærri skatthlutföll gera að verkum að draga megi úr ójöfnuði í ákveðnar, t.d. með hækkun skattleysismarka.¹⁰

Skattstofn getur breyst vegna hærri skatta með tvennum hætti. Í fyrsta lagi vegna raunáhrifa svo sem með því að dregið sé úr vinnuframboði launafólks í tilfelli tekjuskatta eða þegar dregið er úr sparnaði í með hærri fjármagnstekjuskatti. Í öðru lagi getur skattstofn breyst vegna skattasniðgöngu og skattsvika. Bæði þessi áhrif leiða til þess að framtaldar tekjur minnka.

Áhrif hækkunar skatta á laun eru þau að dregið eru úr vinnuframboði. Með minna vinnuframboð er átt við að launamenn vinna minna eða stytta vinnutíma. Rannsóknir leiða í ljós að slík áhrif eru almennt takmörkuð og hjá flestum lítil. Meginþorri launafólks breytir ekki vinnuframlagi eftir sköttum, en þó eru frávik. Rannsóknir leiða í ljós að hjá ákveðnum hópum, t.d. einstæðum foreldrum og einstaklingum með litla starfsreynslu, geta fjárhagslegir hvatar haft mun meiri áhrif á atvinnuþátttöku. Á Norðurlöndunum greinast slík áhrif síður enda há atvinnuþátttaka þar. Mikil atvinnuþátttakan skýrist síðan af öflugri velferðarþjónustu sem einfaldar fólki að vera á vinnumarkaðnum, t.d. með nægum leikskólaplássum.¹¹

Áhrif hás fjármagnstekjuskatts koma fram í því að dregið er úr sparnaði. Sé hár skattur á fjármagnstekjur myndu einstaklingar líta svo á að betra sé að nýta peningana í dag en að geyma þá til framtíðar. Með því er neyslu flýtt og dregið úr sparnaði. Rannsóknir innan atferlishagfræði leiða í ljós að tæknileg atriði geta skipta meira máli en skattalegir hvatar. Sem dæmi má nefna að meiri áhrif eru af breytingum á valkostum í lífeyrissparnaði, séu þeir fyrir hendi, en skattalegum hvötum. Til viðbótar er mikilvægt að huga að því að þar sem Ísland er lítið opið hagkerfi er ekki sjálfgefið að minni sparnaður dragi úr fjárfestingum.¹²

Ekki ríkir einhugur meðal hagfræðinga hvort áhrif skattlagningar fjármagnstekna eða launatekna séu meiri á hegðun. Þó er algengt að hagfræðingar telji áhrif fjármagnstekna meiri og hefur sú skoðun undirbyggt þá sýn að fjármagnstekjuskattur eigi að vera mun lægri en tekjuskattur.¹³ Nýleg dönsk rannsókn staðfesti að fjármagnstekjur dragist meira saman en launatekjur þegar skattar eru hækkaðir en áhrifin eru hins vegar mjög lítil.¹⁴

⁹ Sjá t.d. Piketty, T. og E. Saez (2013). „Optimal Labor Income Taxation“, í A. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein, og E. Saez (ritstj.) *Handbook of Public Economics*, Volume 5. Elsevier-North Holland.

¹⁰ Hvort jöfnunaráhrifin eigi í meira mæli vera í gegnum skattleysismörk eða stigvaxandi skatthlutföll veltir á því hvernig lögunin á tekjudreifingunni er.

¹¹ Sjá t.d. Kleven, H. J. (2014). „How Can Scandinavians Tax So Much?“, í *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), bls. 77-98.

¹² Íslendingar geta fjárfest erlendis og útlendingar geta fjárfest á Íslandi, þar með er ekki trygg að innlendir sparnaður jafngildi fjárfestingum.

¹³ Sjá t.d. <https://www.igmchicago.org/surveys/taxing-capital-and-labor/>.

¹⁴ Þegar fjármagnstekjuskattur er hækkaður um 1% lækka fjármagnstekjur um 0,1-0,14%. Það eru mjög lítil áhrif. Kleven, H. J. og E. A. Schultz (2014). „Estimating Taxable Income Responses Using Danish Tax Reforms“, í *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), bls. 271-301. Það eru fáar rannsóknir til þar sem mismunandi áhrif launatekju- og fjármagnstekjuskatts eru borin saman.

Áhrif skattasniðgöngu á skattstofn eru mun meiri en af þeim áhrifum sem lýst er að ofan. Rannsóknir sýna að þegar skattur á laun hækkar er reynt að komast hjá því að telja launatekjur sem laun en telja laun fremur öðruvísi fram þar sem skattlagning er lægri eða engin. Stærstur hluti fólks er ekki í stöðu til að gera slíkt. Dæmi um sniðgöngu væri þegar atvinnurekandi telur launatekjur fram sem fjármagnstekjur. Hversu margir geta gert slíkt og hversu létt það er að breyta um form á tekjum veltur á hönnun skattkerfis. Norðurlöndin ná almennt að halda slíkum áhrifum í lágmarki í dag. Fyrir því eru nokkrar ástæður. Má nefna að allir atvinnurekendur þurfa að telja fram laun starfsmannanna (e. third-party reporting). Sökum þessa getur launafólk ekki komist hjá því að borga launaskatt af tekjum. Þá eru skattstofnar breiðir og frádráttarliðir afar fáir. Svo er hlutdeild sjálfstætt starfandi lítil í alþjóðlegum samanburði. Á hinum Norðurlöndunum eru því áhrif skattbreytinga á skattstofn mun minni en í t.d. Bandaríkjunum þar sem frádráttarliðir eru umtalsvert fleiri. Þetta gerir að verkum að áhrif af skattabreytingum á skattstofn er háð hönnun skattkerfis.¹⁵

Öll Norðurlöndin eru með tvíþætt skattkerfi (e. dual income tax system) eða kerfi sem líkist því. Skattlagning fjármagnstekna er lægri en skattlagning launatekna. Hvetur það til þess að telja launatekjur fram sem fjármagnstekjur, sem er einkum fært þeim sem stunda eigin atvinnurekstur. Samkvæmt kenningum um hagkvæmustu skatta ætti munur á skattlagningu launa og fjármagns að vera minni til að tryggja að launatekjur séu ekki taldar fram sem fjármagnstekjur. Sé vilji til þess að fjármagnstekjuskattur sé lægri en launatekjuskattur þarf hins vegar að tryggja að ekki sé með einföldum hætti hægt að dulbúa launatekjur sem fjármagnstekjur. Nánar verður fjallað um þetta í kafla 3.3.

Norðurlöndin einkennast af jöfnuði í alþjóðlegum samanburði. Það má að miklu leyti rekja til verulega jafnrar launadreifingar. Á móti vegur að fjármagnstekjur dreifast ójafnt. Það er því mikill mismunur í tekjusamsetningu milli tekjuhópa þar sem fjármagnstekjur renna í mun meira mæli til þeirra tekjuhæstu. Þetta er þróun sem hófst á öllum Norðurlöndum eftir að tvíþætt skattkerfi var tekið upp, þ.m.t. á Íslandi. Að óbreyttu kallar það á hærri skattlagningu fjármagns.¹⁶

2.1. Skattar og ójöfnuður

Eignaójöfnuður er umtalsvert meiri en tekjuójöfnuður á Íslandi. Þær fjölskyldur sem mynda eignamestu tíundina, þ.e. ríkustu 10% fjölskyldna, eiga 56% af heildareignum heimilanna. Fjölskyldur í tekjuhæstu tíundinni, þ.e. tekjuhæstu 10% fjölskyldna, fá 31% af heildartekjum heimilanna (sjá mynd 1). Fyrir því eru nokkrar ástæður. Eignamunur er milli yngri og eldri kynslóða þar sem fólk sparar minna á yngri árum og hefur síður tók á því. Svo leiðir tekjumismunur til eignaójafnaðar. Þá dreifist arfur verulega ójafnt. Síðan er mikill munur á ávöxtun sparnaðar milli einstaklinga. Fjármagnstekjur eru tekjur sem fást fyrir sparnað sem getur verið í formi verðbréfa, bankainnistæðna og fasteigna. Fjármagnstekjur dreifast því umtalsvert ójafnara en launatekjur en lúta engu að síður lægri skattlagningu.¹⁷

Með skattlagningu fjármagns er í sinni víðustu mynd átt við fjármagnstekjuskatt, erfðafjárskatt, eignaskatt, fasteignagjöld og fyrirtækjaskatt.¹⁸ Öll OECD lönd skattleggja fjármagnstekjur einstaklinga og hagnað fyrirtækja ásamt því að leggja á fasteignagjöld. Til viðbótar eru flest OECD lönd með erfðafjárskatt en fá

¹⁵ Sjá t.d. Slemrod, J. Og Gillitzer, C. (2014). *Tax Systems*. Cambridge, MA: MIT Press.

¹⁶ Sjá Ranaldi, M. Og B. Milanović (2020). „Capitalist Systems and Income Inequality“. LIS Working Paper Series - No. 803.

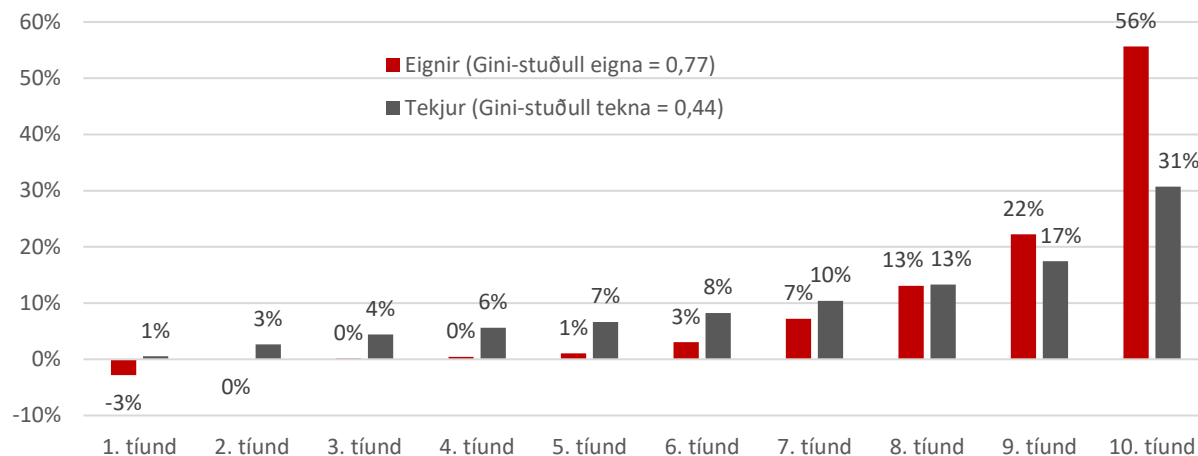
¹⁷ Við skattlagningu fjármagnstekna er eigið húsnæði undanskilið. Bæði hvað varðar reiknuð húsaleiga og söluhagnað. Stærsti hluti eigna býr því ekki til fjármagnstekjur eins og skatturinn mælir þær.

¹⁸ Skiptar skoðanir eru um það hvort hinn eiginlegi greiðandi fyrirtækjaskatts séu starfsmenn eða eigendur fyrirtækisins. Hækkun fyrirtækjaskatts getur leitt til þess að fyrirtæki dragi úr launakostnaði, þannig að launafólk greiði í raun hluta skattsins. Sjá t.d. Saez, E. og G. Zucman (2019). „Clarifying Distributional Tax Incidence: Who Pays Current Taxes vs. Tax Reform Analysis“, UC Berkeley Working Paper.

lönd eru með eignaskatt. Það sem skiptir máli varðandi skattlagningu fjármagns er heildarskattlagningin. Þannig getur eignaskattur vegið upp á móti lágum fjármagnstekjuskatti. Það var tilfellið á Íslandi þegar auðlegðarskatturinn var við lýði, sjá kafla 3.4.

Mynd 1. Hlutdeild einstakra tíunda af heild, 2020

Miðað er við ráðstöfunartekjur og hreina eign fjölskyldna.



Heimild: Hagstofa Íslands, útreikningar ASÍ.

Í nýlegri skýrslu um eignaskatt metur OECD fjármagnstekjuskatt betri en eignaskatt með tilliti til skilvirkni og réttlætis. Fjármagnstekjuskattur einn og sér er aftur móti ekki talinn nægur til að draga úr eignaójöfnuði. Einhver önnur skattlagning fjármagns sé því nauðsynleg, t.d. eignaskattur eða erfðafjárskattur. Í löndum með lága skattlagningu fjármagnstekna eru rök fyrir eignaskatti hins vegar talin sterk. Í því samhengi eru Norðurlöndin sérstaklega nefnd, þar sem fjármagnstekjuskattur er lágur og flatur, þar á eignaskattur sérstaklega vel við.¹⁹

Rammagrein 1. Skattar og fjármagnsflótti

Skattar á fjármagn einstaklinga byggja á eignum þeirra þvert á lönd. Það gerir að verkum að enginn hvati er fyrir hendi að flytja eignir erlendis. Að færa inneign af íslenski bankabók inn á erlendan bankareikning hefur engin áhrif á eignir viðkomandi. Slíkt hefur því engin áhrif á fjármagnstekjuskatt sé talið eðlilega fram. Eina leiðin til að draga úr slíkum sköttum er að flytja til landa með lægri skatta. Rannsóknir leiða þó í ljós að áhrif skatta á flutninga fólks milli landa eru lítil.¹

Að fela eignir á aflandssvæðum getur aftur á móti dregið úr skattgreiðslum. Slíkur tilflutningur byggir á skattsvikum og felst sjaldnast í að flytja fjármagn í raun heldur að fela eignir í skattaskjólum. Áætlað er að af öllum eignum séu 8% geymd á aflandssvæðum. Helsta ástæða fyrir því að skrá eignir á aflandssvæðum er að svíkja undan skatti og fela eignarhald. Rannsóknir sýna að um 90-95% af eignum frá aflandssvæðum eru ekki taldar fram til skatts. Það eru fyrst og fremst þeir allra eignamestu sem geyma eignir sínar á aflandssvæðum. Þar má nefna að árið 2007 var umfang aflandseigna Íslendinga fjórða hæsta í Evrópu. Var skattlagning fjármagnstekna þá með hagstæðasta móti.² Umfang eigna á aflandssvæðum einstakra landa veltur því ekki einvörðungu á skatthlutföllum.

¹⁹ Sjá OECD (2018). „The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD“, OECD Tax Policy Studies, No. 26.

Hvað skattlagningu fyrirtækja varðar eiga rök um fjármagnsflóttu í meira mæli við. Fyrirtæki eru í flestum löndum skattlögð þar sem framleiðsla á sér stað. Val á staðsetningu framleiðslu getur þá verið háð fyrirtækjaskatti. Rannsóknir benda þó til þess að val á staðsetningu innan fyrirtækja byggist í stærra mæli á öðrum þáttum.³ Áhrif af alþjóðavæðingu á skattlagningu fyrirtækja er einna mest sýnileg í skattasniðgöngu alþjóðlegra fyrirtækja. Áætlað er að um 40% af hagnaði alþjóðlegra fyrirtækja séu skráð í skattaskjólum á meðan að framleiðslan fer fram í öðrum löndum. Á heimsvísu tapa þjóðir heims 10% af fyrirtækjaskatti vegna skattasniðgöngu alþjóðlegra fyrirtækja. Tekjutap íslenska ríkisins nemur 22% vegna skattasniðgöngu alþjóðlegra fyrirtækja.⁴

Hreyfanleiki fjármagns hefur fyrst og fremst áhrif á skatttekjur í gegnum skattasniðgöngu alþjóðlegra fyrirtækja og skattsvik auðugra einstaklinga. Staðarval einstaklinga, fyrirtækja og hins eiginlega fjármagns er að takmörkuðu leyti háð skatthlutföllum.

¹ Áhrif skatta á innlenda ríkisborgara eru nánast engin á meðan skattar geta haft áhrif á flutninga útlendinga. Þar sem flestir eru innlendir ríkisborgarar eru heildaráhrifin ekki mikil. Sjá t.d. Kleven, H., C. Landais, M. Muñoz og S. Stantcheva (2020). „Taxation and Migration: Evidence and Policy Implications“, í *Journal of Economic Perspectives*, 34(2), bls. 119–142.

² Alstadsæter, Johannesen og Zucman (2018). „Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality“, í *Journal of Public Economics*, 162, bls. 89-100.

³ Sjá t.d. Benassy-Quere, A., B. Coeure, P. Jacquet og J. Pisani-Ferry (2018: 8. kafli). *Economic Policy: Theory and Practice*. Oxford University Press.

⁴ Sjá Tørsløv, T., L. Wier og G. Zucman (2020). „The Missing Profits of Nations“, NBER working paper #24701. Það er einkum með tvennum hætti sem fyrirtæki sniðganga fyrirtækjaskatt, með milliverðlagningu og þunnri eiginfjármögnun. Hið fyrrnefnda vegur mun þyngra á alheimsvísu.

3. Skattlagning fjármagns

Skattkerfi eru ávallt í endurskoðun til að endurspegla áherslur og mæta áskorunum samfélaga hverju sinni. Hér á landi endurspeglar núverandi skattkerfi að miklu leyti áherslur og áskoranir stjórnvalda frá því á tíunda áratug síðustu aldar. Upp úr 1990 fóru Norðurlöndin í gegnum umfangsmiklar umbætur á skattkerfum sínum þegar þau tóku upp svokallað tvíþætt skattkerfi (e. dual income tax). Tvíþætt skattkerfi byggir á því að skattlagning á fjármagn er aðskilin frá skattlagningu tekna. Á þeim tíma voru flest lönd með svokallað heildstætt skattkerfi (e. comprehensive tax system) þar sem allar tekjur voru lagðar saman, óháð uppruna. Í raun mætti segja að umbætur Norðurlandanna hafi byggt á því að tvíþætt skattkerfi, breiðir skattstofnar og minni fjármagnsflótti myndu verða skilvirkari leið til að afla tekna og styðja við velferðarkerfið.

Tilgangur umbótanna var að mæta nýjum áskorunum þess tíma en þær fólust meðal annars í auknum hreyfanleika fjármagns á heimsvísu og aukinni skattasamkeppni milli þjóða. Aukið flæði fjármagns skapaði áskoranir fyrir norræn skattkerfi þess tíma sem einkenndust af stighækkandi (e. progressive) sköttum á bæði tekjur og fjármagn. Aukinn hreyfanleiki fjármagns gerði fjármagnseigendum auðveldara fyrir að stunda skattasniðgöngu og flytja fjármagn til lágskattasvæða. Til viðbótar var að finna ýmis flækjustig í skattaútreikningi eldri kerfa, t.d. fjöldi undanþága og frádráttarliða frá sköttum. Þar að auki þótti skattlagning nafnávöxtunar fjármagns í hárrí verðbólgu þess tíma óvinsæl.

Ráðist var í svipaðar umbætur á Íslandi þegar samræmdri skattlagningu fjármagnstekna var komið á árið 1997. Af skýrslu nefndar um skattlagningu fjármagnstekna má greina að sömu sjónarmið ríktu um skattlagningu fjármagns á Íslandi og á Norðurlöndunum. Þannig var talið nauðsynlegt að fjármagnstekjuskattur yrði innleiddur með lágu hlutfalli hér á landi. Rökin voru meðal annars að lágt skatthlutfall myndi koma í veg fyrir flóttu fjármagns frá landinu. Það hafði einnig áhrif að á Íslandi var eignaskattur sem vóg á móti lágri skattlagningu fjármagnstekna.

Hreint tvíþætt skattkerfi felur í sér að grunnprósenta skatta á atvinnutekjur, fjármagn og tekjur lögaðila (fyrirtækjaskattur) er hin sama. Greiddur fyrirtækjaskattur er frádráttarbær gegn arði og söluhagnaði til að koma í veg fyrir tvískattlagningu.²⁰ Norðurlöndin hafa í litlum mæli fylgt þessu að fullu. Þegar grunnprósenta eru ólíkar er talað um hálf-tvíþætt skattkerfi (e. semi dual income tax system). Tvíþætt skattkerfi að norrænni fyrirmynd felur í sér flatan skatt á fjármagnstekjur og þrepaskiptan og stighækkandi skatt á atvinnutekjur.²¹ Við umbætur Norðurlandanna var almennt talið að skattar á fjármagnstekjur þyrftu að vera lægri en á atvinnutekjur af nokkrum ástæðum.

- *Verðbólga:* Samhliða hárrí verðbólgu þess tíma var uppi umræða um skattlagningu nafnávöxtunar. Há verðbólga og skattlagning á nafnávöxtun leiddi til hárra skatta á raunávöxtun.
- *Hreyfanleiki fjármagns:* Aukinn hreyfanleiki fjármagns samhliða háum sköttum á fjármagn ýtti undir fjármagnsflóttu og minnkaði skattstofna.
- *Einföldun:* Með einu og lágu þrepi á fjármagnstekjur sköpuðust hvatar til að telja fjármagn rétt fram og leysa út fjármagnstekjur á réttum tíma.

²⁰ Það gerir að verkum að allar fjármagnstekjur eru skattlagðar með sömu skattprósentu þegar upp er staðið. Vextir eru bara skattlagðir með fjármagnstekjuskatti en ekki með fyrirtækjaskatti. Hagnaður fyrirtækja er skattlagður með fyrirtækjaskatti, sé hann greiddur út sem arður er fyrirtækjaskatturinn frádráttarbær og arðurinn skattlagður með fjármagnstekjuskatti. Þetta tryggir að arður og vextir eru skattlagðir með sama skatthlutfalli.

²¹ Frekari samantekt á tvíþættum skattkerfum má m.a. finna í Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2019). „Endurskoðun tekjuskatts og bótakerfa hjá einstaklingum og fjölskyldum.“

Með því að aðskilja skattlagningu fjármagnstekna frá atvinnutekjum og draga úr virkri skattlagningu á fjármagnstekjur verða til nýjar áskoranir. Þegar skattlagning er hærrí á atvinnutekjur en fjármagnstekjur verða til hvatar að gefa upp atvinnutekjur sem fjármagnstekjur og draga þannig úr skattlagningu. Nánar verður fjallað um þetta í kafla 3.3.

Tvíþætt skattkerfi og lægri skatthlutföll á fjármagn urðu ekki til þess að stöðva fjármagnsflóttu. Þannig benda Alstadsæter, Johannesen og Zucman á að aflandseignir ríkja Skandinavíu hafi numið 3-6% af vergri landsframleiðslu árið 2007. Þeir benda einnig á að hlutfallið sé mun hærra á Íslandi eða um 16,4%.²² Starfshópur á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins taldi hins vegar að hlutfallið hafi verið nær 25% af VLF árið 2015.²³ Í alþjóðlegri umræðu hefur vaxandi ójöfnuður orðið til þess að beina sjónum að þætti skattkerfa í að stuðla að jöfnuði og fjármögnun grunnstoða samfélagsins. Í Noregi er talið að tvíþætt skattkerfi hafi ýtt undir ójöfnuð á árunum 2000-2006.²⁴ OECD hefur jafnframt kallað eftir því að eignasköttum sé beitt til að jafna skattbyrði ólíkra tekjuhópa. Þar segir OECD sérstaklega þurfa að horfa til eignaskatta í löndum sem styðjast við tvíþætt skattkerfi þar sem fjármagnstekjur eru skattlagðar með lægra hlutfalli en laun.

Segja má að stefnubreyting hafi orðið undanfarna áratugi í ráðgjöf alþjóðastofnana sem nú leggja þyngri áherslu á að stjórnvöld beiti sér gegn vaxandi ójöfnuði. Ákall um endurskoðun skattkerfa, hvort sem er tekjuskatta eða skatta á fjármagn og fjármagnstekjur, er jafnframt fjarri því að vera séríslenskt. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn kallar þannig eftir frekari beitingu framsækinna skatta, þ.e. að hinir tekju- og eignameiri borgi hærrí skatta. Þar er bent á að skatthlutföll endurspegli ekki að fullu raunverulega skattbyrði hinna efnamestu sem skýrist af því að skattar eru gjarnan lægri á eignir og fjármagn heldur en laun. Sjóðurinn bendir enn fremur á að þróuð ríki hafi getu til að auka skatta á hina eignameiri án þess að fórnar efnahagslegum árangri.²⁵ Rannsókn sem gefin var út af OECD er á sama máli, ójöfnuður hefur neikvæð og marktæk áhrif á hagvöxt og því snúist aðgerðir gegn ójöfnuði ekki eingöngu um félagsleg markmið heldur líka um efnahagsleg.²⁶

3.1. Samræmd skattlagning fjármagnstekna á Íslandi

Samræmd skattlagning fjármagnstekna var leidd í lög árið 1997. Lögin byggðu á tillögum nefndar sem skipuð var af fjármálaráðherra árið 1995. Á þeim tíma voru vaxtatekjur skattfrjálssar en aðrar fjármagnstekjur, arðgreiðslur, húsaleigutekjur og söluhagnaður, voru skattlagðar líkt og launatekjur.

Á þessum tíma var talið mikilvægt að komið yrði á samræmdri skattlagningu fjármagnstekna. Í fyrsta lagi var talin þörf á að afla ríkissjóði tekna. Í öðru lagi var það talinn kostur að samræma álagningu fjármagnstekjuskatts og draga úr neikvæðum hvötum í kerfi sem ýtti undir eitt form sparnaðar umfram önnur og miðað við svonefnd hlutleysissjónarmið. Að lokum var talinn kostur að aðgerðin myndi jafna tekjuskiptingu þar sem vaxtatekjur, sem fóru hlutfallslega meira til tekjuhárna, voru skattfrjálssar áður. Ljóst er af skýrslu nefndarinnar skipuð 1995 að svipuð sjónarmið voru uppi um skattlagningu fjármagnstekna og ríktu á hinum Norðurlöndunum í upphafi áratugarins. Annars vegar var það ótti við hreyfanleika fjármagns

²² Alstadsæter, Johannesen og Zucman (2018). „Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality“, *Journal of Public Economics*, 162, bls. 89-100.

²³ Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2017). „Eignir Íslendinga á aflandssvæðum: Könnun starfshóps á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins á fjármagnsflutningum og eignamsýslu á lágskattasvæðum.“

²⁴ Lambert, P.J. og Thoresen, T.O. (2012). „The Inequality Effects of a Dual Income Tax System“, *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 12(1), bls. 1-15.

²⁵ <https://blogs.imf.org/2017/10/11/inequality-fiscal-policy-can-make-the-difference/>

²⁶ Cingano, F. (2014). „Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth“, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 163.

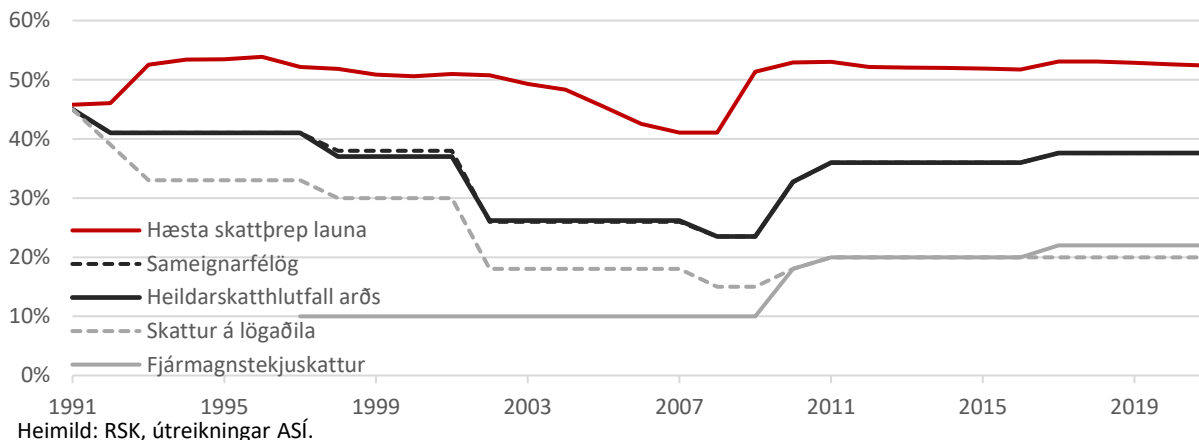
þar sem aukin skattlagning fjármagnstekna myndi ýta undir fjárstreymi úr landi. Hins vegar voru það sjónarmið um áhrif verðbólgu á nafnskattlagningu fjármagnstekna.

Tillögur nefndarinnar endurspegla framangreind sjónarmið. Nefndin taldi að innleiða þyrfti almennan fjármagnstekjuskatt án undantekninga með lágu skatthlutfalli. Einnig var talið að nafnskattlagning fæli í sér nútímavæðingu skattkerfisins og aðlögun að erlendum skattkerfum þar sem skattlagning raunávöxtunar þekktist ekki. Rökin að baki tillögunum voru margþætt. Þannig taldi nefndin að samstaða myndi ekki nást um aðgerðir nema að fjármagnstekjuskattur yrði settur á með lágu hlutfalli en einnig að hlutfallið þyrfti að vera lágt til að stuðla ekki að fjárstreymi til útlanda. Nefndin benti á að eignaskattur væri hærri á Íslandi en í löndum OECD og lagði því til að fjármagnstekjuskattur yrði 10% og næði bæði yfir vaxtatekjur og aðrar fjármagnstekjur.

3.2. Þróun fjármagnstekjuskattlagningar og upptaka frítekjumarks

Við samræmingu skattlagningar fjármagnstekna voru tekin skref í að koma á tvíþættu skattkerfi á Íslandi. Íslenskt skattkerfi telst vera svokallað hálfþvíþætt skattkerfi þar sem grunnskattprósenta launa er hærri en grunnskattprósenta fjármagnstekna. Frá innleiðingu fjármagnstekjuskatts árið 1997 var fjármagnstekjuskattur 10% og var það hlutfall óbreytt allt til ársins 2010 (sjá mynd 2). Tekjuöflunaraðgerðir stjórnvalda eftir efnahagshrunið fólust meðal annars í því að hlutfall skatta á fjármagnstekjur var hækkað upp í 18% árið 2010 og 20% árið 2011. Árið 2018 var fjármagnstekjuskattur hækkaður í 22%, sem var liður í að skattkerfið yrði óháð uppruna tekna.

Mynd 2. Skatthlutföll á laun og fjármagnstekjur



Þrátt fyrir að skattar á fjármagnstekjur hækkuðu umtalsvert í kjölfar efnahagshrunsins 2008 telst fjármagnstekjuskattur á Íslandi ekki hár í alþjóðlegum samanburði. Á þetta er bent í skýrslu Indriða Þorlákssonar og Stefáns Ólafssonar, en þar er enn fremur bent á að í um 25 OECD ríkjum sé hærri fjármagnstekjuskattur.²⁷ Sjálft skatthlutfallið endurspeglar þó ekki raunverulega skattþyrði fjármagnstekna sökum þess að samhliða hækking skatthlutfalls í 18% var tekið upp frítekjumark vaxtatekna ásamt undanþágu tekna vegna leigu eigin húsnæðis. Frítekjumark vaxtatekna var í upphafi 100 þús. krónur á ári en hækkað í 150 þús. árið 2018. Í skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins, *Skattstofn fjármagnstekjuskatts og áhrif verðbólgu*, er að finna ítarlega samantekt á þróun fjármagnstekjuskatts og

²⁷ Stefán Ólafsson og Indriði H. Þorláksson (2019). „Sanngjörn dreifing skattþyrðar: Hvernig leiðréttu má stóru skattatílfærsluna án þess að veikja velferðarkerfið.“ Efling stéttarfélag.

samspil hans við verðbólgu og áhrif frítekjumarksins. Þar er bent á að virk skattlagning leigutekna er einungis um 10-11% eftir að tekið hefur verið tillit til frádráttar. Nefndin bendir einnig á að áhrif frítekjumarks vaxtatekna séu veruleg og að upptaka frítekjumarks árið 2010 dró verulega úr áhrifum verðbólgu á skattbyrði fjármagnstekna. Þar segir að „mikill minnihluti einstaklinga sætir af þeim sökum álagningu fjármagnstekjuskatts á vaxtatekjur sínar. [...] Það eru því innan við 10% af þeim sem höfðu vaxtatekjur á árinu 2019 sem greiddu einhvern fjármagnstekjuskatt af vaxtatekjum við álagningu 2020.“²⁸

Frítekjumark vaxtatekna var hækkað í desember 2020, úr 150 þúsund í 300 þúsund. Sú aðgerð veitti 10% tekjuhæstu framteljendum viðbótarskjól fyrir áhrifum verðbólgu. Frítekjumarkið var einnig útvíkkað þannig að nú náði það yfir aðrar fjármagnstekjur, þ.e. arð og söluhagnað. Áætlað var að árlegur kostnaður við tillögurnar næmi 1,6–2 milljörðum króna, þar af 770 milljónum vegna hækkunar frítekjumarks fjármagnstekna. Með breytingunum var gengið lengra en nefndin lagði til í skýrslu sinni. Niðurstöður nefndarinnar voru að frítekjumark vaxtatekna myndi þróast með verðlagi og þar með að kaupmáttarleiðréttum höfuðstól sé veitt óbreytt skjól yfir tíma gagnvart skattlagningu verðbólgu. Nefndin tók þó fram að við sérstakar aðstæður mikillar verðbólgu kynni að vera ástæða til að hækka frítekjumark til varnar fjármagnseigendum.

3.3. Reiknað endurgjald og tekjutilflutningur

Akkilesarhæll tvíþættra skattkerfa er skattlagning þeirra sem starfa við eigin atvinnurekstur. Yfirleitt hafa einstaklingar með eigin rekstur, sjálfstætt starfandi í eigin nafni eða í gegnum eignarhaldsfélag, fjárfest í starfseminni. Tekjur af rekstrinum eru því hvort tveggja launatekjur og fjármagnstekjur. Skattayfirvöld þurfa því að búa til reglu til að skipta tekjum. Skattayfirvöld vita ekki vinnuframlag hvers og eins en þau þekkja eignir. Einfalt er að áætla fjármagnstekjur út frá eignum og ávöxtun með margfeldi eigna og vaxta. Það sem eftir stendur er skattlagt sem laun. Þannig skipta hin Norðurlöndin tekjum milli launa og fjármagnstekna hjá sjálfstætt starfandi með atvinnurekstur í eigin nafni. Hér á landi hefur hins vegar verið farin önnur leið. Íslenska nálgunin byggir á því að laun eru skilgreind út frá starfi og það sem eftir stendur er skilgreint sem fjármagnstekjur. Vandí við aðferðarfræði Ríkisskattstjóra er þörfin á að áætla laun eigenda eigin atvinnureksturs þar sem markaðslaun þeirra eru og verða óþekkt. Eignir atvinnurekstursins er aftur á móti þekkt stærð. Þess vegna hafa Norðurlöndin farið þá leið að skilgreina fjármagnstekjur á grundvelli eigna atvinnurekstursins og viðbúinni ávöxtun.

Þegar atvinnurekstur er í eignarhaldsfélagi er annað vandamál fyrir skattayfirvöld að skilgreina virka eigendur fyrirtækisins, þá eigendur sem vinna fyrir eða hjá fyrirtækjum sínum. Slík skilgreining er ekki nauðsynleg fyrir óvirka eigendur sem ekki vinna hjá fyrirtækinu. Hér er nokkur munur milli Norðurlanda hvernig það vandamál er leyst. Í grundvallaratriðum eru tvær leiðir. Í fyrsta lagi að byggja á sömu reglu og fyrir sjálfstætt starfandi með rekstur í eigin nafni. Þar þarf því að skilgreina virka eigendur fyrirtækis. Í öðru lagi að hækka skatthlutfall á arð þannig að hvati til tekjutilflutnings sé ekki fyrir hendi. Ein leið er að taka upp svokallað hluthafalíkan sem Norðmenn tóku upp 2006.²⁹ Kerfinu er lýst í rammagrein 3.

Þar sem skattlagning fjármagnstekna er aðskilin frá skattlagningu annarra tekna og skattlögð með lægra hlutfalli skapast hvati til að gefa atvinnutekjur upp sem fjármagnstekjur. Skapast þá hvati til að draga úr atvinnutekjum og greiða frekar arð af rekstrinum. Þannig er hægt að draga úr tekjuskattsgreiðslum og greiðslu tryggingagjalds. Fjöldi rannsókna sýna að eftir því sem munur á skatthlutföllum atvinnu- og

²⁸ Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2020: 25). „Skattstofn fjármagnstekjuskatts og áhrif verðbólgu.“

²⁹ Sjá Sørensen, P.B. (2007). „The Nordic dual income tax - Principles, practices and relevance for Canada“, í *Canadian Tax Journal*, 55, bls. 557-602.

fjármagnstekna er meiri, því meiri skattasniðgöngu í formi tekjutilflutnings (e. income shifting) er stundað.³⁰

Hlutleysi skattkerfis gerir að verkum að ákvarðanir eru ekki teknar út frá skattalegu sjónarmiði. Skattkerfi þar sem tekjutilflutningur leiðir til lægri skattgreiðslna brýtur því í bága við hlutleysi. Birtingarmyndir þess eru meðal annars:

1. Skattgreiðendur sóa tíma og fjármunum í tekjutilflutning, t.d. með því að nýta sér þjónustu frá endurskoðunarfyrtækjum.
2. Tekjutilflutningur eykur tvenns konar ójöfnuð. Í fyrsta lagi eykst ójöfnuður í þeim skilningi að einstaklingar með sömu tekjur greiða mismikið í skatt. Í öðru lagi eykst ójöfnuður þar sem tekjutilflutningur er fyrst og fremst mögulegur fyrir hátekjufólki.
3. Tölfræðiupplýsingar um launa- og fjármagnstekjur verða óáreiðanlegri.
4. Tekjutilflutningur dregur úr skattgreiðslum og tekjum ríkissjóðs. Sökum þess lendir á öðrum að fjármagna rekstur ríkisins með greiðslu hærra skatta.

Það er því ljóst að hagur er að því að halda tekjutilflutningi í lágmarki.

Núverandi kerfi um reiknað endurgjald er komið til ára sinna og var upphaflega komið á fót til að ná utan um iðnaðarmenn. Ríkisskattstjóri gefur út viðmið um reiknað endurgjald ólíkra starfsstétta en einstaklingum ber að reikna ekki lægri laun en í viðmiði Ríkisskattstjóra. Í lagabreytingu á tekjuskatti árið 2001 var áréttað að reiknað endurgjald næði einnig til vinnu fyrir lögaðila, en þar með þurftu þeir að reikna sér endurgjald starfi þeir fyrir fyrirtæki. Var þetta gert til að koma í veg fyrir að hluthafar, eigendur og fjölskyldur þeirra gætu reiknað sér laun langt undir því sem gæti talist eðlilegt fyrir ótengdan aðila.

Í úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) á reiknuðu endurgjaldi og skattlagningu lítilla fyrirtækja á Íslandi frá árinu 2012 var bent á marga veikleika íslenska kerfisins.³¹ Í fyrsta lagi að kerfið fæli í sér hvata til að komast hjá tekjuskatti. Í öðru lagi að viðmiðunarfjárhæðir gefnar út af skattayfirvöldum væru lágar og gjarnan mun lægri en markaðslaun. Sagði í skýrslu AGS að töluleg gögn bendi til þess að háar fjárhæðir sem gefnar eru upp sem arðgreiðslur séu í raun atvinnutekjur.

Einstaklingur sem starfar við eigin atvinnurekstur þarf að reikna sér laun fyrir vinnu, reikna endurgjald. Það á bæði við um þá sem stunda atvinnurekstur í eigin nafni og í einkahlutafélagi. Ríkisskattstjóri gefur út viðmiðunarfjárhæðir sem eru breytilegar eftir starfsgreinum. Mikill hvati getur því verið fyrir hátekjufólk að telja fram lægri laun en mætti reikna með fyrir störf í eigin rekstri. Í fyrsta lagi geta markaðslaun fyrir fullt starf verið lægri en viðmiðunarfjárhæð Ríkisskattstjóra. Í öðru lagi er mögulegt að skrá sig í hlutavinnu og telja fram lægra reiknað endurgjald en viðmiðunarfjárhæðir segja til um.

Hagnaður fyrirtækja er skattlagður með 20% fyrirtækjaskatti. Síðan þegar það sem eftir stendur er greitt í arð til einstaklinga greiða þeir 22% fjármagnstekjuskatt. Arður sem berst einstaklingi hefur því verið tvískattlagður. Arður er skattlagður með fyrirtækjaskatti og fjármagnstekjuskatti sem leiðir til virks skatthlutfalls upp á 37,6% (sjá mynd 2).³²

³⁰ Sjá t.d. Alstadsæter, A. og M. Jacob (2012). „Income Shifting in Sweden An empirical evaluation of the 3:12 rules.“ Report to the Expert Group for Public Economics, Ministry of Finance.

³¹ Matheson, og Kollbeins, P. (2012). „Allocating Business Income between Capital and Labor under a Dual Income Tax : The Case of Iceland“, IMF Working Paper No. 12/263.

³² Virkt skatthlutfall er fundið á eftirfarandi hátt, fyrirtækjaskattur + (1 – fyrirtækjaskattur) * fjármagnstekjuskattur = 0,2 + (1-0,2)*0,22 = 0,376.

Hæsta skattþrep atvinnutekna ber samtals 52,4% skatthlutfall. Það er hæsta skattþrep í staðgreiðslu launatekna að viðbættu tryggingagjaldi. Munur á hæsta skattþrepi launa og virkri skattlagningu fjármagnstekna er 14,8 prósentustig (sjá mynd 3). Þetta veldur því að hátekjufólk getur minnkað skattgreiðslur með því að telja fram lægri laun og hærri fjármagnstekjur en felst í raun í rekstrinum. Munur á hæstu skattprósentu launa og virkri skattlagningu arðs hefur lítið breyst síðan fjármagnstekjuskatturinn var tekinn upp 1997 (sjá mynd 2).

Mynd 3. Munur á hæsta skatthlutfalli launa og virk skattlagning arðs



Í rammagrein 2 má sjá að hátekjufólk getur sparað umtalsverðar fjárhæðir við að reikna lægra endurgjald en hin raunverulegu laun sem leiða af starfsemi. Það leiðir til umtalsvert lægri skattgreiðslna, og tekna ríkis, en ef einstaklingur væri launamaður og greiddi tekjuskatta af launum.

Rammagrein 2. Skattsparnaður við tekjutilflutning

Þeir sem starfa við eigin atvinnurekstur njóta skattalegs hagræðis samanborið við launafólk í sambærilegu starfi. Sá sem starfar við eigin atvinnurekstur þarf að reikna sér laun fyrir vinnu, reiknað endurgjald, og greiðir launatekjuskatt af því. Ríkisskattstjóri setur árlega reglur um lágmark reiknaðs endurgjalds með hliðsjón af tekjum fyrir sambærileg störf. Um þetta gildir svokallað armslengdarákvæði, að laun séu ekki lægri en starfskjör hjá ótengdum aðila, þ.e. að greidd séu markaðslaun. Til að koma til móts við það sjónarmið er viðmiðunarfjárhæð Ríkisskattstjóra breytileg eftir eðli starfs. Viðmiðunarfjárhæðir geta hins vegar verið lægri en markaðslaun.

Tafla 1 sýnir skattgreiðslur einstaklings þar sem framlegð fyrir laun og arðsemi eiginfjár starfsins eru 2 milljónir kr. Framlegð sem tengist starfinu eru tekjur að frádregnum kostnaði að undanskildu launum og arðsemi eiginfjár. Launamaður fengi framlegðina greidda í laun. Launagreiðandi greiðir 122 þúsund kr. í tryggingagjald og launamaður greiðir 770 þúsund í staðgreiðslu. Skattgreiðslur eru því samtals 892 þúsund kr.¹

Sérfræðingur, skv. flokkun Ríkisskattstjóra, sem fær greiðslur gegnum eignarhaldsfélag hefur viðmiðunarfjárhæð 980 þúsund kr. fyrir reiknað endurgjald. Það sem eftir stendur greiðist í arð (1.020). Staðgreiðsla af launum lækkar í 298 þúsund þar sem reiknað endurgjald er lægra en laun launamannsins. Tryggingagjald lækkar einnig í 60 þúsund kr. Af arði þarf fyrst að greiða fyrirtækjaskatt (204 þúsund) og af

því sem eftir stendur er greiddur fjármagnstekjuskattur (174 þúsund). Skattgreiðslur eru samtals 736 þúsund kr.

Skattgreiðsla í þessu tilviki lækkar úr 892 í 736 þúsund. Skattgreiðslur lækka því um 156 þúsund kr. við að fá greitt sem verktaki í staðinn fyrir að vera launamaður.

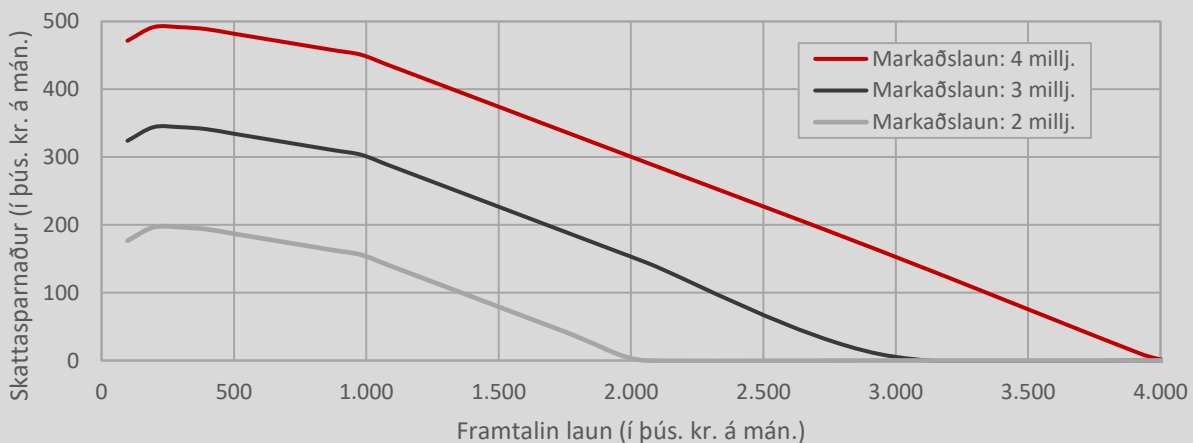
Tafla 1. Skattasparnaður við tekjutilflutning (fjárhæðir eru í þús. kr. á mán.)

Viðmiðunarfjárhæðin í atvinnurekstri er 980 þús. kr. Gert er ráð fyrir því að einstaklingurinn hafi engar aðrar tekjur.

	Launamaður	Atvinnurekstur
Markaðslaun (framlegð)	2.000	2.000
Framtalin laun	2.000	980
Arður	0	1.020
Skattur samtals	892	736
þar af:		
Staðgreiðsla	770	298
Tryggingagjald	122	60
Fyrirtækjaskattur	0	204
Fjármagnstekjuskattur	0	174
Munur á skattgreiðslum		156

Mynd 4 sýnir á myndrænan hátt skattalegt hagræði af tekjutilflutningi eftir því hver framtalin laun eru. Miðað er við þrjár ólíkar forsendur um framlegð fyrir laun og arðsemi eiginfjár 2, 3 og 4 milljónir. Skattasparnaður eykst jafnt og þétt við að telja fram lægri laun. Áhrifin fjara út þegar einstaklingar telja sér fram innan við 1 millj. kr. Stafar það af því að þá eru framtalin laun undir hæsta skattþrepinu. Af myndinni má sjá að skattasparnaður eykst eftir því sem framlegð starfs er meiri. Skattasparnaður getur þannig verið mjög mikill hjá hátekjufólki.

Mynd 4. Skattasparnaður við að stunda tekjutilflutning



Forsendur á bak við útreikninga og nánari útskýringar á skattareglum má finna í viðauka.

¹ Í útreikningum er litið fram hjá lífeyrisiðgjöldum. Lækkun reiknaðs endurgjalds gerir það að verkum að skattleysi lífeyrisiðgjalda nýtist í minna mæli. Þetta er hins vegar einungis frestun á skattgreiðslu þar sem fullur tekjuskattur greiðist við útgreiðslu lífeyris. Í viðauka má sjá nánari skýringar þar sem sýnt er að við að líta fram hjá lífeyri gæti vanmetið eða lítillaga ofmetið skattasparnaðinn.

3.4. Vísbendingar um misnotkun

Vísbendingar um misnotkun koma skýrt fram í skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins um skatta- og bótakerfið.³³ Í yfirferðinni var séstaklega vikið að eigendum eigin atvinnureksturs í eignarhaldsfélagi og samlagsfélögum. Í skýrslunni er talið ljóst að skattasniðganga sé stunduð í gegnum tekjutilflutning. Hann felst í því að telja sér fram óvenju lág laun og hærri fjármagnstekjur á móti. Að mati hópsins eru reglur um reiknað endurgjald bæði flóknar í framkvæmd og einnig að erfitt er fyrir skattfyrivöld að framfylgja þeim. Sérfræðingahópurinn lagði til að kerfi reiknaðs endurgjalds væri allt skoðað nánar og reglum breytt.

Í greiningu sérfræðingahópsins kom fram að félög með 10 eða færri hluthafa, þar sem eigendur fengu laun og arð frá félaginu, voru árið 2017 samtals 3.637. Meðallaun frá félögunum til eigenda sem þáðu laun og fengu arð voru 620 þús. kr. á mánuði á meðan að greiddur arður var að meðaltali 770 þús. kr. á mánuði. Talið er ljóst að tölurnar bendi til þess að tilflutningur eigi sér stað milli launa og fjármagnstekna og nefnt í greiningu sérfræðinga að til viðbótar við framangreint hneigist eigendur til að ofreikna kostnað og flytja á fyrirtæki persónuleg útgjöld.

Skýrslan snýr einnig að rekstri samlagsfélaga. Samlagsfélag er félagafarm sem byggir á samstarfi tveggja eða fleiri um fjárhagslega starfsemi. Sérfræðingahópurinn bendir á þá þróun að hlutafélög eru meðfram rekstri samlagsfélaga. Er þannig hægt að vera 99% eigandi í samlagsfélaginu á móti 1% hlut hlutafélagsins. Hlutafélagið er svo látið bera ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum meðan sá sem skráir sig fyrir samlagsfélaginu á móti hlutafélaginu er látinn bera takmarkaða ábyrgð. Samlagsfélög greiðir 37,6% skatt af hagnaði sínum. Í skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins er bent á að eftirlit skattfyrivalda með þessu félagafarmi sé ófullnægjandi en félögunum ber að gera grein fyrir útgreiðslum eigenda úr slíkum félögum.

Áður hafa verið gerðar tilraunir hér á landi til að bregðast við framangreindum göllum í kerfi reiknaðs endurgjalds. Árið 2009 voru gerðar breytingar á tekjuskattslögum sem sneru að skattlagningu arðs. Í þeim fólst að færi arðsúthlutun umfram 20% af bókfærðu eigin fé skuli skattleggja þannig að helmingur teljist til launatekna og helmingur fjármagnstekna. Hin svokallaða 20/50 regla var talin mildara úrræði en að taka upp sambærilegar reglur og Norðurlöndin við meðhöndlun reiknaðs endurgjalds. AGS taldi að upptaka norrænna reglna myndi skila meiri skatttekjum. Niðurstöður AGS sýndu að á árunum 2000-2009 hefðu skatttekjur einstaklinga í atvinnurekstri verið að meðaltali um 9-10% hærri sem hlutfall af tekjum þeirra. Greiningin sýndi einnig að auknar skattgreiðslur, með upptöku sambærilegs kerfis og á Norðurlöndum, myndu að verulegu leyti leggjast á þá tekjuhærri.³⁴

Þrátt fyrir að vera mildara úrræði en þær reglur sem finnast á Norðurlöndum hlaut 20/50 reglan mikla gagnrýni frá hagsmunasamtökum fyrirtækja og var reglan afnumin af nýrri ríkisstjórn árið 2013.³⁵

3.5. Áhrif tekjutilflutnings á ríkissjóð

Byggt á upplýsingum í skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins, og staðtölum skatta frá Ríkisskattstjóra, er hægt að leggja mat á möguleg áhrif af breytttri skattlagningu fjármagnstekna eftir að girt hefur verið fyrir tekjutilflutning. Tekið skal fram að útreikningar eru áætlanir og túlkast með fyrirvara. Nákvæmari áætlanir

³³ Byggt á samantekt sérfræðingahóps fjármála- og efnahagsráðuneytisins (2019), „Endurskoðun tekjuskatts og bótakerfa hjá einstaklingum og fjölskyldum“.

³⁴ Matheson, T. og Kolbeins, P. (2012). „Allocating Business Income between Capital and Labor under a Dual Income Tax : The Case of Iceland“, IMF Working Paper No. 12/263.

³⁵ Sjá <http://www.atvinnurekendur.is/frettir/afnam-2050-reglunnar-jok-skatttekjur-rikissjods/>, <https://www.vi.is/umsagnir/umsogn-breyting-a-logum-um-tekjuskatt>, <https://www.vb.is/frettir/hin-svokallada-2050-regla-afnumin/99702/>, <http://www.nordik.is/faglegt-efni/grein/nr/79>, <https://www.vb.is/frettir/telja-regluna-ologmaeta/96010/>

þyrftu að byggja á ítarlegri gögnum en Alþýðusambandið hefur aðgang að. Upplýsingarnar gefa engu að síður góða hugmynd um líklegt umfang slíkra skattbreytinga.

Byggt er á þremur mismunandi aðferðum við að meta áhrif skattbreytinga á ríkissjóð. Rökin fyrir því að nota nokkrar aðferðir er að óvissa er í áhrifum breytinga á ríkissjóð. Líta má á þessar mismunandi aðferðir sem mat á mögulegum neðri og efri mörkum á umfangi breytinganna. Sameiginlegt er með breytingunum að allar stefna þær að því að draga úr tekjutilflutningi og auka hlutleysi og réttlæti skattkerfisins. Í útreikningum er tekið tillit til fyrirtækjaskatts, fjármagnstekjuskatts, tekjuskatts og tryggingagjalds. Ekki er gert ráð fyrir því að tekjur breytist vegna skattbreytinga. Vinnuframboð gæti mögulega dregist saman vegna þess að heildarskattlagning eykst.

Aðferðirnar til að meta áhrif skattbreytinga á skattgreiðslur eru eftirfarandi:

- Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að þannig sé búið um skattlagningu rekstraraðila, sjálfstætt starfandi með eignarhaldsfélag og samlagsfélög, að annars vegar séu 80% tekna skattlögð sem laun og hins vegar 100%, þ.e. allar tekjur séu skattlagðar sem laun.³⁶ Mögulega væri hægt að ná fram þessari breytingu með því að fara norræna leið og meta fjármagnstekjur út frá viðbúinni ávöxtun eigna.³⁷
- Í öðru lagi er skoðað mat AGS á áhrifum þess að taka upp norrænt kerfi við skiptingu tekna rekstraraðila.³⁸ Heildartekjur rekstraraðila eru margfaldaðar með 8,8%, sem eru mat AGS á meðaltalsáhrifum norræns kerfis fyrir árin 2000-2009.
- Í þriðja lagi eru skoðuð áhrif af upptöku hluthafalíkansins, sem nánar er fjallað um í rammagrein 3. Skattstofninn er arður og söluhagnaður að frádrögnum verðbréfum á nafnverði margfaldaður með áhættulausum vöxtum og er þá notast er við stýrivexti. Sé munurinn neikvæður er skattstofninn enginn. Þetta er gert fyrir hvern hundraðshluta, bæði fyrir samskattaða og einhleypa. Skatthlutfall arðs og söluhagnaðar er hækkað í annars vegar 32,8% og hins vegar 40,4%.³⁹

Niðurstöður aðferðanna eru nokkuð áþekkar og benda til þess að aðgerðir sem takmarka möguleika til tekjutilflutnings myndu auka tekjur ríkissjóð sem nemur 3-8 milljörðum á ári (sjá töflu 2). Mestu áhrifin eru af því að taka upp hluthafalíkanið. Upptaka slíks kerfis myndi fyrst og fremst auka skatta hjá þeim tekjuhærri (sjá mynd 5). Flest heimila, eða 90%, myndu borga lægri skatt en efstu 10% heimila myndu greiða hærri skatt við upptöku hluthafalíkansins. Það er vegna þess að tekjuhæstu 10% heimila eru með mun hærri arðsemi en aðrir. Þar sem áhættulausir vextir eru undanskildir frá skattlagningu í hluthafalíkani leggst skatturinn hlutfallslega þyngra á þá tekjuhærri. Í þeim skilningi er hluthafalíkanið stigvaxandi skattur. Hægt er að fara aðrar leiðir til að girða fyrir skattasniðgöngu. Ein leið er þrepaskiptur fjármagnstekjuskattur þar sem hæsta skatthlutfall fjármagnstekna dregur úr hvata til skattasniðgöngu. Í öðru lagi væri hægt að

³⁶ Árið 2017 voru einungis 48% tekna skattlögð sem laun. Annars vegar er miðað við að aukin skattlagning sé bara vegna staðgreiðslunnar og hins vegar að hún sé bæði vegna staðgreiðslu og tryggingagjalds.

³⁷ Útreikningar byggja á töflu 7.1. og bls. 105 úr skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins (2019). „Endurskoðun tekjuskatts og bótakerfa hjá einstaklingum og fjölskyldum.“. Hjá samlagsfélögum er gert ráð fyrir því að allir séu í efsta skattþrepi. Áhrif á sjálfstætt starfandi með eignarhaldsfélag er ekki byggt á þeirri forsendu þar sem tafla 7.1. inniheldur tekjudreifingu hópsins.

³⁸ Til að skipta tekjum er notast við svokallaða vergri aðferð (e. gross asset method). Arðsemi fjármagns er reiknuð út frá heildareignum án frádráttar skulda. Miðað er við mat IMF þegar gert er ráð fyrir 7% reiknaða ávöxtun.

³⁹ Þannig jafnast virk skattlagning arðs við hæsta skattþrep launa (án og með tryggingagjaldi). Vegna annmarka gagnanna er litið fram hjá tveimur þáttum með þessari aðferðarf. Í fyrsta lagi er ekki tekið tillit til ónýtt frádráttar fyrri ára (í norska hluthafalíkaninu er ónýttur færður til næsta árs). Það gerir það að verkum að áhrifin eru ofmetin. Í öðru lagi er ekki tekið tillit til verðbréfa sem hafa lága ávöxtun og ná aldrei að nýta frádráttinn. Það gerir það að verkum að áhrifin eru vanmetin.

Skatthlutfall arðs er það hlutfall sem tryggir að virkt skatthlutfall arðs er líkt efsta skattþrepi staðgreiðslunnar (með og án tryggingagjaldi). Miðað við skattkerfið 2021. Virkt skatthlutfall arðs er: Fyrirtækjaskattur + (1 – fyrirtækjaskattur) * fjármagnstekjuskattur. Fjármagnstekjuskattur er 22% og með óbreyttum fyrirtækjaskatti þarf fjármagnstekjuskatturinn að hækka í 32,8% til að virka skatthlutfall arðs sé 46,25% (hæsta skatthlutfall staðgreiðslunnar) og að hækka í 40,4% til að virka skatthlutfall arðs sé 52,4% (hæsta skatthlutfall staðgreiðslunnar auk tryggingagjalds). Norska kerfið byggir á því að jafna virka skatthlutfall arðs við hæsta skatthlutfall launa án tryggingagjalds.

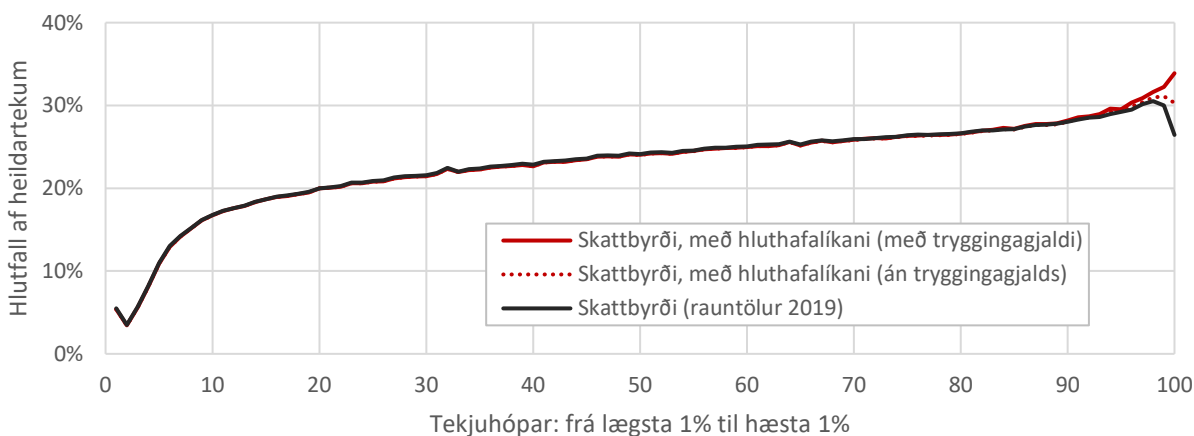
hækka skatthlutfall fjármagnstekna þannig að dregið er úr hvata til tekjutilflutnings. Slík leið gæti aflað umtalsvert meiri skatta en niðurstöður úr töflu 2 gefa til kynna.⁴⁰

Tafla 2. Áhrif á ríkissjóð af því að draga úr tekjutilflutningi einstaklinga í atvinnurekstri

Á verðlagi 2020. Án tryggingagjalds miðar við að virkt skatthlutfall arðs sé jafnað hæsta skatthlutfalli staðgreiðslu. Með tryggingagjaldi miðar við að virkt skatthlutfall arðs sé jafnað hæsta skatthlutfalli staðgreiðslunnar og tryggingagjaldi.

	Án tryggingagjalds (milljónir kr.)	Með tryggingagjaldi (milljónir kr.)
1. Launahlutfall breytt í 80%	2.822	3.706
1. Launahlutfall breytt í 100%	4.948	6.476
2. Byggt á mati IMF		7.541
3. Hluthafalíkanið tekið upp	3.004	7.873

Mynd 5. Skattbyrði og áhrif upptöku hluthafalíkansins



Heimild: RSK, útreikningar ASÍ.

Rammagrein 3. Möguleg lausn á tekjutilflutningi: norska hluthafalíkanið

Noregur tók upp tvíþætt skattkerfi í árið 1992. Fjármagnstekjuskattur, fyrirtækjaskattur og lægsta skattþrep launa var 28% á meðan að hæsta skattþrep launa var 56,1%. Fyrirtækjaskattur var frádráttarbær gegn arði og söluhagnaði til að koma í veg fyrir tvískattlagningu. Skattalegt hagræði af því að telja laun sem arð var því umtalsvert. Fyrir sjálfstætt starfandi var áætluð arðsemi reksturs skattlögð sem fjármagnstekjur og tekjur umfram það skattlagðar sem laun. Eignarhaldsfélög þar sem starfsmaður fór með ráðandi eignarhlut féllu einnig undir þessa reglu. Uppbygging kerfisins fól í sér hvata atvinnurekenda til að minnka eignarhlut með ýmsum hætti og ákveða samsetningu tekna að fullu svo dregið væri úr skattlagningu.¹ Til að bregðast við veikleikum kerfisins réðust Norðmenn í umfangsmiklar umbætur á skattkerfinu árið 2006. Umbæturnar byggðu á ítarlegri vinnu opinberrar nefndar og fólust í því að hið svokallaða hluthafalíkan (n. aksjonærmodellen) var tekið upp.² Skattlagning vaxta- og leigutekna var óbreytt. Arður var ekki lengur frádráttarbær frá fyrirtækjaskatti en arður og söluhagnaður umfram því sem nemur áhættulausum vöxtum, miðað er við ríkisskuldabréf, var einnig skattlagður með fjármagnstekjuskatti. Arður og söluhagnaður umfram áhættulausa vexti er þannig tvískattaður. Arður og söluhagnaður sem nemur

⁴⁰ Hækkun fjármagnstekjuskatts í 32,8%/40,4% myndi hækka skatttekjur af fjármagnstekjuskatti um 14/25 milljarða. Líkt og að ofan er ekki gert ráð fyrir því að tekjur breytist vegna skattbreytinga.

áhættulausum vöxtum er skattlagður einu sinni með fyrirtækjaskatti, með sama skatthlutfalli og vaxtatekjur eru skattlagðar. Markmiðið með frádrætti vegna áhættulausra vaxta var að koma í veg fyrir að skatturinn myndi auki fjármagnskostnað fyrirtækja með takmarkaðan aðgang að lánum. Þessi breyting leiddi til þess að heildarskattlagning á arð og söluhagnað umfram áhættulausa vexti varð 48,2% á meðan að hæsta skatthlutfall launa varð 54,3% (47,8% án tryggingagjalds).³ Þetta fyrirkomulag á við öll félög, óháð því hvort eigendur séu starfsmenn eða ekki. Það er því ónauðsynlegt að greina virka frá óvirkum eigendum.

Norska hluthafalíkanið á að tryggja eftirfarandi hlutleysi skattkerfis:

1. Milli hlutabréfa og skuldabréfa.
2. Milli sjálfstætt starfandi í eigin nafni eða eignarhaldsfélagi (sé litið hjá tryggingagjaldi).
3. Gagnvart fjárfestingarákvörðunum, því skattlagning arðs er eins konar rentuskattur þar sem áhættulaus ávöxtun er skattfrjál (sjá rammagrein 5).
4. Milli arðs og söluhagnaðar og er þá enginn hvati til þess að bíða með að innleysa hagnað.

Hlutleysi tryggir að ákvarðanir um sparnað og fjárfestingar eru ekki teknar út frá skattalegu sjónarmiði.⁴

Á árunum 2014-2019 var almenna skatthlutfallið í Noregi lækkað jafnt og þétt úr 28% í 22%. Þetta er skatthlutfallið sem gildir fyrir hagnað fyrirtækja, vexti og leigutekjur. Samhliða lækkuninni var skattur á arð einstaklinga hækkaður úr 28% í 31,6%. Heildarskattlagning arðs lækkaði þá um 1,5 prósentustig. Þessar breytingar voru byggðar á ráðleggingum opinberrar nefndar.⁵ Nefndin lagði einnig til að hækka skatt á arð þannig að heildarskattlagning sé sambærileg hæsta álagningarhlutfalli launa með tryggingagjaldi (53,0% 2021). Ríkisstjórnin féllst þó ekki á það og jók mun á heildarskattlagningu arðs og hæsta skatthlutfalli launa lítillega. Nú er munurinn 7 prósentustig.⁶

Breytingarnar á skattlagningu arðs og söluhagnaðar árið 2006 leiddu til þess að jöfnunaráhrif skattkerfisins jukust. Fyrir breytinguna var skattbyrði stigvaxandi eftir tekjum hjá ríflega neðstu 90% framteljenda. Hjá þeim allra tekjuhæstu lækkaði skattbyrði með hækkandi tekjum. Breytingarnar 2006 höfðu í för með sér að skattbyrði jókst upp allan tekjuskalann.⁷

¹ Sjá t.d. Thoresen, T. O. og A. Alstadsæter (2010). „Shifts in Organizational Form under a Dual Income Tax System“, í *FinanzArchiv*, 66(4), bls. 384-418.

² Sjá Norges offentlige utredninger (2003: 9). *Skatteutvalget – forslag til endringer i skattsystemet*. Oslo: Finansdepartementet.

³ Talan er fundin á eftirfarandi hátt: Fyrirtækjaskattur + (1 – Fyrirtækjaskattur)*Fjármagnstekjuskattur = 0,28 + (1 – 0,28)*0,28 = 0,4816.

⁴ Fyrir umfjöllun um hlutleysi norska skattkerfis er t.d. að finna í Sørensen, P.B. (2005). „Neutral Taxation of Shareholder Income“, í *International Tax and Public Finance*, 12, bls. 777–801

⁵ Sjá Norges offentlige utredninger NOU (2014: 13). *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi* Oslo: Finansdepartementet;

⁶ Meld. St. 4 (2015–2016). „Bedre skatt — En skattereform for omstilling og vekst“.

⁷ Meld. St. 11 (2010–2011). „Evaluering av skattereformen 2006“

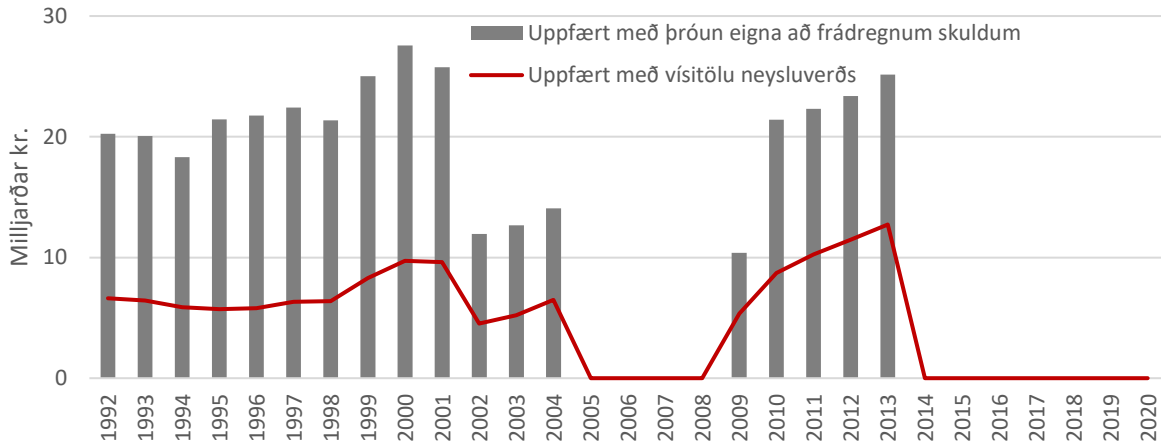
3.6. Eignaskattar

Ein ástæða þess að fjármagnstekjuskattur var upprunalega lágur var sú að á Íslandi voru almennt hærri eignaskattar en í nágrennalöndum. Á árunum 1988-2002 var lagður 1,2-1,45% eignaskattur á eignir að frádregnum skuldum einstaklinga og fyrirtækja umfram skattleysismörk. Mörkin voru í kringum 70%-100% af meðaltali eigna umfram skulda. Eignaskattlagning var í minna mæli notuð í öðrum ríkjum OECD þar sem skattlagning fjármagnstekna var hærri. Árið 1997 lagði innan við helmingur OECD ríkja skatta á eign. Árlegar tekjur ríkissjóðs af eignaskatti voru að meðaltali 7 milljarðar króna á árunum 1992-2004 á verðlagi

ársins 2020. Árið 2002 var eignaskatturinn lækkaður, m.a. lækkaði skatthlutfallið úr 1,2% í 0,6%. Tekjur af eignaskatti lækkuðu um helming við breytingarnar.

Mynd 6. Tekjur af eignasköttum

Miðað er við tekjuár



Heimild: RSK, útreikningar ASÍ.

Eignaskattur var afnuminn árið 2004 samhliða viðamiklum breytingum á lögum um tekjuskatt. Eignaskatturinn greiddist í síðasta sinn við álagningu 2005. Á árunum 2005-2008 voru engir eignaskattar á Íslandi. Slæm staða ríkisfjármála í kjölfar efnahagshrunsins 2008 varð svo til þess að eignir voru skattlagðar að nýju. Í greinargerð með frumvarpinu var meðal annars tekið fram að mikilvægt væri að taka upp skatt á eignir í ljósi aukinnar samþjöppunar eigna og var bent á að 1.400 hjón ættu eignir yfir 120 milljónum króna umfram skuldir, eða um samtals 208 milljarða króna.

Stefnt var að því í upphafi að auðlegðarskattur yrði til þriggja ára en með lögum nr. 164/2011 var auðlegðarskattur breytt og hann framlengdur um ár. Í upphafi fól auðlegðarskattur í sér að eignir einhleypa og hjóna umfram skuldir yfir 90/120 milljónir voru skattlagðar um 1,25%. Viðbótarskattþrepi var bætt við árið 2012, 2% auðlegðarskattur á eignir umfram 150/200 milljónir.

Auðlegðarskattur skilaði ríkissjóði tekjum upp á 5,3 milljarða fyrsta árið sem hann var lagður á en tekjurnar voru mestar árið 2013 þegar auðlegðarskattur nam 12,7 milljörðum króna á verðlagi ársins 2020. Tekjurnar sem hlutfall af eignum heimila umfram skuldir voru á bilinu 0,4-0,5% á árunum 1992-2001 og 0,2-0,3% á árunum 2002-2004. Skattbyrði auðlegðarskattsins var svipuð og af eignaskattinum á árunum 1992-2001, eða um 0,4-0,5%.

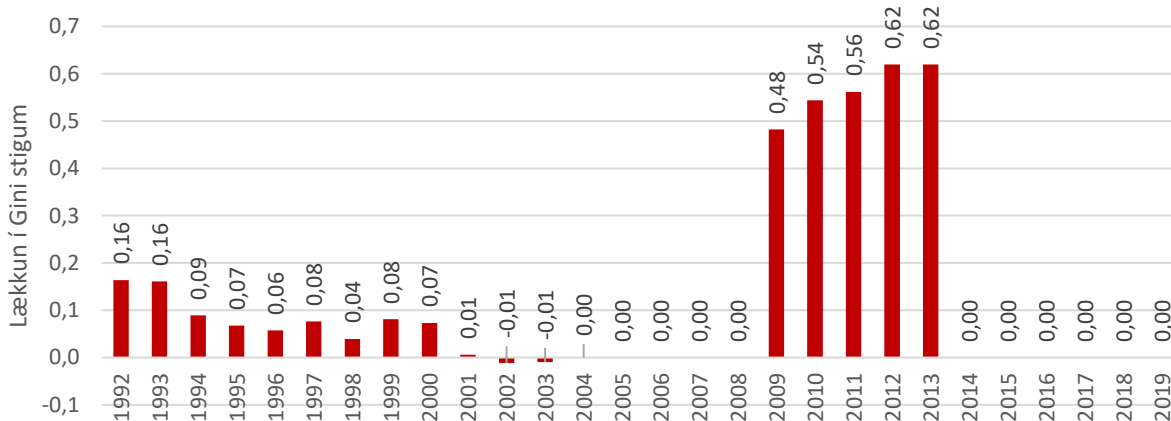
Séu tekjur ríkissjóðs af eignasköttunum uppfærðar miðað við eignastöðu heimila hefði eignar- og auðlegðarskattur skilað ríkissjóði á bilinu 20-28 milljörðum í tekjur á ári. Það eru skatttekjur sem vænta mætti ef auðlegðarskatturinn væri enn við lýði og skattleysismörk hefðu þróast í takt við eignapróun og ef eignadreifing hefði ekki breyst.

Hjá samsköttuðum voru skattleysismörk upphaflega sexfalt meðaltal eigna umfram skuldir. Það voru því mun færri heimili sem greiddu auðlegðarskattinn en fyrri eignaskatt sem hafði mun lægri skattleysismörk. Á fyrsta ári auðlegðarskatts voru einungis 2.075 fjölskyldur sem greiddu skattinn.⁴¹ Auðlegðarskatturinn lagðist því í mun meira mæli á þá allra eignahæstu samanborið við eignaskattinn áður. Eins og sjá má á

⁴¹ Sjá <https://www.althingi.is/altext/138/s/1531.html>

mynd 7 þá voru jöfnunaráhrif auðlegðarskattsins umtalsverð. Auðlegðarskatturinn leiddi til þess að ójöfnuður mældur með Gini-stuðlinum lækkaði um 0,5-0,6 stig. Það er marktæk lækkun á ójöfnuði. Jöfnunaráhrif eignaskattsins voru umtalsvert minni.

Mynd 7. Jöfnunaráhrif eignaskatta
Lækkun á Gini-stuðli vegna eignaskatta



Heimild: RSK, útreikningar ASÍ.

Samanborið við fjármagnstekjuskatt er skattbyrði eignaskatts hlutfallslega hærri þegar ávöxtun er há og hlutfallslega lægri viðlága ávöxtun. Líta má á það bæði sem kost og galla. Skattar á umframávöxtun eru almennt taldir hagkvæmir (sjá rammagrein 5). Það á sérstaklega við ef umframárðsemi á rætur að rekja til auðlinda, einokunar eða þær stafi af reglugerðum stjórnvalda.⁴² Kostur eignaskatts felst í því að hvati til að færa fjármuni frá fjárfestingarkostum sem hafa litla ávöxtun til þeirra með mikla ávöxtun eykst. Það getur leitt til aukinnar framleiðslu í hagkerfinu.⁴³

Eignaskattar eru hins vegar almennt með talsvert háum skattleysismörkum og oft því lítil hluti sem greiðir skattinn. Eins og fjallað var um í 2. kafla er ein meginniðurstaða fræðigreinarinnar um hagkvæmstu skattlagningu að eftir því sem ójöfnuður er meiri, því hærri eigi skatthlutföll að vera. Ójöfnuður fjármagns er mun meiri en ójöfnuður launa. Eignaskattur getur því verið liður í að draga úr ójöfnuði með því að skattleggja þann lið þar sem ójöfnuður er mestur, þ.e. fjármagnstekjuskattur einn og sér er ekki nægjanlegur til að draga úr eignaójöfnuði. OECD hefur haldið þessum sjónarmiðum á lofti, sjá nánar umfjöllun í 2 kafla. Ein áhrif sem eignaskattur hefur í för með sér eru að eignir haldast í minna mæli innan sömu ætta. Síðustu ár hefur áhugi meðal hagfræðinga og stjórnmálamanna á eignaskatti vaxið þónokkuð, sérstaklega í Bandaríkjunum.⁴⁴

Á síðustu áratugum hafa margar Evrópuþjóðir afnumið eignaskatta. Meginástæða fyrir því er ótti við fjármagnsflóttu. Skatttekjur af eignasköttum voru gjarnan minni en vonir stóðu til bæði vegna skattsniðgöngu og skattsvika. Hér má hins vegar benda á að eignaskattar voru oft illa hannaðir og einfalt að komast hjá greiðslu þeirra. Fjölbreyttir frádráttarliðir gerðu að verkum að skattgreiðendur gátu aðlagð eignasöfn til þess að draga úr skattgreiðslum.⁴⁵

⁴² Sjá t.d. Kopczuk, W. (2019). „Comment on „Progressive Wealth Taxation“. *Brookings Papers on Economic Activity*.

⁴³ Sjá t.d. Guvenen, F., Kambourov, G., Kuruscu, B., Ocampo, S. og Chen, D. (2019) „Use it or lose it: efficiency gains from wealth taxation.“ NBER Working Paper 26284.

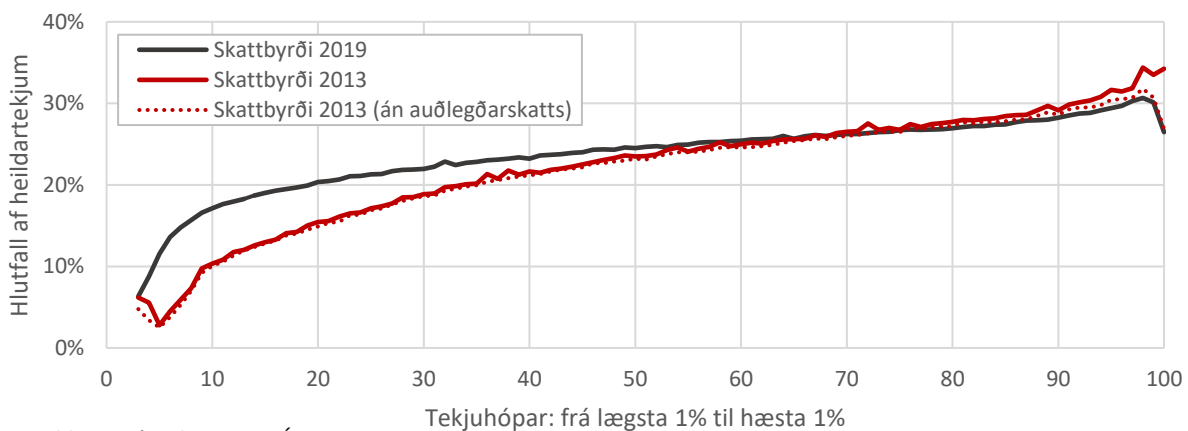
⁴⁴ Sjá t.d. Blanchard, O. og Rodrik, D. (2021). *Combating inequality: Rethinking governments role*. Cambridge, MA: MIT Press.

⁴⁵ Sjá t.d. Saez, E. og Zucman, G. (2019). *Progressive wealth taxation. Brookings Papers on Economic Activity*.

Helsta áhyggjuefni sem nefnt er varðandi eignaskatt er að hann leiði til minni sparnaðar hjá þeim eignamestu. Reynolds annarra landa gefur ekki til kynna að þetta sé mikið áhyggjuefni. Tölfræðilegar rannsóknir leiða í ljós að eignaskattar hafa óveruleg áhrif á sparnað. Eignaskattar hafa í mörgum löndum þó leitt til skattasniðgöngu og skattsvika. Slík áhrif velta ávallt á hversu vel skattkerfið er hannað.⁴⁶

Eignaskattur getur dregið úr aðgangi að fjármagni hjá minni fyrirtækjum með takmarkaðan aðgang að fjármálamörkuðum. Reynolds Norðmanna af eignaskatti á eiginfjárstöðu eigenda lítilla og meðalstórra fyrirtækja sýnir að skatturinn hefur engin markverð áhrif á lausafjárstöðu eigenda.⁴⁷ Einnig leiddi lækkun á eignaskatti til þess að starfsfólki hjá litlum og meðalstórum fyrirtækjum þar sem eigandinn greiðir eignaskatt fækkaði.⁴⁸

Mynd 9. Skattbyrði samaskattaðra árið 2013 með og án auðlegðarskatts og skattbyrði árið 2019



Frá upptöku fjármagnstekjuskatts hefur skattlagning launa verið hærri en skattlagning fjármagnstekna. Vegna þess að vægi fjármagnstekna er mest meðal þeirra tekjuhæstu er skattbyrði þeirra tekjuhæstu lægri en hjá þeim sem eru fyrir neðan þá allra tekjuhæstu. Á árunum 2009-13 leiddi auðlegðarskatturinn til aukinnar skattbyrði hjá þeim allra tekjuhæstu. Með auðlegðarskatti var því viðhaldið að skattkerfið væri stigvaxandi upp alla tekjudreifinguna (sjá mynd 9). Þannig hefur OECD lagt áherslu á að það sem skiptir máli er hve stigvaxandi skattkerfið er í heild sinni, sjá umfjöllun í kafla 2. Í löndum með lága skattlagningu fjármagnstekna eru rök fyrir eignaskatti því sterkari en ella að mati OECD. Í því samhengi eru Norðurlöndin sérstaklega nefnd, þar sem fjármagnstekjuskattur er lágur og flatur, og þar á eignaskattur sérstaklega vel við.

⁴⁶ Sjá Thoresen, T.O., Ring, M.A.K., Nygård, O.E. og Epland, J. (2021). „A wealth tax at work“, Statistics Norway Discussion Paper No. 960.

⁴⁷ Sjá Thoresen, T.O., Ring, M.A.K., Nygård, O.E. og Epland, J. (2021). „A wealth tax at work“, Statistics Norway Discussion Paper No. 960.

⁴⁸ Ástæðan fyrir því að ráðning fólks eykur verðmæti fyrirtækja í minna mæli en hefðbundnar fjárfesting í tækjum. Marie Bjørneby, M., Markussen, S. Og Røed, K. (2020). „Does the Wealth Tax Kill Jobs?“, (Tech. rep.). IZA DP No. 13766.

4. Auðlindagjöld

Við nýtingu á takmarkaðri auðlind getur orðið til umframhagnaður, svokölluð auðlindarenta. Skynsöm nýting auðlinda miðar að því að hámarka verðmætasköpun og tryggja eigandanum réttláta hlutdeild í arðinum. Auðlindarenta getur m.a. orðið til í fiskveiðum, fiskeldi, ferðaþjónustu og við vinnslu raforku. Ekki skapast sátt um gjaldheimtu í auðlindagreinum og að óbreyttu ýtir fyrirkomulag undir ójöfnuð þar sem auðlindarenta rennur til fárra. Þetta er ólíkt dæmum erlendis frá en Noregur er gott dæmi um réttláta nýtingu auðlinda þar sem auðlindarenta byggði upp olíusjóð. Brýnt er að skapaður verði rammi um réttláta nýtingu auðlinda á Íslandi og gjaldheimta færð undir eitt ráðuneyti.

4.1. Hagkvæmni mismunandi tekjustofna

Ísland er með öflugt opinbert velferðarkerfi sem ríkissjóður greiðir fyrir með skattheimtu. Af því leiðir að töliverð þörf er á skattheimtu. Mikilvægt er að sú skattheimta sé hagkvæm og neikvæð áhrif skattkerfisins á hagkerfið sé stillt eins í hóp og hægt er. Almennir skattar á borð við virðisaukaskatt, tekjuskatt og fyrirtækjaskatt hafa í för með sér að kaupverð á vörum og þjónustu er hærra en kostnaður þess. Almenn er talið að þessi munur hafi neikvæð áhrif á efnahagsstarfsemi. Frá þessu eru hins vegar tvær mikilvægar undantekningar, Pigou skattar og rentugjöld.

Markmiðið með leiðréttandi sköttum, Pigou sköttum, er að draga úr neikvæðum aukaverkunum af tiltekinni starfsemi eða ytri áhrifum. Ytri áhrif eru kostnaður af hegðun eða starfsemi fyrir þriðja aðila án þess að aðilinn hafi nokkuð um áhrifin að segja. Dæmi um ytri áhrif eru mengun eða bruni á eldsneyti sem valda loftmengun og afleiðingum á umhverfið. Pigou skattar fela í sér að sá sem mengar greiðir fyrir efnahagslegan og félagslega kostnað af völdum mengunarinnar. Með skattinum skapast efnahagslegir hvatar til að draga úr ytri áhrifum, sem í síðan hefur jákvæð samfélagsleg og efnahagsleg áhrif. Dæmi um Pigou skatt er umhverfisskattur og umhverfisskattur er t.d. kolefnisgjald.

Gjaldheimta sem er hlutlaus gagnvart ákvörðunum einstaklinga og fyrirtækja hefur ekki sömu efnahagslegu áhrif og almennir skattar. Dæmi um hlutlausa gjaldheimtu er auðlindagjald. Sjávarútvegsfyrirtæki njóta umframávöxtunar sem stafar af ákvörðun stjórnvalda að takmarka aflaheimildir með kvótakerfi. Umframávöxtunin er hagnaður þegar tekið hefur verið tillit til væntrar ávöxtunar fjárfestinga í greininni (sjá rammagrein 4). Umframávöxtun er ávöxtun umfram það sem vænta má á markaði. Gjaldheimta á þennan umframhagnaðinn er því hlutlaus gagnvart hagkvæmni fjárfestingarkosta í greininni, þ.e. fjárfestingarkostir sem eru arðbærir fyrir gjald eru það einnig eftir skatt (sjá rammagrein 5).

Eftir sem áður verður stærstur hluti tekna hins opinbera í gegnum almenna skatta. Góð skattapólitík felst í því að vægi leiðréttandi og hlutlausra gjalda sé sem hæst. Það leiðir til þess að hin neikvæðu hliðaráhrif opinberrar gjaldheimtu verða sem minnst.

4.2. Auðlindarenta og veiðigjald

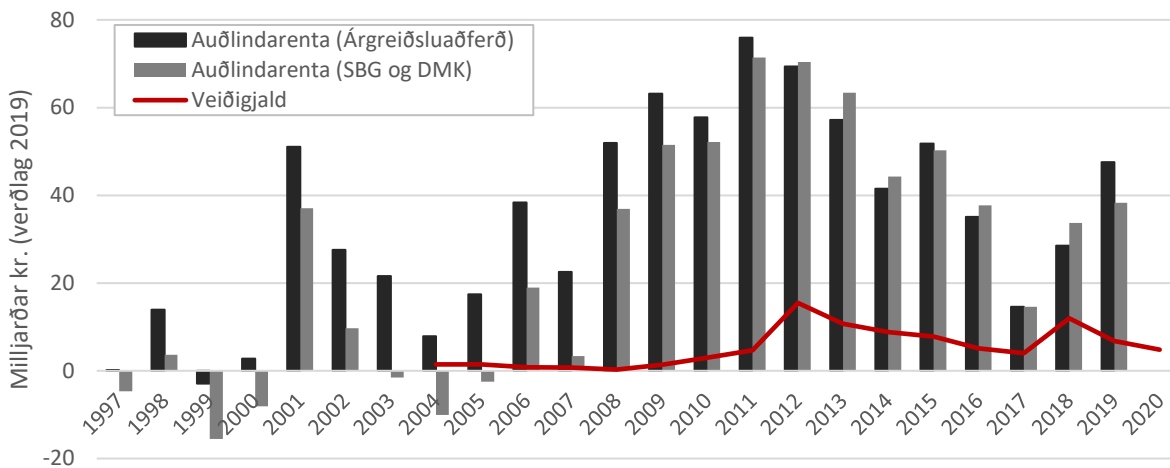
Til eru ólíkar leiðir við að leggja mat á umfang auðlindarentu í sjávarútvegi. Það er sá hluti arðsemi sem er tilkominn vegna þess að stjórnvöld takmarka aflaheimildir. Við mat á auðlindarentu er tekið mið af þeirri starfsemi sem náttúruauðlind er nýtt í og tekjurnar sem hljóttast af starfseminni skoðaðar. Til að meta auðlindarentu þarf að draga frá kostnað sem fylgir starfseminni. Sá kostnaður eru laun og aðföng. Einnig

þarf að taka tillit til fjármagnskostnaðar vegna fjárfestinga í sjávarútvegi. Það sem eftir stendur er auðlindarenta.

Hagstofan birtir árlega tölur um afkomu sjávarútvegsins. Þar eru upplýsingar um hagnað, þ.e. allar tekjur að frádregnum gjöldum án skatta og vaxtagjalda. Einnig heldur Hagstofan utan um svokallaða árgreiðsluaðferð, það eru 6% af fastafjármunum eða eignum að frádregnum óefnislegum eignum. Líta má á árgreiðsluna sem fjármagnskostnað, vænta ávöxtun fjárfestinga. Hagnað umfram árgreiðslu má líta á sem umframarið sem tekjur af nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar, þ.e. auðlindarentuna. Stefán Bjarni Gunnlaugsson og Daði Már Kristófersson lögðu í nýlegri grein mat á auðlindarentuna. Sama hvernig litið er á það er óhætt að slá því föstu að fiskveiðiauðlindin skilar kvótaeigendum mikilli auðlindarentu, þó hún sé mjög breytileg milli ára.⁴⁹

Kvótakerfi, þ.e. aflamarkskerfi í núverandi mynd, var komið á árið 1990. Fram að fjármálahruni var lítil sem engin auðlindarenta í sjávarútvegi. Ein meginástæða fyrir því var að fiskafli minnkaði jafnt og þétt á tímabilinu 1989-2008. Síðan þá hefur fiskafli aukist umtalsvert. Það leiddi til umtalsverðrar aukningar á auðlindarentu. Til viðbótar leiddi veiking á gengi krónunnar eftir fjármálahrun til þess að tekjur af sölu fiskafurða jukust. Einnig hefur það tekið tíma fyrir áhrif kvótakerfisins að koma fram í afkomu sjávarútvegsins.⁵⁰

Mynd 10. Auðlindarenta og veiðigjald (á verðlagi 2020)



Heimild: Fiskistofa, Hagstofa Íslands, Stefán B. Gunnlaugsson og Daði M. Kristófersson (2020). „Resource Rent and its Distribution in Iceland’s Fisheries“, í *Marine Resource Economics*, 35(2), bls. 113-135

Mynd 10 sýnir mat á auðlindarentu með árgreiðsluaðferð og niðurstöðum Stefáns Bjarna og Daða Más. Lítil munur er á mati auðlindarentunnar eftir aðferðunum.⁵¹ Umtalsvert auðlindarenta hefur verið síðan 2008, að meðaltali 48-49 milljarðar á ári. Á myndinni má sjá að veiðigjaldið er umtalsvert lægra en

⁴⁹ Í báðum nálgunum er auðlindarentan metin út frá fiskveiðum og fiskvinnslu. Fræðilega séð skapast auðlindarentan í fiskveiðum. Þar sem mörg útgerðarfirmir eiga veiðar, vinnslu og kaupendur erlendis eru tekjur í fiskveiðum ekki byggð á svokölluðu armslengdarsjónarmiði, að verð sé byggt á viðskiptum óskýldra aðila. Það þýðir að tekjur í fiskveiðum eru ekki byggðar á markaðsverði vegna þess að fyrirtækin geta flutt hagnað milli veiðar, vinnslu og til erlendra fyrirtækja með því að hagræða verðinu, svokölluð milliverðlagning. Þetta á sérstaklega við eftir 2018, þegar vinnsla var skilin frá við ákvörðun veiðigjalds. Þessi aðferð vanmetur auðlindarentuna í þeim tilvikum þar sem fyrirtækin stunda milliverðlagningu frá Íslandi og til útlensks dótturfyrirtækis. Niðurstöður skýrslunnar „Eignir Íslendinga á afgangssvæðum“ byggð á starfshópi fjármála- og efnahagsráðuneytisins gáfu til kynna að milliverðlagning í sjávarútvegi gæti numið 8,3% af innflutningsverðmæti í móttökulöndum.

⁵⁰ Sjá Stefán B. Gunnlaugsson og Sveinn Agnarsson (2019). „Late arrival: The development of resource rent in Icelandic fisheries“, í *Fisheries Research*, 214, bls. 126-135.

⁵¹ Í annarri grein er að finna þriðju aðferðina til að meta auðlindarentuna. Niðurstöður þeirra aðferðar ber mjög saman við mynd 10. Sjá Stefán B. Gunnlaugsson og Sveinn Agnarsson (2019). „Late arrival: The development of resource rent in Icelandic fisheries“, í *Fisheries Research*, 214, bls. 126-135.

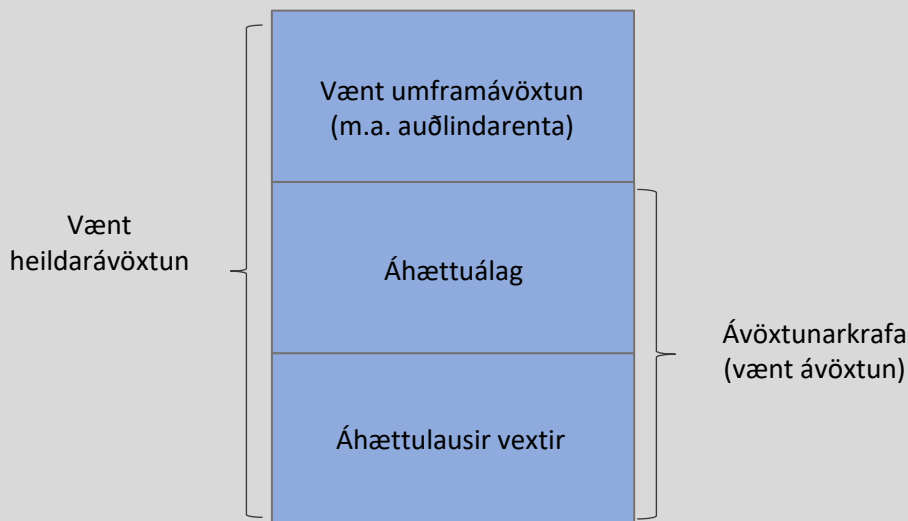
auðlindarentan. Auðlindagjaldið var hækkað árið 2012 og síðan þá hefur veiðigjaldið árlega numið 9 milljörðum að meðaltali, 20% af auðlindarentunni. Ef helmingur auðlindarentunnar hefði runnið í ríkissjóð hefðu árlegar tekjur verið um 13 milljörðum hærrí en raunin varð. Ef 2/3 auðlindarentunnar hefðu runnið í ríkissjóð hefðu árlegar tekjur verið um 20 milljörðum hærrí á ári. Hér er því um umtalsverðar fjárhæðir að ræða. Eftir breytingar á veiðigjaldinu 2018 lækkaði veiðigjaldið árin 2019 og 2020. Ef helmingur auðlindarentunnar hefði runnið í ríkissjóð árið 2019 hefðu tekjur ríkisins verið 15 milljörðum hærrí og 17 milljörðum í fyrra, ef auðlindarenta hefði haldist óbreytt milli 2019-20.

Rammagrein 4. Auðlindarenta og umframávöxtun

Með áhættulausum vöxtum er vísað til ávöxtunar sparnaðar þar sem engin hættu er á að fjárfesting tapist (e. risk-free rate of return). Er þá vanalega litið til ríkisskuldabréfa. Ávöxtunarkrafa er sú krafa sem fjárfestar gera til ávöxtunar á fjármunum í fjárfestingu. Áhættuálag (e. risk premium) er mismunur á ávöxtunarkröfu og áhættulausum vöxtum. Áhættuálag er sú umframávöxtun sem fjárfestir tekur inn í mat á fjárfestingu til að bæta upp fyrir áhættu sem fylgt fjárfestingu. Þetta álag er breytilegt milli einstakra fjárfestingarkosta, enda er áhætta mismikil. Áhættulausir vextir auk áhættuálags mynda ávöxtunarkröfu og endurspegla þá kröfu sem fjárfestar gera til arðsemis fjárfestingar svo vegið sé á móti tímagildi peninga og þeirrar áhættu sem falin er í fjárfestingu.

Ávöxtun umfram það sem vænta má á markaði er umframávöxtun. Umframávöxtun er sá hagnaður sem eftir stendur þegar eðlilegt endurgjald hefur verið greitt fyrir framleiðsluþætti, þar á meðal vinnuafli og fjármagn. Með öðrum orðum; arðsemi umfram vænta arðsemi. Auðlindarenta er umfram arðsemi sem verður til vegna misjafna náttúrulegra aðstæðna og takmarkaðs aðgangs að náttúruauðlind. Í sjávarútvegi myndast auðlindarenta vegna ákvörðunar stjórnvalda um að takmarka aðganginn í gegnum kvótakerfið.

Mynd 11. Sundurgreining á ávöxtun



Rammagrein 5. Hlutleysi rentugjalda¹

Í flestum löndum er fyrirtækjaskattur þannig að vextir eru frádráttarbærir. Því er enginn fyrirtækjaskattur greiddur af fjárfestingum sem eru fjármagnaðar með lántöku þegar arðsemi fjárfestingar og vaxtakostnaður af fjármögnun þess eru sambærilegar. Í töflu 3 er tekið dæmi um slíka fjárfestingu fyrirtækis. Fyrirtækið fjárfestir 100 kr. á fyrsta ári. Arðsemi fjárfestingar er 10% og fjármagnskostnaður er 10%. Fjármagnskostnaður er annað hvort vextir eða arðgreiðslur til fjárfesta. Ef það er enginn fyrirtækjaskattur er arðsemi 10 kr. á meðan að umframardæmin er 0 þar sem arðsemi er jafnmikil fjármagnskostnaði (sjá rammagrein 4 um umframávöxtun).

Hefðbundinn fyrirtækjaskattur dregur vexti frá skattstofni en ekki arðsemi hlutfjár. Sé fjárfestingin fjármögnuð með lánum er skattstofninn enginn (sölutekjur að frádregnum fjárfestingar- og fjármagnskostnaði). Arðsemi er því hin sama og ef enginn fyrirtækjaskattur væri við lýði. Sé fjárfestingin hins vegar fjármögnuð með hlutfé er staðan öðruvísi. Skattstofninn er 10 kr. (sölutekjur mínus fjárfesting) þar sem fjármagnskostnaður er ekki frádráttarbær. Arðsemin eftir skatt er 7 kr. og umframardæmin er neikvæð. Eigendur væru því betur settir með að fjárfesta í skuldabréfi þar sem vænta má 10% ávöxtunar.

Tafla 3. Áhrif fyrirtækjaskatts á fjárfestingu án umframardæmi (arðsemi er lík fjármagnskostnaði)

	Enginn skattur	Hefðbundinn fyrirtækjaskattur	
		Lánsfjármagnað	Fjármagnað með hlutfé
Fjárfesting á 1. ári	-100	-100	-100
Sölutekjur á 2. ári (10% arðsemi)	110	110	110
Fjármagnskostnaður á 2. ári (10%)	-10	-10	-10
Arðsemi fyrir skatt (1)	10	10	10
Umframardæmi fyrir skatt (2)	0	0	0
Skattstofn á 2. ári	-	0	10
Skattur á 2. ári (skatthlutfall 30%)	-	0	-3
Arðsemi eftir skatt	10	10	7
Umframardæmi eftir skatt (3)	0	0	-3

(1) Sölutekjur - fjárfesting (2) Arðsemi fyrir skatt - fjármagnskostnaður (3) Arðsemi eftir skatt - fjármagnskostnaður

Rentugjald undanskilur vænta markaðsávöxtun og skattleggur aðeins umframardæmi, óháð því hvort fjárfesting er fjármögnuð með láni eða hlutfé. Það eru til tvær tegundir rentugjalda, fyrirtækjaskattur þar sem allur fjármagnskostnaður er frádráttarbær (e. allowance for corporate equity) og svokallaður sjóðsstreymisskattur (e. cash-flow tax). Fjárfesting þar sem búist er við arðsemi umfram vænta ávöxtun, t.d. vegna aðgengi að takmarkaðri náttúruauðlind, er arðbær bæði með og án rentugjalds. Svo lengi sem innheimt er gjald sem er minna en öll umframardæminni er arðsemi fjárfestingar meiri en vænt ávöxtun, þ.e. almenn ávöxtunarkrafa. Þannig telst fjárfesting arðbær bæði fyrir og eftir greiðslu rentugjalds. Annar kostur á slíkum skatti er að gjaldið er óháð eðli fjármögnunar með láni eða hlutfé. Af þessum tveimur ástæðum er almennt talað um rentugjald sem hlutlausu gjaldheimtu.

Auðlindagjald er dæmi um rentugjald. Umframávöxtun í sjávarútvegi er tilkomin vegna takmarkaðs aðgengis eða kvótakerfisins.² Undantekning frá hlutleysi getur skapast þegar umframávöxtun takmarkast ekki við tiltekið land og færa má starfsemi milli landa. Þar sem auðlindarenta í sjávarútvegi er bundin við Ísland telst auðlindagjald því hlutlaust gjald. Auðlindagjaldið er því skilvirk tekjuöflun. Sjá t.d. umfjöllun í greinargerð með frumvarpi til laga um veiðigjöld lagt fram 2012:

Gjaldtaka í formi skatts á hagnað, þ.e. rekstrarafgang í hefðbundnum skilningi, eykur ekki kostnað og hefur því ekki áhrif á hvaða starfsemi er hagkvæm svo lengi sem skatturinn skerðir ekki eðlilega ávöxtunarkröfu. Þetta á við í enn ríkari mæli um skatt á rentu. Hann hefur ekki áhrif á hlutfallsleg verð framleiðsluþáttanna og leiðir því ekki til breytinga á ákvörðunum um þá. Eins og tekjuskattur er rentuskattur borinn af eigendum viðkomandi fyrirtækja og landfræðileg áhrif af honum ráðast af heimilisfesti þeirra.

¹ Umfjöllunin er m.a. byggð á Mirrlees, J. o.fl. (2011: 17. kafli). *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies.

² Á tímabilinu 2002-2017 var ávöxtun innan sjávarútvegsins að meðaltali 6,4% á meðan að ávöxtunin í öðrum atvinnugreinum var 4,6% á sama tímabili. Sjá Stefán B. Gunnlaugsson og Daði M. Kristófersson (2020). „Resource Rent and its Distribution in Iceland’s Fisheries“, í *Marine Resource Economics*, 35(2), bls. 113-135.

4.3. Breytingar á veiðigjaldi síðustu ár og mögulegar úrbætur

Þegar lögum um veiðigjöld var breytt árið 2012 var markmiðið að skattleggja umframarið og auka tekjur ríkissjóðs af gjaldinu. Upphaflega var lagt upp með að meta auðlindarentu í sjávarútvegi, veiðum og vinnslu, út frá árgreiðsluáferð. Auðlindarentan er svo yfirfærð yfir í veiðigjald í krónum á hvert kíló þorskígildis eftir veiðiflokkum. Veiðigjaldið nam upphaflega 65% af rentu á kíló þorskígildis að frádregnu frítekjumarki. Breytingarnar leiddu til umtalsverðar hækkunar á veiðigjaldinu (sjá mynd 10). Til að koma til móts við skuldsett fyrirtæki var sérstakur frádráttur ákveðinn. Veiðigjaldið var því að megninu til greitt af stærri og fjárhagslega vel stæðum fyrirtækjum.

Breytingar undanfarinna ára á fyrirkomulagi veiðigjalda hafa orðið til þess að lækka veiðigjaldið. Gjaldstofninn var lækkaður og gjaldið lækkaði í 33%. Árið 2018 var gerð stór breyting þegar farið var að miða veiðigjaldið einvörðungu við veiðar og aðskilja fiskvinnslu frá. Fræðilega á breytingin við rök að styðjast í þeim skilningi að auðlindarenta tengist veiðileyfinu, ekki fiskvinnslu. Hins vegar eiga útgerðarfyrirtækin oft bæði veiðar og vinnslu. Þau eru því í aðstöðu til að stunda tilflutning hagnaðar með því að verðleggja fiskinn lágt innan fyrirtækjasamsteypunnar. Þetta á bæði við um að verð á milli fiskveiða og fiskvinnslu er gjarnan lægra en markaðsverð og eins getur útflutningsverð verið lægra en markaðsverð þegar erlendir kaupendur afurðar eru í eigu sama útgerðarfyrirtækis.⁵²

Nokkrir augljósir gallar eru á núverandi kerfi. Í fyrsta lagi hefur verið horfið frá upphaflega markmiðinu frá 2012 um gjald á auðlindarentu. Markmiðið um að gjaldið eigi að leggjast á auðlindarentuna leiðir til hagkvæmari og réttlátari gjaldheimtu. Í öðru lagi er mikill galli á núverandi fyrirkomulags að sjávarútvegsfyrirtæki komast hjá greiðslu eðlilegs gjalds með milliverðlagningu. Auðlindagjöld í Noregi á olíu og raforku byggja á markaðsverði olíu og raforku en ekki tekjum fyrirtækjanna eins og þær eru skráðar. Opinber nefnd í Noregi var gert að finna tillögur um veiðigjald þar sem lagt er til að notast yrði við fiskverð úr viðskiptum óskyldra aðila (sjá rammagrein 6).

Veiðigjaldið er lítil hluti af auðlindarentunni í sjávarútveginum. Mikilvægt er að tekjur af veiðigjaldinu verði stærri hluti af auðlindarentunni. Í grófum dráttum eru tvær leiðir til þess að innheimta auðlindarentuna. Í fyrsta lagi með veiðigjaldinu og í öðru lagi með útboði. Báðum leiðum fylgja kostir og gallar. Ekki er mælt með annarri hvorri leiðinni hér. Veiðigjald sem byggt er á auðlindarentu er í grófum dráttum hægt að reikna á tvennan hátt (sjá rammagrein 6). Óháð því hvor leiðin farin yrði við breytingar á gjaldinu, er mikilvægt að laga hina augljósu galla sem er á núverandi kerfi. Mikilvægt er að við þær breytingar sé haft að leiðarljósi

⁵² Sjá t.d. Stefán B. Gunnlaugssona, , Daði M. Kristófersson og Sveinn Agnarsson (2018). „Fishing for a fee: Resource rent taxation in Iceland’s fisheries“, í *Ocean and Coastal Management*, 163, bls. 141-150.

að auðlindarentan renni til hins opinbera í stað eigenda útgerðarfyrirtækja. Mælt er með því að færa veiðigjaldið, og almennt tekjuöflun af allri auðlindarentu yfir í fjármálaráðuneytið, og að sjónarmið um tekjuöflun verði ráðandi. Önnur sjónarmið á borð við byggðar- og jafnréttissjónarmið eigi að mæta með öðrum aðgerðum. Einnig er mælt með því að auðlindagjald verði greitt af fiskeldi.⁵³

Rammagrein 6. Tillögur norskrar nefndar um veiðigjald

Norðmenn hafa mikla reynslu af skattlagningu á auðlindarentu. Sérstakt auðlindagjald er bæði lagt á olíuvinnslu og raforku. Reynsla Norðmanna af auðlindagjöldunum er góð og almenn sátt ríkir um fyrirkomulagið. Reglur auðlindagjaldanna eru stöðugar og fyrirsjáanlegar. Auðlindagjöld heyrja í heild sinni undir fjármálaráðuneytið í Noregi og sjónarmiðið um að auðlindarentan renni til ríkisins vegur verulega þungt. Önnur sjónarmið hafa lítið sem ekkert vægi í ákvörðun auðlindagjalda. Hér á landi hafa sjónarmið á borð við afkomu sjávarútvegsins, byggðarsjónarmið og jafnréttissjónarmið haft vægi í breytingum á auðlindagjaldinu.¹ Slíkum sjónarmiðum er mætt með öðru móti í Noregi. Líklegt þykir að ein ástæða fyrir því sé að auðlindagjöldin heyrja undir norska fjármálaráðuneytið en ekki ráðuneyti sjávarútvegsins eins og hér á landi.

Í nýlegri skýrslu opinberrar nefndar fyrir norsku ríkisstjórnina er að finna tillögur um veiðigjald með það markmið að skattleggja auðlindarentu í sjávarútvegi og þá að fiskeldi meðtöldu.² Tillögurnar taka mið af auðlindagjöldum í raforku og olíu.

Í grunninn eru tvær aðferðir til að innheimta auðlindarentu þannig að vænt markaðsávöxtun sé ekki skattlögð í gegnum auðlindagjaldið:

1. Allur fjármagnskostnaður frádráttarbær (*allowance for corporate equity*): Gjaldheimtan líkist hefðbundnum fyrirtækjaskatti nema að vænt ávöxtun eiginfjár er frádráttarbær. Þannig er vænt ávöxtun að fullu undanskilin gjaldinu.
2. Sjóðsstreymisskattur (*cash-flow tax*): Enginn frádráttur vegna afskrifta og vaxtagreiðslna. Í staðinn eru öll útgjöld vegna fjárfestinga frádráttarbær þegar fjárfesting á sér stað. Að öðru leyti er gjaldið eins og hefðbundinn fyrirtækjaskattur. Norska nefndin skoðaði ákveðna útfærslu á sjóðsstreymisskatti, þar sem frádráttur vegna fjárfestinga dreifist yfir lengri tíma með vöxtum, þar sem núvirði frádráttar er það sama og útgjöld til fjárfestingar.

Nefndin lagði til síðarnefnda kostinn, sjóðsstreymisskatt þar sem frádráttur dreifist yfir tíma. Þungt sjónarmið í auðlindagjöldum í Noregi er armslengdarsjónarmið, að tekjur eigi að miðast við verð í viðskiptum óskyldra aðila. Auðlindagjald í raforku og olíu styðst því ekki við tekjur úr bókhaldi fyrirtækja heldur við markaðsverð á raforku og olíu. Nefndin lagði til svipaða nálgun fyrir veiðigjald. Ólíkir möguleikar eru ræddir í skýrslunni en helst er mælt með því að styðjast við Nasdaq verðvísitölu fyrir lax (NQSALMON). Lagt er til að stuðst sé við kostnaður fyrirtækja eins og þau koma fram í bókhaldi þeirra.

¹ Sjá t.d. Greinargerð með frumvarpi til laga um veiðigjald á 149. löggjafarþingi 2018–2019.

² Sjá NOU 2019: 18. *Skattlegging av havbruksvirksomhet*. Oslo: Finansdepartementet.

⁵³ Sjá t.d. Skýrsla starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um stefnumótun í fiskeldi: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9d0e56b5-87fa-11e7-9419-005056bc4d74>

5. Skattaeftirlit

Við úttekt á íslensku skattkerfi er óhjákvæmilegt að horft sé til þess með hvaða hætti unnt er að tryggja réttláta skattheimtu og koma í veg fyrir undanskot og skattsvik einstaklinga og fyrirtækja. Ljóst er að umfang skattaundanskota og skattsvika í íslenskum þjóðarbúskap er verulegt. Starfshópur sem skipaður var af fjármála- og efnahagsráðherra og greindi áhrif skattsvika á íslenskan þjóðarbúskap taldi að umfangið hlaupi á bilinu 3-7% af vergri landsframleiðslu ár hvert, eða 10% af heildartekjum hins opinbera.⁵⁴ Væri miðað við árið 2016 myndu skattaundanskot jafngilda 100 milljörðum króna sé miðað við 4% af vergri landsframleiðslu. Til viðbótar var metið að vegna eigna í aflandsfélögum hafi íslenskt samfélag orðið af 58 milljörðum á árunum 2009-2014 vegna vangreiddra fjármagnstekju- og auðlegðarskatta.

Nefndin skipti skattsvikum í fjóra flokka:

- Undanskot frá greiðslu virðisaukaskatts með því að vantelja skattskylda veltu eða oftelja innskatt, t.a.m. með því að færa sér í nyt tilhæfulausa reikninga, eða með vanhöldum á greiðslu framtalins skatts.
- Undanskot frá greiðslu tekjuskatts af launum starfsmanna og launatengdum gjöldum.
- Vantalin tekjuskattur af atvinnurekstri vegna oftalins kostnaðar eða vantalinna tekna.
- Vantalin eða vangoldin önnur opinber gjöld, s.s. skattur af fjármagnstekjum, eða skattaundanskot í tengslum við tekjur frá aflandssvæðum.

Lagði nefndin fram nokkrar tillögur til að bregðast við skattsvikum. Þar má nefna að lögfesta þyrfti keðjuábyrgð hér á landi til að koma í veg fyrir undanskot og skattsvik undirverktaka, auðvelda aðgang að fyrirtækja- og hlutafélagaskrá og herða hæfisskilyrði til stofnunar hlutafélaga. Einnig lagði nefndin til að einfalda virðisaukaskattkerfið, herða refsingar gegn brotum, auka aðgerðir gegn peningabætti og draga markvisst úr notkun reiðufjár.

Ekki verður hjá því komist að ræða þunna eiginfjármögnun (e. thin capitalization) og milliverðlagningu (e. transfer pricing) í yfirferð um skattaundanskot eða skattasniðgöngu. Um er að ræða aðferðir sem alþjóðleg fyrirtæki beita til að flytja hagnað dótturfyrirtækja milli landa með það að markmiði að komast hjá greiðslu skatta og gjalda í því landi sem verðmætin verða til í. Þegar alþjóðlegt fyrirtæki setur upp starfsemi í öðru landi, getur móðurfélagið veitt dótturfyrirtæki lán til starfseminnar. Dótturfélagið greiðir lánið til baka að lokum en með því að gjaldfæra óeðlilega háa vexti, svokölluð þunn eiginfjármögnun. Það dregur úr hagnaði og fyrirtækjaskattur í ríkinu þar sem starfsemin fer fram lækkar vegna lánsins. Fyrirtæki geta beitt öðrum aðferðum til að ná sama markmiði líkt og að greiða móðurfélags þóknarir fyrir einkaleyfi, vörumerki og ýmsa þjónustu. Greiðslur sem slíkar berast þá til móðurfélags eða tengds fyrirtækis sem er með uppruna í lágskattaríki. Milliverðlagning á við um verðlagningu í viðskiptum milli tengdra aðila. Þar geta fyrirtæki stýrt söluverði þannig að hagnaður komi fram hjá einingu í lágskattaríki, t.d. með því að vörur séu seldar á of lágu verði af dótturfélagi og tekjum haldið niðri.

Tveir starfshópar á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins unnu að innleiðingu reglna um milliverðlagningu og þunna eiginfjármögnun⁵⁵ þar sem horft var til reynslu annarra ríkja og leiðbeiningarreglna OECD. Reglur um milliverðlagningu tóku loks gildi á Íslandi árið 2014 og um þunna eiginfjármögnun árið 2017. Reglurnar felast annars vegar í að tryggja að viðskipti milli tengdra aðila séu sambærileg og viðskipti sem hefðu orðið milli ótengdra aðila og taka þannig á óeðlilegum viðskiptaháttum

⁵⁴ Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2017). „Umfang skattaundanskota og tillögur til aðgerða“.

⁵⁵ Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2013). „Milliverðlagning: Áfangaskýrsla starfshóps.“; og Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2012). „Skýrsla starfshóps um þunna eiginfjármögnun“.

milli tengdra fyrirtækja og fjölþjóðafyrirtækja. Hins vegar er frádráttur vaxtagjalda takmarkaður þannig að einungis verði hægt að draga frá vaxtagjöld upp að 30% af EBIDTA félaga.

Þó reglur til að takmarka skattasniðgöngu hafi verið lögfestar hér á landi er hætta á því að skattayfirvöld séu ekki í stakk búin til að framfylgja lögunum með fullnægjandi hætti. Full ástæða er til að skoða betur reynslu af þeim reglum sem hafa verið innleiddar og hvort þær séu nægilega sterkar til að taka á skattasniðgöngu. Indriði Þorláksson og Stefán Ólafsson bentu á að mikil fjölgun einkahlutafélaga hafi drekkt skattayfirvöldum í verkefnum og gert þeim erfitt fyrir að tryggja að skilað sé réttum sköttum. Í skýrslu sinni kölluðu þeir eftir því að komið verði á stórfyrirtækjaeftirliti og eftirliti með viðskiptum yfir landamæri. Þeir hvetja einnig til þess að lögfest verði skylda íslenskra aðila sem eiga ráðandi hlut í erlendum félögum að skrá þau í Fyrirtækjaskrá og að raunverulegir eigendur allra félaga séu skráðir þar.⁵⁶

⁵⁶ Stefán Ólafsson og Indriði H. Þorláksson (2019). „Sanngjörn dreifing skattbyrðar: Hvernig leiðréttu má stóru skattatilfærsluna án þess að veikja velferðarkerfið.“ Efling stéttarfélag.

Viðauki. Skattgreiðslur sjálfstætt starfandi

Hér er skattlagningu einstaklinga með eigin rekstur lýst og áhrif þess að markaðslaun séu önnur en viðmiðunarfjárhæð Ríkisskattstjóra eru sýnd. Markaðslaun í atvinnurekstri geta verið hærri en viðmiðunarfjárhæð Ríkisskattstjóra. Framtalin laun til skatts (reiknað endurgjald, táknað sem L) geta verið lík viðmiðunarfjárhæð Ríkisskattstjóra. Sé einstaklingur skráður í hlutastarf geta framtaldar tekjur verið lægri.

Vandi Ríkisskattstjóra er að markaðslaun eru óþekkt. Einstaklingur sem stundar atvinnurekstur og fjárfestir eigin pening hefur fræðilega séð bæði fjármagnstekjur vegna fjárfestingar og svo launatekjur fyrir vinnuframlag sitt. Markaðslaun geta því verið hærri en viðmiðunarfjárhæðin.

Staðgreiðsla er greidd af reiknuðu endurgjaldi, rétt eins og af öðrum launum. Lífeyrisiðgjald launamanns er frádráttarbært frá skatti, og er hlutfallið táknað sem γ (lífeyrisiðgjald launamanns er $\gamma \cdot L$). Skattstofn staðgreiðslunnar er því $L \cdot (1 - \gamma)$. Staðgreiðsla er táknað með fallinu $T(L \cdot (1 - \gamma))$. Staðgreiðslan er hærri eftir því sem laun eru hærri. Fyrsta afleiðan staðgreiðslufallsins er jaðarskattur, og er er 31,5% í lægsta skattþrepi og 46,3% í efsta þrepi. Til viðbótar þarf launagreiðandi (sem í þessu tilfelli er sá sami og launamaður) að greiða tryggingagjald af launakostnaði, sem eru laun að viðbættu lífeyrisiðgjaldi launagreiðenda. Lífeyrisiðgjald launagreiðenda er táknað sem α (lífeyrisiðgjöld launagreiðenda er því $\alpha \cdot L$). Hlutfall tryggingagjalds er táknað sem θ , greitt tryggingagjald er því $L \cdot (1 + \alpha) \cdot \theta$.

Framlegð starfseminnar áður en laun eigenda og arðsemi hafa verið greidd er táknað sem π . Þegar framlegðin er hærri en laun að viðbættum lífeyrisiðgjöldum launagreiðenda (þ.e. þegar $\pi > L(1 + \alpha)$), er mismunurinn skattlagður með fyrirtækjaskatti. Mismunurinn er táknaður sem $H = \pi - L(1 + \alpha)$, og telst sem hagnaður atvinnureksturins í skattalegu tilliti. Skatthlutfall fyrirtækjaskatts er táknað með t . Fjárhæð fyrirtækjaskatts er því $t \cdot H$.

Ef hagnaðurinn er greiddur út sem arður þarf að greiða fjármagnstekjuskatt af arðinum, þ.e. af hagnaði eftir skatt ($H \cdot (1 - t)$). Skatthlutfall fjármagnstekjuskatts er táknað sem τ og frítekjumark fjármagnstekna sem A . Greiddur fjármagnstekjuskattur þegar allur hagnaður er greiddur sem arður er því,

$$[H \cdot (1 - t) - A] \cdot \tau = [(\pi - L \cdot (1 + \alpha)) \cdot (1 - t) - A] \cdot \tau.$$

Byggt á ofangreindum upplýsingum er hægt að rita heildarskattgreiðslur sem fall af L ,

$$S(L) = \underbrace{T(L \cdot (1 - \gamma))}_{\text{Staðgreiðsla}} + \underbrace{L \cdot (1 + \alpha) \cdot \theta}_{\text{Tryggingagjald}} + \underbrace{[\pi - L \cdot (1 + \alpha)] \cdot \hat{t} - A \cdot \tau}_{\text{Fyrirtækja- og fjármagnstekjuskattur}}$$

þar sem virkt skatthlutfall arðs er táknað sem $\hat{t} = t + (1 - t) \cdot \tau$, sem er 37,6%.

Tekjutilflutningur felst í því að lækka launakostnað og hækka arðgreiðslur. Einstaklingur lækkar $L(1 + \alpha)$ um og hækkar H um sömu upphæð. Hér er um bókhaldslega breytingu að ræða og afkoma atvinnurekstursins breytist ekki, þ.e. π er óbreytt. Áhrifin af því að hækka framtalin laun á skattgreiðslur má sýna með því að taka hlutaafleiðuna með tilliti til reiknaðs endurgjalds eins og það er talið fram,

$$\frac{\partial S(L)}{\partial L} = -[T' + \theta - \hat{t}] + [\gamma \cdot T' + \alpha \cdot (\hat{t} - \theta)].$$

Fyrsti liðurinn sýnir muninn á jaðarskatti launa og virkri skattlagningu fjármagnstekna. Í hæsta skattþrepi er munurinn 14,8%. Seinni liður sýnir skattahagræði af því að lífeyrisiðgjöld eru skattfrjáls við inngreiðslu. Það lækkar áhrifin um 5,5 prósentustig. Hækkun reiknaðs endurgjalds um 100 kr. hækka skattgreiðslur um 9,3 kr.

Hér hefur hins vegar verið litið fram hjá því að lífeyrisgreiðslur eru skattlagðar við útgreiðslu. Greiddur ellilífeyri sem er byggður á lífeyrissparnaði í dag er skilgreindur sem,

$$E(L) = (1 + r) \cdot (\alpha + \gamma) \cdot L - T((1 + r) \cdot (\alpha + \gamma) \cdot L),$$

þar sem r er arðsemi lífeyrissparnaðar frá inngreiðslu fram að útgreiðslu (byggir á m.a. áunnum réttindum, aldri og lífeyristökualdri).

Ráðstöfunartekjur eru skilgreindar sem framlegð fyrir laun eiganda og arðsemi hlutafjár að frádregnum lífeyrisiðgjöldum og sköttum, auk ellilífeyri eftir skatt núvirt með r ,

$$R = \pi - L \cdot (\alpha + \gamma) - S(L) + \frac{E(L)}{1 + r} = \pi - S(L) - \frac{T((1 + r) \cdot (\alpha + \gamma) \cdot L)}{1 + r}.$$

Áhrif af lækkun reiknaðs endurgjalds eru sýnd með neikvæðri hlutaafleiðu ráðstöfunartekna með núvirtum ellilífeyri,

$$-\frac{\partial R}{\partial L} = \underbrace{[T' + \theta - \hat{t}]}_{\text{Munur á skatt-}} - \underbrace{[\gamma \cdot T' + \alpha \cdot (\hat{t} - \theta)]}_{\text{skattleysi lífeyris-}} + \underbrace{(\alpha + \gamma) \cdot T'_E}_{\text{skattur á ellilífeyri}} > T' + \theta - \hat{t}, \quad (1)$$

hlutföllum
iðgjalda tapast
sparast

þar sem $T'_E = T'((1 + r) \cdot (\alpha + \gamma) \cdot L)$ er jaðarskattur við greiðslu ellilífeyris. Gert er ráð fyrir því að skattkerfið haldist óbreytt yfir tíma og að einstaklingur sé í hæsta skattþrepi við inngreiðslu og á Elliárum, þ.e. $T' = T'_E$. Af jöfnu (1) má sjá að þegar framtalin laun lækka, nýtist skattleysi lífeyrisiðgjalda í minna mæli. Það er hins vegar vegið á móti með fullri sköttun lífeyrigreiðslna á Elliárum. Jafna (1) sýnir að full sköttun við greiðslu lífeyris getur haft meiri áhrif en skattfrelsi við inngreiðslu. Þegar núvirt er með r er skattasparnaður meiri en þegar ekki er tekið tillit til lífeyriskerfisins, þ.e. $-\frac{\partial R}{\partial L} > [T' + \theta - \hat{t}]$.

Hér að ofan er gert ráð fyrir því að þegar framtalin laun lækka lækkar lífeyrissparnaður. Í staðinn er nú gert ráð fyrir því að ávallt er greitt $\alpha + \gamma$ af mögulegum hámarkslaunum, þ.e. þegar $H = 0$ og $L = \frac{\pi}{1 + \alpha}$. Lífeyrissparnaður er því ávallt $\pi \cdot \frac{\alpha + \gamma}{1 + \alpha}$. Gert er ráð fyrir að arðsemi lífeyrissparnaðar sé eins fyrir launamann og þann sem sparar sjálfur.⁵⁷ Greiddur ellilífeyrir er því,

$$E(L) = (1 + r) \cdot \pi \cdot \frac{\alpha + \gamma}{1 + \alpha} - T((1 + r) \cdot (\alpha + \gamma) \cdot L) - \left[\frac{\pi}{1 + \alpha} - L \right] \cdot r \cdot \tau \cdot (\alpha + \gamma),$$

þar sem r er arðsemi lífeyrissparnaðar frá inngreiðslu fram að útgreiðslu (byggir á m.a. árlegri arðsemi og lífeyristökualdri).

Ráðstöfunartekjur eru skilgreindar sem framlegð fyrir laun eiganda og arðsemi hlutafjár að frádregnum lífeyrisiðgjöldum og sköttum, auk ellilífeyri eftir skatt núvirt með r ,

⁵⁷ Það er svipuð nálgun og hjá Indriða H. Þorlákssyni og Páli Kolbeins (2001). „Skattalegt hagræði af lífeyrissparnaði“, í *Tíund*, 1, bls. 15.

$$R(L) = \pi \cdot \left[1 - \frac{\alpha + \gamma}{1 + \alpha} \right] - S(L) + \frac{E(L)}{1 + r}.$$

Áhrif af lækkun reiknaðs endurgjalds eru sýnd með neikvæðri hlutaafleiðu ráðstöfunartekna með núvirtum ellilífeyri,

$$-\frac{\partial R}{\partial L} = \underbrace{\frac{[T' + \theta - \hat{t}]}{\text{Munur á skatt-}}}_{\text{hlutföllum}} - \underbrace{\frac{[\gamma \cdot T' + \alpha \cdot (\hat{t} - \theta)]}{\text{skattleysi lífeyrisiðgj.}}}_{\text{tapast}} + \underbrace{(\alpha + \gamma) \cdot \left[T'_E - \tau \frac{r}{1 + r} \right]}_{\text{lægri skattur á ellilífeyri í framtíðinni}}. \quad (2)$$

Í samanburði við (1) er þriðji liðurinn breyttur vegna fjármagnstekjuskatts á ávöxtun eigins sparnaðar. Launamaður er jafnvel settur þegar hann greiðir skatt við inn- eða útgreiðslu lífeyris.⁵⁸ Sá sem sparar sjálfur greiðir skatt í upphafi af arði. Til viðbótar er arðsemi skattlögð með fjármagnstekjuskatti. Þess vegna dregur úr skattahagræði í samanburði við (1), þegar einungis er sparað af reiknuðu endurgjaldi. Miðað við núverandi skattkerfi er fyrsti liðurinn 9,3%, annar liðurinn er -5,5%, þriðji liðurinn veltur á r og er á bilinu 4-7%. Summan af öðrum og þriðja liðnum er því á bilinu -1,7% og 1,7%.

Ofangreindir útreikningar gefa til kynna að miðað við ákveðnar forsendur getur lífeyrissparnaður vanmetið eða lítillga ofmetið skattasparnaðinn af tekjutilflutningi. Þess vegna er farin sú leið í rammagrein 2 að sleppa lífeyrisgreiðslum í útreikningunum.

⁵⁸ Það er vegna þess að núvirt er með r . Sjá t.d. OECD (2016). *Pensions Outlook*. París: OECD.