

Nóvember 2020



# Skattstofn fjármagnstekju- skatts og áhrif verðbólgu

**Stjórnarráð Íslands**

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

## **Til fjármála- og efnahagsráðherra**

Vísað er til bréfs yðar dags. 13. febrúar 2020, um skipan nefndar til að endurskoða skattstofn fjármagnstekjuskatts.

Störfum starfshópsins er nú lokið og afhendir hann yður hér með skýrslu sína.

Reykjavík, 1. nóvember 2020

Axel Hall, formaður



## Efnisyfirlit

<b>1</b>	<b>Verkefni og afurðir starfshóps.....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Tvíþætt skattkerfi og áhrif verðbólgu.....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Hálftvíþætt skattkerfi fjármagnstekna á Íslandi .....</b>	<b>5</b>
3.1	Frá óðaverðbólgu til þjóðarsáttar og upptaka fjármagnstekjuskatts 1997 .....	5
3.1.1	Almennt.....	5
3.1.2	Aðdragandi og upptaka fjármagnstekjuskattsins 1997.....	6
3.1.3	Þróun fjármagnstekjuskattsins 1997–2020.....	8
3.1.4	Skattlagning atvinnurekstrar .....	9
3.2	Fjármagnstekjur og skattlagning.....	10
3.2.1	Yfirlit yfir fjármagnseignir.....	10
3.2.2	Fjármagnseignir og fjármagnstekjur.....	11
3.2.3	Peningalegar eignir.....	11
3.2.4	Eignahlutir í félögum.....	12
3.2.5	Lausafé .....	12
3.2.6	Fasteignir .....	12
3.2.7	Samantekt .....	13
3.3	Áhrif verðbólgu á einstaka flokka fjármagnstekna .....	14
3.3.1	Almennt.....	14
3.3.2	Peningalegar eignir.....	14
3.3.3	Eignarhlutir í félögum .....	15
<b>4</b>	<b>Almennt um áhrif verðbólgu á skattbyrði fjármagnstekna.....</b>	<b>16</b>
4.1	Verðbólga sem hluti andlags við skattlagningu fjármagns .....	16
4.2	Söguleg þróun skattbyrði .....	18
4.3	Frítækjumark fjármagnstekna.....	20
4.4	Frítækjumark og sviðsmyndir.....	24
4.5	Virk prósentu tvískattlagningar og áhrif verðbólgu .....	28
<b>5</b>	<b>Niðurstöður og tillögur .....</b>	<b>33</b>

## Myndayfirlit

Mynd 1. Tvíþætt skattkerfi og almennt um skattlagningu .....	5
Mynd 2. Verðbólga á Íslandi 1940–2020.....	6
Mynd 3. Skattar á fjármagnstekjur og hagnað lögaðila sem hlutfall af sköttum á laun 1998–2019 .....	7
Mynd 4. Fjármagnstekjuskattur: Skatthlutfallið og helstu álagningarreglur 2008–2020 .....	9
Mynd 5. Tekjuskattshlutfall lögaðila 1959–2020 .....	10
Mynd 6. Fjármagnstekjur sem bera fjármagnstekjuskatt og skipting þeirra .....	11
Mynd 7. Skattlagning ólíkra tegunda fjármagnstekna og gjaldfærsluheimildir á móti tekjum .....	13
Mynd 8. Fjármagnstekjur 2019 .....	14
Mynd 9. Þróun raunvaxta ríkisskuldabréfa .....	18
Mynd 10. Uppsafnað hlutfall skattgreiðenda með tiltekna upphæð innstæðna 2019.....	26
Mynd 11. Skattur á tekjur lögaðila og virk prósentu tvísköttunar (brotalínan og svarta línan).....	29
Mynd 12. Raunafkoma í viðskiptahagkerfinu, að undanskilinni lyfjaframleiðslu, sorphirðu, fjármála- og váttryggingastarfsemi .....	30

## Töfluyfirlit

Tafla 1. Meðalverðbólga á Norðurlöndunum síðustu fjóra áratugi .....	19
Tafla 2. Skattbyrði 10% fjármagnstekjuskatts 1997 og 22% fjármagnstekjuskatts 2020 við ólíka verðbólgu og raunvexti .....	19
Tafla 3. Núverandi kerfi fjármagnstekjuskatts með frítekjumarki og 6 m.kr. höfuðstól í samanburði við 10% fjármagnstekjuskatt 1997 án frítekjumarks .....	23
Tafla 4. Skattbyrði með 6 m.kr. höfuðstól (v-megin) og 10 m.kr. höfuðstól (h-megin) með 150 þús.kr. frítekjumarki .....	24
Tafla 5. Skattbyrði með 4 m.kr. höfuðstól (v-megin) og 5 m.kr. höfuðstól (h-megin) með 150 þús.kr. frítekjumarki .....	25
Tafla 6. Skattbyrði af 150 þús.kr. frítekjumarki (v-megin) og 175 þús.kr. frítekjumarki (h-megin) með 7 m.kr. höfuðstól báðum megin .....	25
Tafla 7. Tekjudreifing fjármagnstekna sem njóta frítekjumarks í álagningu 2020, greiddur skattur og kostnaður við hækkun frítekjumarks á ári .....	27
Tafla 8. Samspil raunvaxta og verðbólgu við virka prósentu arðs 37,6% .....	29
Tafla 9. Skattbyrði virku prósentunnar, 6 m.kr. höfuðstóll og 150 þús.kr. frítekjumark af fjármagnstekjuskatti .....	32



## 1 Verkefni og afurðir starfshóps

Í Sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis frá 30. nóvember 2017 segir:

„Fjármagnstekjuskattur verður hækkaður í 22% í upphafi kjörtímabils í því markmiði að gera skattkerfið réttlátara óháð uppruna tekna. Samhliða verður skattstofn fjármagnstekjuskatts tekinn til endurskoðunar.“

Með lögum nr. 96/2017, um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2018, var lögfest hækkun á tekjuskatti af fjármagnstekjum úr 20% í 22%. Sú breyting kom til framkvæmda við staðgreiðslu 2018 og álagningu opinberra gjalda 2019. Fjármála- og efnahagsráðherra skipaði 13. febrúar á þessu ári starfshóp sem falið var það verkefni að móta tillögur um endurskoðun skattstofns fjármagnstekjuskatts í samræmi við framangreindan sáttmála.

Í hópnum sátu sérfræðingar um fjármagnstekjuskatt frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Skattinum ásamt utanaðkomandi aðila. Hópurinn hafði það hlutverk að annast greiningu verkefnisins, talnalega meðferð og útfærslu tillagna. Í upphafi starfsins var miðað við að hópurinn ynni í samræmi við eftirfarandi verkefnaáætlun:

1. Skattlagning fjármagns og fjármagnstekjuskattur. Upptaka fjármagnstekjuskatts 1997 og aðdragandi hans. Þróun kerfisins, sjónarmið við upptöku, framkvæmd og þróun tekjuöflunar.
2. Fræðileg sjónarmið um skattlagningu fjármagnstekna og útfærslur. Tvíþætt skattkerfi og samþætt kerfi eins og þau birtast í norrænum áherslum. Skattstofn fjármagnstekjuskatts og skattlagning raunstærða, nafnstærða og áhrif verðbólgu.
3. Valkostir, greiningar og tillögur.

Í ljósi kórónuveirufaraldursins var ákveðið að þrengja viðfangsefnið og leggja megináherslu á skattstofn fjármagnstekna m.t.t. verðbólgu þar sem hún hefur áhrif á skattbyrði þeirra. Starfshópurinn skoðaði fleiri þætti varðandi skattstofn fjármagnstekna, s.s. skattaleg álitæfni um sölu íbúðarhúsnæðis og frístundahúsnæðis og mögulegar undanþágur styrktarsjóða háskólanna frá greiðslu fjármagnstekjuskatts. Þessir þættir lúta ekki að áhrifum verðbólgu og koma ekki til umfjöllunar hér en verða útfærðir í sérstöku frumvarpi í nóvember 2020.

Meðlimir hópsins voru dr. Axel Hall, lektor í HR, lektor við Háskólann í Reykjavík, sem formaður, Helga Jónsdóttir, skrifstofustjóri skrifstofu skattamála í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Vilmar Freyr Sævarsson, lögfræðingur á skrifstofu skattamála, Elín Alma Arthúrsdóttir, sviðsstjóri álagningarviðs Skattsins, Jón Ásgeir Tryggvason, sérfræðingur hjá Skattinum, og Steingrímur Sigfússon, endurskoðandi hjá KPMG.

Starfshópurinn starfaði fyrst í þessari mynd og fundaði reglulega í febrúar og fram í mars. Eftir að kórónuveirufaraldurinn kom upp vann formaður í samstarfi við aðila úr ráðuneytinu og að höfðu samráði við starfsmenn Skattsins að þessari skýrslu.

Elín Guðjónsdóttir og Hlynur Hallgrímsson, sérfræðingar í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, voru starfsmenn hópsins. Hlynur hvarf til annarra starfa en Benedikt Axel Ágústsson, sérfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, kom að vinnu skýrslunnar á lokastigum hennar.



## 2 Tvíþætt skattkerfi og áhrif verðbólgu

Núverandi skattkerfi á Norðurlöndunum eiga rætur að rekja til tíunda áratugar síðustu aldar. Þá voru gerðar breytingar sem miðuðu að því að lækka skatthlutföll en breikka á móti skattstofna með því að fækka undanþágum og afnema skattfríðindi. Um leið var ekki litið einvörðungu til launatekna heldur horft til samspils þeirra og fjármagnstekna og skattur á fjármagnstekjur var lækkaður og skattstofninn breikkaður. Þessi nýja nálgun byggist á norrænum kenningum um að skattkerfið skyldi byggt á tveimur stoðum beinna skatta á fjármagnstekjur annars vegar og launatekjur hins vegar og var kallað tvíþætt skattkerfi. Ísland hefur verið hluti af þessari þróun. Hér var tekinn upp skattur á fjármagnstekjur 1997 þar sem horft var til sjónarmiðsins um breiða skattstofna og lægri prósentu. Í kjölfarið upp úr aldamótum var horfið frá verðlagsleiðréttingum í skattlagningu tekna lögaðila og skattlagning þeirra færð til nafnafkomu rekstrarins og samfara var tekjuskattshlutfallið lækkað úr 30% í 18%. Fjármagnstekjuskatturinn hér á landi hefur ávallt byggt á skattstofni nafnávöxtunar. Samhliða þessum breytingum urðu verulegar lækkanir á eignarskatti einstaklinga og lögaðila.

Ekki er unnt að fjalla einngrað um skatta á fjármagnstekjur heldur verður að horfa á þá í samspili við aðra beina skattlagningu á tekjur einstaklinga og lögaðila. Almenn má hugsa sér þrenns konar aðferðir við að skattleggja tekjur einstaklinga. Í fyrsta lagi hefðbundið yfirgrípsmikið skattkerfi þar sem allar tekjur einstaklinga eru lagðar saman og skattlagðar í einu lagi (e. Comprehensive Income Tax System). Í öðru lagi tvíþætt skattkerfi þar sem stighækkandi hlutfallslegur skattur er greiddur af launatekjum en lágur, flatur skattur af fjármagnstekjum. Í þriðja lagi er síðan um að ræða einhvers konar blöndu af hinum leiðunum tveimur þar sem hluti fjármagnstekna er skattlagður hlutfallslega lægra, s.s. vextir og söluhagnaður. Ísland, Svíþjóð, Noregur og Finnland hafa leitast við að fylgja þriðju leiðinni; Danmörk einnig en þó með meiri stighækkun fjármagnstekna.

Þegar grunnprósenta launatekna, fjármagnstekna og skatts á hagnað lögaðila er hin sama er talað um *hreint* tvíþætt skattkerfi (e. Pure Dual Income Tax System). Hreint tvíþætt skattkerfi felur í sér að helstu tekjuflokkar (launa-, fjármagns-, lífeyristekjur og hagnaður lögaðila) bera álíka grunnprósentu. Síðan bætist við viðbótarálagsþrep (skattþrep) með hækkandi atvinnutekjum. Þeir tekjuhærri í atvinnutekjum greiða því hlutfallslega meira af tekjum sínum í opinber gjöld en hinir tekjulægri. Þegar grunnprósentur eru ólíkar er talað um hálf-tvíþætt skattkerfi (e. Semi-Dual Income Tax System).<sup>1</sup> Samkvæmt þessu er íslenska kerfið hálf-tvíþætt því að hér er grunnprósenta launatekna hærri en grunnprósenta fjármagnstekna. Prósenta fjármagnstekjuskatts og skattprósenta tekna lögaðila (með takmarkaðri ábyrgð) er heldur ekki eins eftir breytinguna 2018 þegar skattprósantan breyttist úr 20% í 22% og frítekjumarkið hækkaði og varð 150 þús. kr. Íslenska kerfið hefur þó færst nær hinni norrænu nálgun með nýju neðsta þrepi í kerfi tekjuskatts sem var innleitt í upphafi árs 2020 en þeirri framkvæmd lýkur 2021.

---

<sup>1</sup> Fundamental Reform of Personal Income Tax OECD, (2006): „The **dual income tax system** levies a proportional tax rate on all net income (capital, wage and pension income less deductions) combined with progressive rates on gross labour and pension income. This implies that labour income is taxed at higher rates than capital income, and that the value of the tax allowances is independent of the income level. The **semi-dual income tax system** uses different nominal tax rates on different types of income, typically by taxing some forms of capital (personal and corporate) income at low and often flat rates and remaining forms of income at higher and progressive rates.“

**Rammi 1. Rökin fyrir tvíþættu skattkerfi með breiðum skattstofnum og lágri prósentu<sup>2</sup>**

Norðurlöndin voru frumkvöðlar hins tvíþætta skattkerfis þar sem áhersla er lögð á flatan skatt á fjármagnstekjur og stigvaxandi skatt á launatekjur. Nokkrar ástæður voru fyrir því að sátt náðist á vettvangi stjórn mála um þessa nálgun og nokkur hagræn sjónarmið má nefna í því samhengi. Fyrsta sjónarmiðið lýtur að því að flatur skattur á launatekjur ívilnar fjárfestingu í mannauði. Til dæmis er hægt að taka dæmi af einstaklingi sem býr við 50% skatt á laun og frestar launum sem nema 100 þús.kr. (með námi) á fyrra tímabili en fær í staðinn 110 þús.kr. á seinna tímabili. Hann fær þá 55 þús.kr. eftir skatt á seinna tímabili í stað 50 þús.kr. eftir skatt á fyrra tímabili. Ávöxtun fyrir og eftir skatt er eins, 10%. Almennt gildir að skattur á arð af hefðbundinni fjárfestingu minnkar hlutfallslega arðsemi hennar. Flatur skattur á laun ívilnar því fjárfestingu í mannauði og skattleggur ekki hlutfallslegu ávöxtunina líkt og gildir um almenna fjárfestingu. Samkvæmt þessu sjónarmiði ætti krafan um hlutleysi að kalla á stigmögnun skatta á launatekjur til að koma í veg fyrir offjárfestingu í mannauði og minni annars konar fjárfestingu. Önnur sjónarmið um lágan jaðarskatt á tekjur af fjármagni hafa vegið þyngra að áliti Sørensen en þau helstu eru eftirfarandi:

**Verðbólga:** Áhrif skattlagningar fjármagns á nafnávöxtun skattleggur verðbólgu og því þarf skatturinn að svo miklu leyti sem hann endurspeglar skattlagningu verðbólgu að vera lægri en skattur á launatekjur.

**Hreyfanleiki:** Fjármagn er hreyfanlegri skattstofn en vinnuafli sem leiðir til þess að skattstofninn hefur tilhneigingu til að færast frá háskattasvæðum.

**Hlutleysi:** Fjármagnstekjur falla til í mörgum myndum og sumar er erfitt að skattleggja, t.d. leigu í eigin húsnæði. Lágur fjármagnstekjuskattur á þá skattstofna sem raunhæft er eða unnt er að skattleggja dregur úr bjögun sem hlýst af því að sumt er ekki skattlagt. Lágur prósentur gera enn fremur raunhæft að breikka skattstofninn, t.d. með því að láta hann ná til innleysts hagnaðar. Með lágum prósentum dregur úr hvötum til læsingar þegar menn fresta innleysingu vegna skattasjónarmiða.

**Læsing:** Þegar um stigmögnun í fjármagnstekjuskatti er að ræða fer það að hafa áhrif á hegðun við innleysingu hagnaðar í hvaða þrepi framteljendur lenda. Slíkt hefur áhrif á athafnir og truflar fjármagnsmarkaði með áhrifum á sparnað og fjárfestingu.

**Högnun:** Jöfnun prósentna tekjuskatts fyrirtækja og grunnprósentu einstaklinga á fjármagni dregur úr hvötum til að færa tekjur til milli einstaklinga og rekstrarforma.

**Eignaform:** Þegar fjármagnstekjur hafa stigmögnun skattlagningar geta fjárfestar sem eru í háu þrepi oft frestað sköttum ef viðkomandi aðilar sérhæfa sig í eignum sem hafa undanþágur, t.d. varðandi innlausn. Um leið er framleiðni eigna oft háð því hver á þær og þannig geta áhrifin raskað arðsemi eigna og leitt til röskunar á fjármagnsmarkaði.

Sørensen bendir á að skortur á aðlögun skattlagningar að raunávöxtun hafi leitt til þess að stjórnámamenn á Norðurlöndum hafi sæst á sjónarmiðið um lægri skatt á fjármagnstekjur en launatekjur. Enn fremur bendir hann á að stjórnámamenn hafi almennt viðurkennt þá staðreynd að þegar stór hluti eigna, eins og eigið húsnæðið og mörg önnur eignaform, sé undanþeginn fjármagnstekjuskatti sé há prósentu á það sem eftir situr ekki góð leið til endurdreifingar. Háar prósentur hafi oft margar undanþágur og hafi í för með sér minni sparnað og fjárfestingu sem leiði til lægri tekjuöflunar fyrir hið opinbera. Eins mótsagnakennt og það hljómar hafi skörp lækkingu skattlagningar á fjármagnstekjur með breikkun skattstofna leitt til umtalsverðs vaxtar í tekjuöflun og gert stjórnvöldum kleift að lækka skattbyrði á laun.

<sup>2</sup> Sjá Sørensen, P. B. (2010). „Dual Income Taxes: A Nordic Tax System.“ Í (ritstj.) Iris Claus, Norman Gemmill, Michelle Harding og David White (ritstj.) Tax Reform in Open Economies Edward Elgar. Sørensen var í norsku nefndinni sem vann að stóru endurskoðuninni á kerfi tekjuskatts í Noregi árið 2006.

Rökin að baki hinu hreina tvíþætta kerfi flatrar grunnprósentu á laun, fjármagnstekjur og tekjur lögaðila voru margs konar líkt og sjá má í rammanum hér á undan. Það að fyrir valinu varð lág prósentu með breiðum stofni átti sér margar skýringar. Veigamikil skýring hvað fjármagnstekjur snertir er að skattlagning á fjármagnstekjur er í formi stofns sem felur í sér nafnávöxtun og er þar af leiðandi skattlagning á verðbólgu líkt og fjallað er um síðar. Um leið er sá annmarki á flötum lágum prósentum að slíkt kerfi er ekki hlutlaust þegar kemur að ólíku formi tekna í ljósi stigmögnunar prósentu í skattkerfi launa.

Aðgreining launa og fjármagnstekna aðila í eigin rekstri er eitt af því sem reynst hefur nauðsynlegt að bregðast við í innleiðingu tvíþættra skattkerfa. Aðferðum sem beitt er við lausn vandans falla iðulega inn í samþættingu að heildarskattkerfi. Helstu atriði sem hér skipta máli eru að hvatar kerfisins stuðli að hlutleysi milli rekstrarforma og byggist á láréttum jöfnuði. Láréttur jöfnuður snýr að því að aðilar með eins tekjur af ólíkum uppruna (t.d. laun eða arð) séu með svipaða skattlagningu. Til að stuðla að jöfnuði og hlutleysi skattkerfis er útborgaður arður lögaðila skattlagður sem fjármagnstekjur einstaklinga til viðbótar þeim skatti sem lagður hefur verið á hagnað lögaðilans þegar hann er greiddur. Hér hafa prósentur skattlagningar lögaðila og fjármagnstekjuskatts til samans áhrif á hlutleysi. Sjónarmiðið um hreyfanleika fjármagns skiptir hér enn fremur máli við ákvörðun um skattprósentu og þessi sjónarmið togast á.

Meginatriði aðgreiningar launa og fjármagnstekna aðila í eigin rekstri annars staðar á Norðurlöndum er með öðrum hætti en hér. Hérlandis hefur verið farin sú leið að miða við laun ólíkra stétta í eigin rekstri samkvæmt tillögum ríkisskattstjóra, þ.e. svokallað reiknað endurgjald. Á hinum Norðurlöndunum þremur sem viðhafa tvíþætt skattkerfi er miðað við arðsemi rekstrarins (eðlileg arðsemi eða áhættulaus) fyrir tengda aðila (regluð arðsemi) og það sem er til ráðstöfunar eftir það telst fyrir hinn tengda aðila laun. Þessar nálganir að viðfangsefninu eru gjörólíkar. Umfjöllun um þetta má finna í skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá 2019.<sup>3</sup>

Reglur um skattalega meðferð á greiddum arði hafa breyst í árána rás og eru nú á þann veg að móttækinn arður í hendi einstaklings er skattskyldur sem fjármagnstekjur með 22% skatti en enginn frádráttur er heimill hjá viðkomandi félagi sem arðinn greiðir. Skatthlutfall af tekjuskattsstofni lögaðila er nú 20%. Þannig má segja að tekjur af hlutareign í atvinnurekstri séu skattlagðar samtals með virkri skattprósentu sem samsvarar 37,6%, þ.e. annars vegar 20% á rekstrarhagnað og hins vegar 22% á arð til eigenda eftir skattlagningu rekstrarhagnaðarins.<sup>4</sup> Til samanburðar verður tekjuskattur og útsvar í miðjuþrepi skatta eilítið hærri, eða 37,94%, árið 2021 þegar efsta þrepið er aftur á móti 46,24%.

Á hinum Norðurlöndunum þremur með tvíþætta skattkerfi er frádráttur frá fjármagnstekjuskatti til staðar við útborgun arðs í Noregi og Finnlandi fyrir þann sem telur sér fjármagnstekjur. Í Noregi er veittur frádráttur þegar arður er greiddur út sem nemur ávöxtun af ríkisskuldabréfum og í Finnlandi er aðeins hluti arðs skattskyldur. Þessum reglum er ætlað að mæta sjónarmiði um að eðlilegar fjármagnstekjur (e. normal rate of return) séu einungis skattlagðar einu sinni. Á móti er virku prósentunni, samanlögðum áhrifum tvískattlagningar, ætlað að endurspeglu hæstu prósentu í skattkerfi launa. Þá skal að lokum ítrekað að í tvíþætta skattkerfum Norðurlanda og hérlandis er skattlagningin án verðlagsleiðréttinga, þ.e. skattlagningin er á nafnafkomu og nafnávöxtun.

Sjónarmiðin um aðgreiningu skattlagningar launa og fjármagnstekna annars vegar og svo skattlagning verðbólgu hins vegar eru veigamiklir þættir að baki þeim sjónarmiðum sem birtast í framkvæmd tvíþætts skattkerfis. Viðfangsefnið hér snýr að skattlagningu verðbólgunnar. Þessi viðfangsefni eru ekki ótengd og gæta verður að því að þau geta vegist á.

---

<sup>3</sup> Endurskoðun tekjuskatts og bótakerfa hjá einstaklingum og fjölskyldum (2019), 7. kafli.

<sup>4</sup>  $1-(1-0,2)\cdot(1-0,22) = 0,2+(1-0,2)\cdot 0,22$

### 3 Hálftvíþætt skattkerfi fjármagnstekna á Íslandi

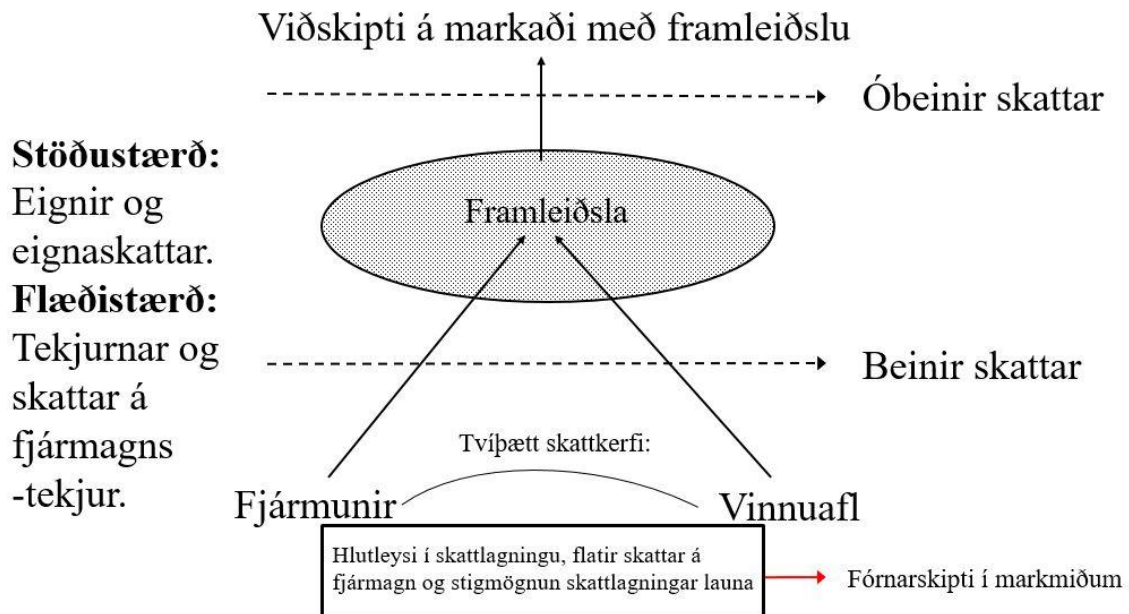
Í þessum kafla er fjallað um þróun skattlagningar fjármagnstekna og um ólíkt eðli þeirra. Fjármagnstekjur eru í eðli sínu margþætt og flókið fyrirbæri og skattlagning þeirra hefur tekið miklum breytingum allt frá því að kerfi fjármagnstekjuskatts var innleitt 1997.

#### 3.1 Frá óðaverðbólgu til þjóðarsáttar og upptaka fjármagnstekjuskatts 1997

##### 3.1.1 Almenn

Verðmæti í framleiðslustarfsemi verður almennt til með framlagi framleiðsluþáttanna fjármuna og vinnuafli í sinni breiðustu mynd. Greiðslur fyrir afnot þeirra í verðmætasköpuninni birtast síðan í launum og tekjum af fjármunum. Þessar tekjur mynda síðan skattstofn við fjármögnun opinbers rekstrar og þeir skattar eru nefndir beinir skattar. Önnur skattlagning, eins og skattur á framleiðsluna sjálfa eða við innflutning framleiðslu, er síðan kölluð óbeinir skattar, dæmi um það eru tollar og virðisaukaskattur. Þessari skiptingu skattlagningar og samspili við tvíþætt skattkerfi er lýst á mynd 1.

Fjármunir eru í eðli sínu stöðustærð og afgjaldið af notkun þeirra nefnist í sinni breiðustu mynd fjármagnstekjur og er að grunni til flæðistærð líkt og almennt á við um tekjur. Lengi vel var það nokkrum örðugleikum bundið fyrir stjórnvöld að mæla þessar tekjur og því var öðru fremur gripið til þess ráðs að skattleggja stöðustærðina fremur en flæðistærðina. Eignarskattar voru af þessari ástæðu ráðandi form skattlagningar lengi vel fremur en að streymið væri skattlagt. Fyrir á öldum var t.a.m. tíundin eignarskattur hér á landi enda þótt hún væri tekjuskattur í öðrum löndum.



Mynd 1. Tvíþætt skattkerfi og almennt um skattlagningu

Verðlagning fjármagns var lengi vandamál hérlendis þar eð virkir fjármagnsmarkaðir komust nokkru seinna til þroska en í nágrennaríkjunum. Fjármagnstekjuskattur fylgdi í kjölfar tilkomu þeirra á sama hátt og hafði gerst á öðrum Norðurlöndum en seinna. Fram að því að stöðirnar voru lagðar fyrir fjármagnsmarkað á níunda og tíunda áratugnum hafði verðbólga verið fyrirferðarmikið vandamál um langt árabíl og margvíslegar aðgerðir vegna hennar einkenndu hagstjórnina lengi vel. Í hálföld mældist verðbólga tveggja stafa tala í nær 2/3 tilvika reglulegra mælinga. Þetta skapaði veruleg vandamál þar eð hluti afgjaldsins af notkun fjármuna er í eðli sínu greiðsla til að virði fjármuna haldist fast og sá hluti er í

eðli sínu ekki tekjur. Í umhverfi óðaverðbólgunnar skekkti þetta alla skattstofna og tækifæri til að skattleggja án þess að tekið væri tillit til verðbólgunnar.



Mynd 2. Verðbólga á Íslandi 1940–2020

Heimild: Hagstofa Íslands

Lengi vel var það svo að á Íslandi var besta vörnin gegn verðbólgu að fjárfesta í steinsteypu. Það var áður en fjármunalegur sparnaður á verðtryggðu formi kom til sögunnar og síðar virkur fjármagnsmarkaður. Verðtrygging innlána varð fyrst heimil árið 1980. Verðtryggð skuldabréf ríkissjóðs hafa verið í boði síðan 1964 þegar spariskírteini voru fyrst gefin út. Hapdrættisskuldabréf ríkissjóðs komu til árið 1972, þau voru verðtryggð og voru auglýst og gerð aðgengileg fyrir almenning. Önnur verðbréf og hlutdeildarskírteini í sjóðum komu til sögunnar á árunum fyrir aldamótin. Fjárfesting í atvinnurekstri með takmarkaðri ábyrgð var tæpast valkostur fyrir almenning fyrr en upp úr 1991 þegar hlutfjármarkaður náði fótfestu í kjölfar einkavæðingar og annarra markvissra aðgerða stjórnvalda, þ.á m. skattafsláttar fyrir einstaklinga.

Fjármálaumhverfið, möguleikar og hvatar til sparnaðar fyrir landsmenn var því með allt öðru móti en síðar varð. Verðtryggð verðbréf höfðu verið til staðar nokkuð lengi áður en Ólafslög voru sett árið 1979. Landsmenn upplifðu fyrir tíma verðtryggingarinnar að sparnaður gat brunnið upp og að skuldir vegna náms eða húsnæðis gátu gufað upp fyrir tilstilli verðbólgu. Skattlagning tekna fjármagns, sem almennt er nafnskattlagning í ríkjum heims, var ekki ákjósanleg við þessar aðstæður. Verðbólgan var kveðin niður með samstilltu átaki snemma á tíunda áratugnum og hálfvísþætt tekjuskattkerfi með sérstöku lægra skatthlutfalli fyrir fjármagnstekjur tók gildi árið 1997.

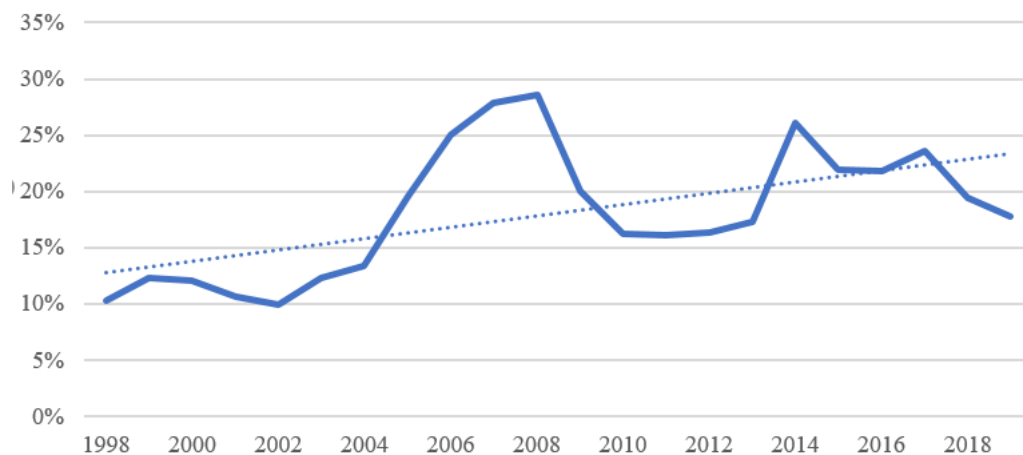
### 3.1.2 Aðdragandi og upptaka fjármagnstekjuskattsins 1997

Skattlagning eigna og eignatekna einstaklinga var með ýmsu sniði áður en fjármagnstekjuskattur var tekinn upp 1997. Vextir voru ekki skattlagðir en aðrar helstu eignatekjur voru almennt skattskyldar í sama kerfi og launatekjur. Þá var eignarskattur á heimili og fyrirtæki við lýði allt til ársins 2005 sem var verulegur hluti af tekjuöflun ríkisins. Eignarskattur var t.d. um fjórðungur af álagningu opinberra gjalda á lögaðila 2000–2002 en vægi hans minnkaði eftir það, fram að aflagningu eignarskattsins 2006. Eignarskattur á einstaklinga nam að jafnaði 0,3% af VLF síðustu árin sem er svipað og t.d. bifreiðagjald skilar ríkinu í dag. Skattastyrkir voru til staðar í bæði tekjuskatti og eignarskatti, t.d. til að styðja myndun virks hlutfjármarkaðar. Þá var mun hærra skatthlutfall á tekjur lögaðila en síðar varð og jafnframt fleira ólíkt í álagningarreglunum. Arður var skattskyldur hjá einstaklingum með frítekjumarki og virk skattlagning fjárfestingar í atvinnurekstri var því með öðrum hætti en nú. Vægi hagnaðar lögaðila í tekjusatsetningu ríkisins er talsvert sveifflugjarnt en þó með hækkandi leitni á sl. tveimur áratugum.

Innbyrðis vægi skatta á fjármagn á móti sköttum á laun hefur hækkað á sama tíma eins og sjá má á mynd 3.

Þróunin sýnir hvernig hlutfallið hefur hækkað og um leið hefur vægi skatta á fjármagn aukist í tekjuöflun hins opinbera. Áberandi er til viðbótar hversu sveiflukennt hlutfallið reynist og þar skiptir hvort tveggja máli, hvernig skatttekjur af launum sveiflast yfir hagsveifluna og um leið fjármagnstekjur og hagnaður.

Í efnahagsáfallinu 2008 dró úr skatttekjum af launum með hinni sjálfvirku sveiflujöfnun sem birtist í kerfi launaskatts. Skattstofnar fjármagnstekna og hagnaður lögaðila drógust þó enn meira saman og hlutfallið lækkaði miðað við þensluárin á undan. Í kjölfarið gekk þessi þróun til baka en að undanfögnu hefur þróunin aftur snúist við og er nú komin undir langtímaþróun þegar hægði á efnahagsþróuninni í aðdraganda kórónuveirufaraldursins. Um leið verður að geta þess að skattar á lögaðila og fjármagnstekjuskattar hafa líka breyst á tímabilinu. Fjármagnstekjuskattur var 10% við upptöku hans 1997 en er nú 22%. Langtímaþróunin (án tillits til hagsveiflu) er engu að síður áhugaverð og merkileg fyrir þá sök að tekjur af fjármagni hafa u.þ.b. tvöfaldast miðað við þróun tekna af vinnuafli. Við upptöku fjármagnstekjuskatts með breiðum skattstofnum, sem byggðu á lægri skattprósentum miðað við það sem áður var, jukust tekjur hins opinbera af fjármagni fremur en hitt.



Mynd 3. Skattar á fjármagnstekjur og hagnað lögaðila sem hlutfall af sköttum á laun 1998–2019

Lengi hafði verið á dagskrá að endurskoða og breyta skattlagningu fjármagnstekna. Unnið hafði verið að undirbúningi en ekki náðist að leggja fram þingmál fyrr en 1996. Í því endurspeglast að margs konar ólíkra sjónarmiða getur gætt varðandi skattlagningu fjármagnstekna enda eru tegundir fjármagnstekna ólíkar að upplagi og eiga í margs konar samspieli við aðrar breytur á fjármálamarkaði og í raunhagkerfinu.

Í mars 1996 var lagt fram frumvarp um samræmda skattlagningu fjármagnstekna og samhliða því annað frumvarp um staðgreiðslu skatts af vöxtum og arði. Efni beggja frumvarpa byggðist á tillögum starfshóps þar sem miðla þurfti málum og var það tekið sérstaklega fram í skilabréfi hópsins að skoða bæri niðurstöður hans í því ljósi. Lagabreytingatillagan var að meginefni tvíþætt: að taka upp skattlagningu vaxta og að samræma skattlagningu á ólíkum tegundum eignatekna einstaklinga utan rekstrar. Arður, leigutekjur og söluhagnaður skyldu því sæta sömu skattlagningu og vextir. Frumvörpin fylgdust að gegnum þingið, þau voru afgreidd í júní 1996 og var árið 1997 upphafsár fjármagnstekjuskattsins. Verðbólga var þá komin niður úr hæstu hæðum, regluverk fjármálamarkaðar var orðið líkt því sem var á EES-svæðinu og fjölbreyttir sparnaðarmöguleikar fyrir heimili og smærri fjárfesta.

Þótt þeir fjórir meginflokkar tekna sem lögin náðu til séu í eðli sínu gjörólíkir var litið á fjármagnstekjuskattinn sem einn skatt með breiðan stofn. Skatthlutfallið 10% var mun lægra en tekjuskattsstig einstaklinga sem þá var 41–46% en tekjuskattur lögaðila var 33%.

Heimilað var frá upphafi að nýta fjárhæð óráðstafaðs persónuafsláttar til greiðslu fjármagnstekjuskatts og metið að það myndi nýtast fjórðungi gjaldenda með vaxtatekjur. Sú breyting var gerð tveimur árum síðar að einungis 10/38 hlutar óráðstafaðs persónuafsláttar mættu nýtast á þennan hátt, eða um fjórðungur í stað hans alls. Var það „í þeim tilgangi að skattleysismörk verði hin sömu hvort sem um er að ræða fjármagnstekjur eða aðrar tekjur“, í stað þess að skattleysismörk fjármagnstekna væru mun hærri en annarra tekna. Síðan þá hefur nýtingarhlutfall óráðstafaðs persónuafsláttar áfram að mestu fylgt skatthlutföllunum og er nú 22/37. Í frumvarpinu er það tekið fram, í tengslum við þessa heimild, að ekki sé gert ráð fyrir sérstöku frítekjumarki fjármagnstekna. Gert var ráð fyrir að heimildin myndi koma þar á mótí. Að raunvirði eru skattleysismörk þá hin sömu og nú og tekjutap ríkissjóðs vegna þessarar ráðstöfunar persónuafsláttarins er svipað nú og þá var áætlað.

Upptaka fjármagnstekjuskattsins fól í sér samræmda meðferð ólíkra tegunda fjármagnstekna. Eftirfarandi helstu breytingar urðu á meðferð einstakra tegunda tekna, auk þess sem 10% skatthlutfallið varð algilt:

- Vaxtatekjur: urðu skattskyldar en voru ekki skattskyldar áður, sjá að framan
- Arður: tiltekin skattfrelsmörk féllu niður, 90% viðtakenda arðs voru áður innan þeirra
- Leigutekjur: frítekjumörk fyrir húsaleigutekjur féllu niður
- Söluhagnaður: lágmarksskilyrði um eignarhaldstíma íbúðarhúsnæðis til að söluhagnaður yrði skattfrjáls var stytur úr fimm árum í tvö ár; mat á kaupverði hlutabréfa til útreiknings á hagnaði við sölu var einfaldað

Meginrökin fyrir upptöku fjármagnstekjuskattsins í þeirri „breiðu og lágu“ útfærslu sem varð fyrir valinu voru allmörg. Talið var óréttlátt að vaxtatekjur einstaklinga nyttu skattfrelsis umfram aðrar tekjur. Því til viðbótar nýtist skattfrelsi vaxta líklega mest tekjuháum einstaklingum og þar með myndi skattlagning vaxta stuðla að tekjujöfnun. Augljós galli var einnig að það misræmi sem birtist í skattfrelsi vaxta og skattlagningu annarra fjármagnstekna hamlaði gegn áhættufjárfestingu í atvinnulífnum á sama tíma og eiginfjárhlutfall fyrirtækja var almennt of lágt. Betra samræmi myndi eyða því forskoti sem vaxtaberandi eignir höfðu í samkeppninni við hlutabréf og gera hinn upprennandi hlutfjármarkað að vænlegri kosti en áður. Tvenns konar sjónarmið voru sett á hina vogarskálina, gegn skattlagningu vaxta. Hið fyrra var eignarskatturinn en hið síðara var verðbótapáttur vaxta, en um hann sagði í athugasemdum við frumvarpið sem varð að lögum nr. 97/1996: „Enn fremur hefur verið bent á að samانبurður á vaxta- og atvinnutekjum sé ekki einhlítur þar sem stór hluti greiddra vaxta sé í reynd verðbótapáttur, en ekki tekjur, auk þess sem fólk hafi yfirleitt einhver vaxtagjöld á mótí vaxtatekjum.“

Hér má einnig vísa til þeirra sjónarmiða sem réðu för þegar önnur Norðurlönd tóku upp fjármagnstekjuskatt nokkru fyrr, sem lýst er í ramma 1. Gera má því skóna að þau eigi öll við hér jafnt og annars staðar og hafi átt sinn þátt í langlífi upphaflegu lagaákvæðanna 1997.

### 3.1.3 Þróun fjármagnstekjuskattsins 1997–2020

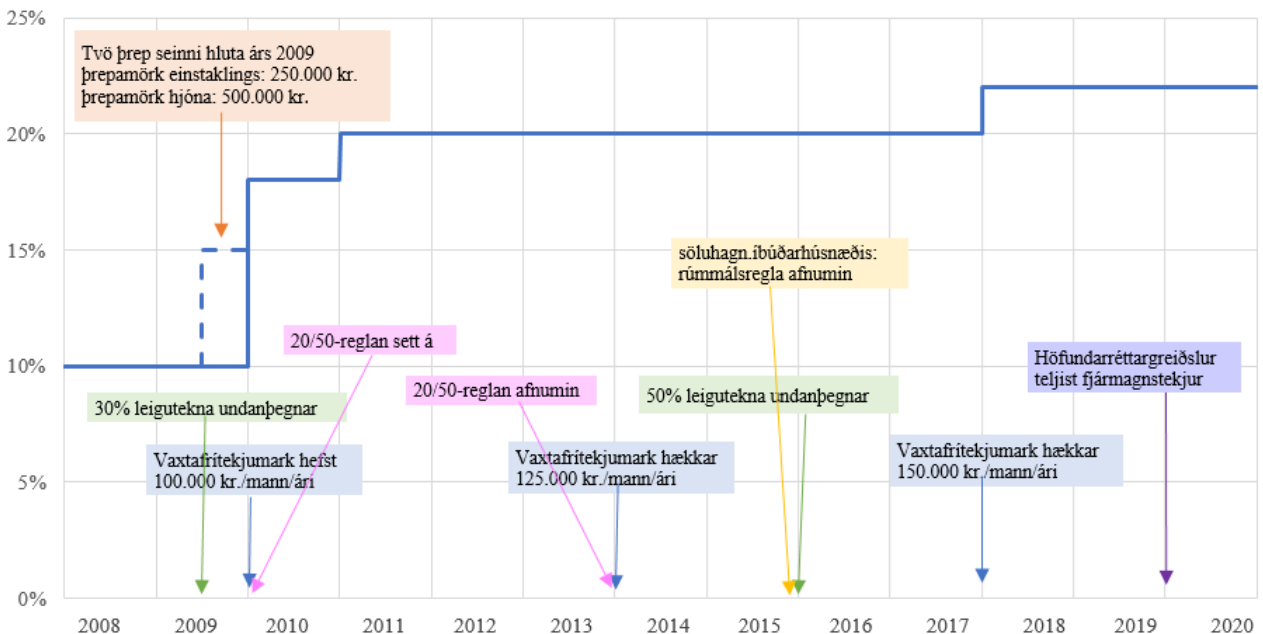
Skatthlutfallið 10% stóð óbreytt í tólf ár. Ekki urðu heldur verulegar aðrar breytingar á neinum meginreglum fjármagnstekjuskattsins fyrr en gripið var til margþættra aðgerða á miðju ári 2009 til að ná markmiðum áætlunar um jöfnuð í ríkisfjármálum. Meðal þeirra var nýtt, tímabundið 15% hátekjuprep fyrir fjármagnstekjur. Tveggja þrepa fyrirkomulagið gildi aðeins í hálfu ári og í ársbyrjun 2010 hækkaði skatthlutfallið í 18%. Samhliða hátekjuprepinu kom inn ívilnun fyrir tekjur af leigu íbúðarhúsnæðis þannig að 30% slíkra tekna voru undanþegin skattskyldu. Samhliða 18% skatthlutfalli var tekið upp 100 þús.kr. frítekjumark vaxtatekna, en um það sagði í greinargerð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 128/2009: „Fólk með vaxtatekjur undir þeim mörkum af launareikningum o.s.frv. mun því ekki borga skatt af þeim og vegna frítekjumarksins verður fjármagnstekjuskattur að jafnaði lægri en 18%.“ Báðir þessir skattastyrkir höfðu þann tilgang að milda áhrifin af hækkun skatthlutfallsins og hafa haldist í kerfinu síðan. Undanþáguívilnun fyrir tekjur af leigu íbúðarhúsnæðis til búsetu leigjanda var aukin í 50% árið

2016 en þar kom einnig til að skortur var á leiguhúsnæði. Virkt skatthlutfall fyrir nær allar leigutekjur einstaklinga hefur því síðan þá verið aðeins 10–11%.

Meðal annarra breytinga á fjármagnstekjuskatti strax í kjölfar hrunsins voru þær að tíðni staðgreiðsluskila var aukin úr árlegri í ársfjórðungslega og tekinn var upp afdráttarskattur á vaxtatekjur aðila með takmarkaða skattskyldu hér á landi, sem enn er við lýði.

Í ársbyrjun 2010 tók gildi svokölluð „20/50-regla“ sem kom því til leiðar að arðgreiðsla gat verið að hluta til álitin laun og skattlögð sem slík hjá aðilum með reiknað endurgjald. Væri úthlutun arðs umfram það sem nam 20% ávöxtun eigin fjár voru 50% þess sem umfram var meðhöndluð sem laun. Reglan beindist að tekjum frá einkahlutafélögum og miðaði að því að draga úr misræmi í skattlagningu tekna og draga úr hættu á því að launatekjur væru færðar í búning fjármagnstekna. Reglan þótti ekki reynast svo sem stefnt var að og skilaði mjög litlum tekjum. Á þeim forsendum var hún afnumin árið 2013 og um leið tekið fram að stefnt yrði að því að ráðast í endurskoðun á reiknuðu endurgjaldi í atvinnurekstri.

Auðlegðarskattur á hreina eign yfir nokkuð háum skattleysismörkum var tekinn upp 2010 með m.a. þeim röksemdum að lágur fjármagnstekjuskattur hefði um árabil stuðlað að eignasambjöppun. Auðlegðarskattur var lagður á í fimm ár, í síðasta sinn 2014.

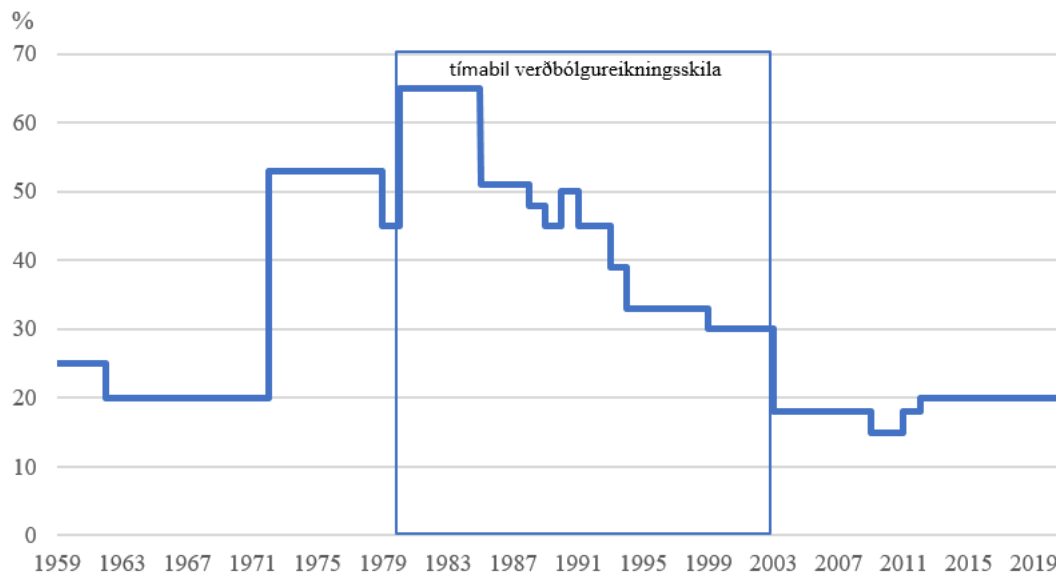


Mynd 4. Fjármagnstekjuskattur: Skatthlutfallið og helstu álagningarreglur 2008–2020

### 3.1.4 Skattlagning atvinnurekstrar

Skattlagning atvinnurekstrar tengist ekki beint umfjöllun um skattlagningu fjármagnstekna en rétt er þó að fjalla um hana samhengisins vegna þar sem hún hefur a.m.k. óbein áhrif á skattbyrði fjárfestingar í eignarhlutum í félögum. Eins og sést á mynd 5 lækkaði skatthlutfall á tekjur lögaðila fram til 2009. Margt fleira í skattareglunum en skatthlutfallið getur haft áhrif á skattbyrði þeirra, s.s. gildandi reglur um fyrningar og annan frádráttarrétt, skattskyldu söluhagnaðar, varasjóði/fjárfestingasjóði, yfirfæranlegt tap o.fl. Þótt gildandi reglur á hverjum tíma hafi haft áhrif á skattskyldu tekna og frádráttarrétt gjalda má segja að atvinnurekstur hafi almennt verið skattlagður á nettógrunni, þ.e. engin veruleg frávik hafa verið frá almennu reglunni um að allar tekjur og gæði hvers konar séu skattskyld og öll gjöld sem tengjast því að afla, tryggja eða viðhalda tekjum í atvinnurekstri séu frádráttarbær.





Mynd 5. Tekjuskattshlutfall lögaðila 1959–2020

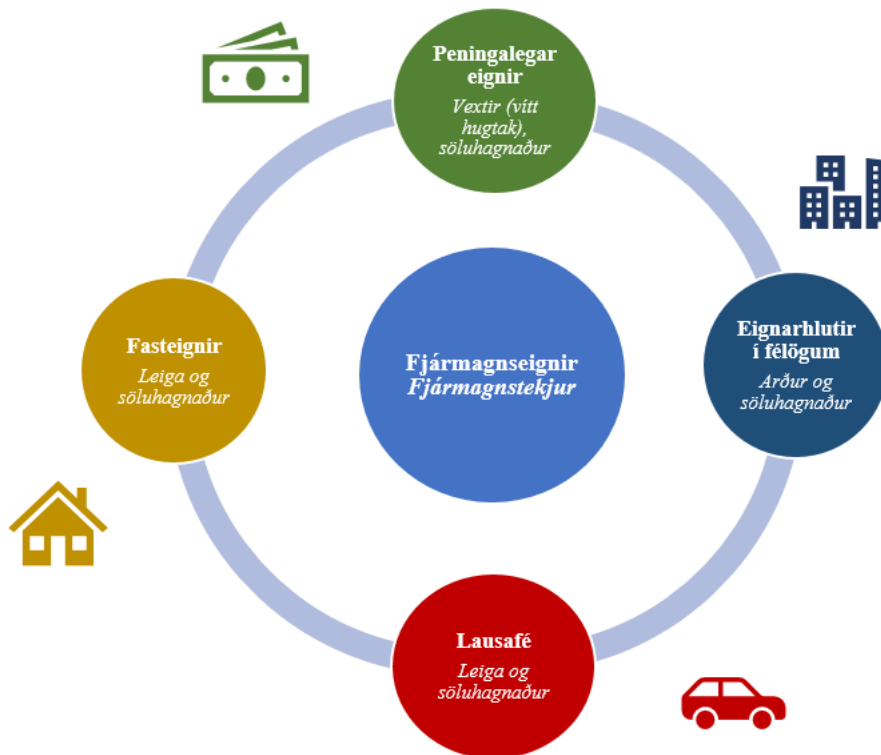
Þó þykir rétt að benda á tvennt sem, til viðbótar skatthlutfallinu, hefur skipt máli varðandi skattbyrði atvinnurekstrar en það er afnám verðbólsgureikningsskila annars vegar og eignarskatts hins vegar.

Með lögum nr. 133/2001, um breytingu á þágildandi lögum um tekjuskatt, voru felldar úr gildi allar verðbólsguleiðréttingar (verðbólsgureikningsskil). Slíkar leiðréttingar höfðu verið í lögum áratugi þar á undan með einhverju móti og einkum frá og með árinu 1980 þegar nokkuð ítarlegar reglur voru settar um þetta efni í þeim tilgangi að reikningsskil (sem byggðu mestmegnis á skattskilum) fyrirtækja gætu gefið nákvæmari mynd af fjárhagsstöðu félaga. Samhliða afnámi verðbólsguleiðréttinga var skatthlutfallið á atvinnurekstur lækkað úr 30% (á raunávöxtun) í 18% (á nafnávöxtun). Með sömu lögum var sérstakur eignarskattur á fyrirtæki felldur úr gildi og almennur eignarskattur lækkaður um helming, úr 1,2% í 0,6%. Árangur tíunda áratugarins í að ná niður verðbólgunni gerði það kleift að afnema verðbólsgureikningsskilin og gera uppgjörsaðferðir sambærilegar við það sem gerist og gengur í þeim löndum sem okkur er gjarnt að bera okkur saman við.

## 3.2 Fjármagnstekjur og skattlagning

### 3.2.1 Yfirlit yfir fjármagnseignir

Í þessum kafla er farið lauslega yfir skattlagningu á ólíkum tegundum fjármagnstekna. Mynd 6 sýnir grófa skiptingu þeirra fjármagnseigna sem mynda fjármagnstekjur.



Mynd 6. Fjármagnstekjur sem bera fjármagnstekjuskatt og skipting þeirra

Líkt og myndin sýnir er unnt að skipta fjármagnstekjum í fjóra flokka eftir eðli þeirra eigna sem búa til tekjurnar. Hér á eftir er fjallað um þessar ólíku tegundir fjármagnstekna.

### 3.2.2 Fjármagnseignir og fjármagnstekjur

Fjármagnstekjur eru ekki sérstaklega skilgreindar í lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt. Þó má finna í 3. mgr. 66. gr. tilvísun til orðalagsins „eignatekjur“ og upptalningu á tilteknum tekjum sem finna má í 1.–8. tölul. C-liðar 7. gr. laganna. Fjármagnstekjur sem aflað er innan atvinnurekstrar er farið með sem hverjar aðrar atvinnurekstrartekjur, sbr. B-lið 7. gr. laganna. Þannig má segja að fjármagnstekjur séu tekjur einstaklings af fjármagnseignum, ýmist sem endurgjald fyrir að hafa látið öðrum aðila fjármagnið í té eða sem nafnverðshækkun sem raungerist við sölu.

Miðað við núgildandi lög má skipta fjármagnseignum lauslega í fjóra flokka og tekjum af þeim sem reglulegum tekjum annars vegar og tekjum í formi nafnverðshækkunar við sölu. Fjármagnseignir þessar eru 1) peningalegar eignir sem gefa af sér vaxtatekjur, 2) eignahlutir í félögum (atvinnurekstri) sem gefa af sér arðstekjur, 3) lausafé sem gefa af sér leigutekjur eða þóknunatekjur og 4) fasteignir sem gefa af sér leigutekjur. Að neðan er lauslega farið yfir skattlagningu hverrar tekjutegundar og út frá því gengið að einstaklingurinn sé ekki í atvinnurekstri.

### 3.2.3 Peningalegar eignir

Með peningalegum eignum er að jafnaði átt við hvers konar fjárkröfur á annan aðila. Getur hér verið um að ræða inneign á bankabók, erlendan gjaldeyri, skuldabréfaeign, afleiðusamninga eða hlutdeildarskírteini í sjóði. Tekjur af eignum sem þessum, hvort sem þær eru reglulegar eða í formi gengishagnaðar, er farið með sem vexti (þó ekki í uppgjöri afleiðusamninga). Vextir umfram 150 þús.kr. eru skattlagðir í almennu skattþrepi fjármagnstekjuskatts án tillits til vaxtakostnaðar (brúttóskattlagning). Þó er heimilt að jafna

saman vaxtatekjum í formi gengishagnaðar á móti gengistapi hvers innlánsreiknings innan ársins (nettóskattlagning).

Uppgjör afleiðusamninga, sem teljast peningalegar eignir, er farið með sem söluhagnað en í því felst að heimilt er að jafna saman hagnaði og tapi afleiðusamninga innan ársins (nettóskattlagning).

### 3.2.4 Eignahlutir í félögum

Fjármagnstekjur af eignarhlut í félögum með takmarkaða ábyrgð teljast til arðstekna. Arðurinn endurspeglar úthlutun á uppsöfnuðum hagnaði (óráðstöfuðu eigin fé) félags og skattleggst án nokkurs frádráttar (brúttó) sem fjármagnstekjur hjá einstaklingi. Arðurinn er ekki frádráttarbær hjá félaginu og hefur hagnaðurinn, sem arðinum er úthlutað af, áður sætt 20% skattlagningu. Heildarskattur er því 37,6%. Söluhagnaður hlutabréfa telst almennt mismunur á kaupverði og söluverði. Heimilt er að draga frá söluverði beinan kostnað við sölu auk taps á sölu sams konar eigna (þ.e. hlutabréfa) á sama ári, sbr. 20. og 24. gr. tekjuskattslaga.

Hagnaður af eignarhlut í öðrum félögum, þ.e. félögum með ótakmarkaðri ábyrgð (a.m.k. eins félagsmanns), telst ekki til fjármagnstekna og er ekki skattlagður í hendi einstaklinga. Í staðinn er hagnaður félaganna skattlagður í einu lagi í 37,6% skatthlutfalli.

Arður af félögum með takmarkaða ábyrgð er þannig tvískattlagður svo félögin geti notið lægra skatthlutfalls á hagnað og hluthafar geti valið um að nýta fjármagnið áfram í rekstrinum eða tekið það út sem arð og greitt fjármagnstekjuskatt.

### 3.2.5 Lausafé

Tekjur af lausafé má skipta í leigu lausafjár annars vegar og þóknunatekjur af höfundarétti hins vegar. Leiga lausafjár er almennt skattlögð brúttó. Söluhagnaður lausafjár er almennt skattfrjáls, nema að eignar hafi verið aflað í þeim tilgangi að selja aftur með hagnaði.

Tekjur af höfundarétti eru almennt skattlagðar líkt og laun, sbr. 3. tölul. A-liðar 7. gr. laganna. Hins vegar eru höfundaréttatekjur vegna síðari afnota verks sem gert hefur verið aðgengilegt almenningi skattlagðar sem fjármagnstekjur án frádráttar (brúttó), sbr. 3. mgr. 66. gr. tekjuskattslaga.

Tekjur af annars konar hugverkaréttindum (einkaleyfum, verkkunnáttu og vörumerkjum) eru ekki sérstaklega tilgreindar í lögnum og falla því líklega undir 9. tölul. C-liðar 7. gr. sem „sérhverjar aðrar tekjur eða ígildi tekna sem eigi eru sérstaklega undanskildar í lögum þessum eða sérlögum“. Ólíkt öðrum fjármagnseignum C-liðar sem sæta fjármagnstekjuskatti sæta tekjur sem falla undir 9. tölul. almennu launaskatthlutfalli.

### 3.2.6 Fasteignir

Leigutekjur af langtímaútleigu íbúðarhúsnæðis, sem nýtt er sem slíkt, eru skattlagðar sem nemur helmingi teknanna en á móti kemur enginn frádráttarréttur vegna kostnaðar, annars en leigugjalds íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Heimildin afmarkast við tvær fasteignir. Þá eru tekjur af skammtímaleigu (heimagisting) sem skráð er hjá sýslumanni skattlagðar sem fjármagnstekjur án frádráttar (brúttó) enda fari heildarfjárhæðin ekki umfram 2 m.kr. á ári.

Söluhagnaður íbúðarhúsnæðis til eigin nota, sem maður hefur átt í tvö ár eða lengur, er skattfrjáls. Söluhagnaður íbúðarhúsnæðis, sem maður hefur átt í tvö ár eða lengur, og er ekki til eigin nota er skattfrjáls að svo miklu leyti sem heildarrúmmetrafjöldi íbúðarhúsnæðis seljanda er undir 600 (einstaklingur) eða 1200 (hjón). Hagnaður af því sem er umfram er skattskyldur sem fjármagnstekjur en þó er heimilt að fresta tekjufærslu söluhagnaðarins í tvö ár og færa á móti kaupverði nýrrar eignar.

Söluhagnaður annarra fasteigna en íbúðarhúsnæðis telst til skattskyldra fjármagnstekna. Heimilt er að draga frá tekjum beinan kostnað vegna sölu eignanna, sbr. 20. gr., auk þess sem hvers konar kostnaður

við endurbætur eða breytingar, sem ekki teljast til viðhalds, er frádráttarbær (hækkar stofnverð), sbr. 2. mgr. 12. gr. laganna. Valkvætt er þó, í stað skattskylds söluhagnaðar skv. framangreindu, að telja einungis fram helming söluverðs sem hagnað, sbr. 3. mgr. 15. gr. Sú regla nýtist einkum þeim sem átt hafa fasteign í langan tíma. Þá eru nokkuð rúmar frestunarheimildir þegar um ræðir söluhagnað bújarða, sbr. 4. mgr. 15. gr. og 27. gr. laganna.

Tekjur af öðrum fasteignum en íbúðarhúsnæði telst til atvinnurekstrartekna.

### 3.2.7 Samantekt

Á mynd 7 má sjá samantekt á skattlagningu fjármagnstekna í dag. Dálkurinn undir heitinu „Afsláttur“ sýnir hvaða fjármagnstekjur teljast ekki að fullu skattskyldar og dálkurinn undir heitinu „Stofn“ gefur til kynna hvort gjöld sem tengjast tekjuöfluninni séu frádráttarbær (nettó) eða ekki (brúttó). Í sumum tilfellum er frádráttur gjalda heimill að hluta.

		Afsláttur	Stofn
	<b>Fasteignir</b>		
	<b>Leigutekjur</b>		
	▪ Langtímaleiga (2 eignir):	50%	Nettó að hluta <sup>1</sup>
	▪ Skammtímaleiga (heimagisting) upp að 2 m.kr.	-	Brúttó
	<b>Söluhagnaður</b>		
▪ Íbúðarhúsnæðis (innan 240/480 fm eða eigin not)	100%	-	
▪ Annars húsnæðis	-	Nettó	
	<b>Peningalegar eignir</b>		
	<b>Vextir (vitt hugtak)</b>		
	▪ Vextir; verðbætur; afföll/yfirverð, tekjur hlutdeildarskírteina	150.000	Brúttó
	▪ Gengishagnaður (farið með sem vexti)	150.000	Nettó að hluta <sup>2</sup>
	<b>Söluhagnaður</b> af uppgjöri afleiðusamninga	-	Nettó
	<b>Eignarhlutir í félögum</b>		
	<b>Arður hlutabréfa</b>	-	Brúttó
	<b>Söluhagnaður</b>	-	Nettó
	<b>Lausafé</b>		
	<b>Leiga</b>		
	▪ Leiga lausafjár	-	Brúttó
	▪ Þóknunir af höfundarétti, tók gildi 1. jan. 2020	-	Brúttó
	<b>Söluhagnaður</b>		
▪ Almenn skattfjáls	100%	-	
▪ Ef aflað í hagnaðartilgangi	-	Nettó	

<sup>1</sup> Kostnaður af eign ekki frádráttarbær en heimilt er að draga leigukostnað á móti leigutekjum / <sup>2</sup> Af innlánsreikningum innan ársins.

Mynd 7. Skattlagning ólíkra tegunda fjármagnstekna og gjaldfærsluheimildir á móti tekjum



Mynd 8. Fjármagnstekjur 2019

### 3.3 Áhrif verðbólgu á einstaka flokka fjármagnstekna

#### 3.3.1 Almenn

Almennt má færa rök fyrir því að tekjur eða hækkun á virði eignar sem á rót sína að rekja til verðbólgu feli ekki í sér verðmætaaukningu sem æskilegt er að sé andlag skattheimtu. Líkt og farið er yfir hér að framan hefur verið reynt í gegnum tíðina að miða skattstofna við raunstærðir. Slíkar leiðréttingar voru nauðsynlegar í tíð mikillar verðbólgu en á móti kom að þær fólu í sér hátt flækjustig og skekktu samanburð við önnur ríki. Í dag er ekki jafn brýn þörf á slíkum leiðréttingum þótt æskilegt sé að taka mið af raunstærðum þar sem því verður við komið. Sem dæmi er í dag tekið tillit til verðbólgu við skattlagningu launatekna með það að markmiði að skattbyrðin haldist óbreytt þegar kauplag hreyfist um verðbólguna. Er það gert með þeim hætti að bæði persónuafsláttur og þrepamörk breytast í takt við vísitölu neysluverðs. Við þetta helst skattbyrðin föst að því gefnu að laun haldi í við verðlagsþróun.

Líkt og fjallað er um í síðasta kafla eru ekki allar fjármagnstekjur skattskyldar auk þess sem frádráttarheimildir kostnaðar eru misjafnar. Skattstofnar einstakra flokka fjármagnstekna eru því mismenir fyrir verðbólgu. Skattfrelsi söluhagnaðar íbúðarhúsnæðis og lausafjár gerir það að verkum að verðbólgan hefur ekki áhrif á skattlagningu tekna þessara fjármagnseigna. Það er einkum með fjármagnseignir í formi peningalegra eigna og eignarhluta í félögum þar sem verðbólgan getur haft áhrif á skattstofninn.

#### 3.3.2 Peningalegar eignir

Verðbólgan hefur líklega hvað beinust áhrif á peningalegar eignir þar sem flestar þeirra<sup>5</sup> fela í sér lán á fjármagni á nafnvöxtum. Nafnvextirnir taka mið af áhættulausum vöxtum að viðbættu áhættuálagi sem endurspeglar lántaka og markaðsaðstæður. Áhætta þess að tapa höfuðstólnum er takmörkuð þótt það sé misjafnt eftir aðstæðum. Tekjustreymið er alla jafna lág og regluleg ávöxtun út lánstímann og er nafnávöxtunin lægri eftir því sem fjárfestingin er áhættuminni. Þar sem nafnvextir eru að jafnaði lágir vegur verðbólga oft þungt en 150 þús.kr. frítekjumark skýlir hins vegar stórum hluta þeirra sem fá vaxtatekjur, sbr. umfjöllun á eftir.

<sup>5</sup> Þetta ætti t.d. ekki við um hlutdeildarskírteini í sjóði sem samanstendur af hlutafélögum.

### 3.3.3 Eignarhlutir í félögum

Hvað varðar eignarhlut í félögum þarf að gera greinarmun á áhrifum verðbólgu á fjármagnið sem lagt er til rekstrarins í formi eigin fjár annars vegar og áhrifum verðbólgu á skattstofna félagsins hins vegar.

Fyrirnefndi flokkurinn er ekki ólíkur peningalegum eignum í þeim tilfellum þegar lán er veitt til rekstrar. Í báðum tilfellum er um að ræða fjármögnun atvinnurekstrar. Það sem skilur þó á milli hlutafjárframlags og skuldakröfu er að meiri áhætta fylgir hlutafjárframlaginu og nafnávöxtun er ekki fyrirfram ákveðin. Vegna aukinnar áhættu er ávöxtunarkrafan hærri. Líkt og rakið er að framan var fram til ársins 1996 heimilt að uppreikna kaupverð hlutabréfa m.v. verðbreytingarstuðul (verðbólguustuðul) við útreikning á söluhagnaði hlutabréfa. Slíkt er ekki í boði í dag og þá er arður að fullu skattskyldur án nokkurs frítekjumarks.

Síðarnefndi flokkurinn um skattlagningu atvinnurekstrartekna ætti alla jafna að falla utan umfjöllunar um fjármagnstekjur. Þess ber þó að geta, líkt og rakið er að framan, að í tíð hárrar verðbólgu voru viðhöfð verðbólgu-reikningsskil. Hagnaður fyrirtækja var þannig nær raunafkomu (lægri) en á sama tíma var skatthlutfall herra eða sem nemur 30%. Samhliða afnámi verðbólgu-reikningsskila var skatthlutfall lækkað í 18% til að koma til móts við áhrif verðbólgu á hagnað fyrirtækja. Í dag eru ekki viðhöfð verðbólgu-reikningsskil og ljóst að verðhækkun sem verður við verðbólgu er vísitandi skattlögð í lægra skattþrepi. Það skal hins vegar hafa í huga að áhrif verðbólgu á fyrirtæki eru mismunandi eftir því hvernig efnahagsreikningur er uppbyggður og tekjur og gjöld fyrirtækja eru samsett. Í tíð verðbólgu-leiðréttinga voru eftirfarandi leiðréttingar veigamestar:

1. Árlegt endurmat fastafjármuna til hækkunar (fyrningarstofn hækkaður).
2. Söluhagnaður atvinnurekstrareigna leiðréttur m.t.t. verðbólgu.
3. Leiðrétting fjármagnstekna og fjármagnsgjalda þannig að kröfuhafar þurftu einungis að tekjufæra raunvexti (gjaldfæra ef raunvextir voru neikvæðir) og skuldarar gátu aðeins gjaldfært raunvexti (tekjufært ef raunvextir voru neikvæðir).

Verðbólga hefur þannig mest áhrif á atvinnurekstur sem er með miklar eignir í formi fastafjármuna og fjáreigna.

## 4 Almennt um áhrif verðbólgu á skattbyrði fjármagnstekna

Í tvíþættu skattkerfi er horft til þess að í ljósi skattlagningar verðbólgu á tekjur af fjármagni kallar það á lægri skattprósentu en ella líkt og fjallað hefur verið um í kafla 2. Samspil verðbólgu og skattbyrði skiptir ekki síst máli fyrir þá sök að vandi verðbólgunnar í sveiflum og stigi hennar hefur lengst af verið eitt af megineinkennum íslensks efnahagslífs enda þótt verulegur árangur hafi náðst í því efni að undanfögnu.

### 4.1 Verðbólga sem hluti andlags við skattlagningu fjármagns

Nafnafkoma lögaðila og nafnávöxtun fjármagnstekna eru andlag tekjuskatts lögaðila og fjármagnstekjuskatts einstaklinga. Það þýðir að verðbólgan er skattlögð en um leið eru þessir skattar flatir og lægri en skattar á laun.

Almennt er skattbyrði reiknuð sem greiddur skattur í hlutfalli við tekjur þar sem tekjurnar eru andlag skattsins.<sup>6</sup> Við skattlagningu nafnstærða afkomu lögaðila og fjármagnstekna einstaklinga er andlag álagningar ekki það sama og skattbyrði reiknast af frá hagrænum sjónarhóli aðilans sem greiðir skattinn. Hægt er að skýra þetta á einfaldan hátt þannig að skattlagningin sé á hærri stofn en sá sem greiðir skattinn lítur á sem tekjur.

Í þessu tilfelli frá sjónarhorni greiðanda er skattbyrðin skoðuð m.t.t. raunávöxtunar, þ.e. skattur af nafnvöxtum í hlutfalli við raunávöxtun fyrir skatt. Þetta skýrist af því að skattstofninn er hærri en það sem fjármagnseigendur líta á sem tekjur. Gróflega eru nafnvextir summa raunvaxta og verðbólgu. Greiðslur vegna verðbólgu eru ekki tekjur, þeim er ætlað að koma í veg fyrir að eignin rýrni að verðgildi. Skattur á verðbólgunu rýrir því raunávöxtunina beint sem þeirri skattlagningu nemur til viðbótar við skattinn sem er á raunvextina.

Hægt er að taka dæmi um þetta. Ef fjármagnstekjuskattur er 50%, verðbólga 3% og raunvextir 3% verður andlag skattsins u.þ.b. 6% og helmingur þess er 3%. Skattur á raunvextina verður 100% og getur orðið hærri en það ef fyrirferð skattsins er farin að rýra verðgildi eignarinnar. Í ramma 2 hér á eftir er þessi útreikningur skýrður frekar. Fjármagnstekjuskattur á raunvexti kallar á verðbólguleiðréttingu. Sú leið hefur ekki verið farin á hinum Norðurlöndunum og var aflögð á lögaðila hér í upphafi þessarar aldar.

Með nálgun eins og skýrð er í rammanum má reikna að skattbyrði fjármagnstekjuskatts sé eftirfarandi þar sem  $\pi$  táknar hraða verðbólgu,  $r$  táknar hlutfall raunvaxta og  $\tau$  er hlutfallstala fjármagnstekjuskatts:

$$\text{Skattbyrði fjármagnstekjuskatts} = \frac{(r + \pi)\tau}{r}$$

Allar stærðirnar sem hafa áhrif á skattbyrði eru hlutfallslegar og hlutfallsleg skattbyrði fjármagnstekjuskatts er óháð höfuðstól. Skattbyrðin hér verður fyrir þrenns konar áhrifum í ljósi þeirra breyta sem skýra hana.

- Þeim mun hærri sem verðbólga er þeim mun meiri eru áhrif skattlagningar á nafnvexti fyrir skattbyrði raunvaxta.
- Þeim mun hærri sem fjármagnstekjuskattur er þeim mun hærri er skattbyrði raunvaxta.

<sup>6</sup> Andlagið getur eftir efnunum og aðstæðum verið með ýmsa frádráttarliði eins t.a.m. skattleysismörk í kerfi staðgreiðslu.

- Þeim mun hærrí sem raunvextir eru þeim mun lægri verður skattbyrði raunvaxta. Það stafar af því að eftir því sem raunvextir eru hærrí þeim mun minni verður fyrirferð verðbólgunnar (hlutfallslegt vægi) í nafnvöxtum og skattbyrði raunvaxta lækkar.<sup>7</sup>

## Rammi 2. Fjármagnstekjuskattur, raunvextir, verðbólga og skattbyrði

Almennt þegar höfuðstóll  $H$  ávaxtast hlutfallslega um nafnvexti  $i$  má skipta þeirri ávöxtun í raunávöxtun  $r$  og verðbólgu  $\pi$ . Þá gildir eftirfarandi margföldunarsamhengi

$$H \cdot (1 + i) = H \cdot (1 + r) \cdot (1 + \pi)$$

Um leið er ljóst að ávöxtunin sem er hlutfallsleg tekur ekki mið af höfuðstól og stytta má hann út úr jöfnunni. Þegar svo fjármagnstekjuskattur  $\tau$  er lagður á nafnvexti skerðist hækkun höfuðstóls í samræmi við það. Við það að stytta höfuðstólinn út um leið og tekið er tillit til fjármagnstekjuskatts verður samhengi nafnvaxta, raunvaxta og verðbólgu eftirfarandi

$$(1 + i \cdot (1 - \tau)) = (1 + (r + \pi + r\pi) \cdot (1 - \tau)) = (1 + \text{nafnvextir eftir skatt})$$

Skattbyrði fjármagnstekjuskatts má í kjölfarið draga hér fram. Fyrst ber að nefna í þessu samhengi að hlutfallið af raunvöxtum sem greiddandi heldur er jafnt raunvöxtum eftir skatt deilt með raunvöxtum fyrir skatt. Þetta hlutfall dregið frá einum er skattbyrði fjármagnstekjuskattsins. Ofangreind jafna þjónar í þessu samhengi því einn plús nafnvextir eftir skatt deilt með einum plús verðbólgu gefur einn plús raunvexti eftir skatt. Með því að draga einn frá því fást raunvextirnir eftir skatt sem síðan er deilt í með raunvöxtunum fyrir skatt eins og það birtist í neðangreindri jöfnu. Þegar það hlutfall hefur verið dregið frá einum fæst hin nefnda skattbyrði.

$$\text{Skattbyrði fjármagnstekjuskatts} = 1 - \frac{\frac{(1 + i \cdot (1 - \tau))}{(1 + \pi)} - 1}{r}$$

Skattbyrðin er reiknuð í hlutfalli við raunvexti fyrir skatt enda teljast þær tekjur eiganda höfuðstóls. Verðbólgan telst ekki tekjur þó að skattur sé greiddur af henni. Með algebru má umreikna ofangreint brot og einfalda sem

$$\text{Skattbyrði fjármagnstekjuskatts} = \frac{(i \cdot \tau)}{(1 + \pi) r}$$

Samkvæmt þessu er skattbyrði fjármagnstekjuskatts núvirtir skattar greiddir af nafnvöxtum í hlutfalli við raunávöxtun fyrir fjármagnstekjuskatt.

Stundum er samhengi nafnvaxta, raunvaxta og verðbólgu einfaldað sem summusamhengi fremur en hið rétta margföldunarsamhengi. Hér er um að ræða nálgun sem á við þegar verðbólga og raunvextir eru lágir en þá verður samhengi nafnvaxta, verðbólgu og raunvaxta einfalt

$$i \approx r + \pi$$

<sup>7</sup> Við hækkun raunvaxta hækkar teljarinn sem inniheldur bæði raunvexti og verðbólgu hlutfallslega minna en nefnarinn sem er bara með raunvexti og skattbyrðin mæld í hlutfallinu lækkar í kjölfarið.



Fjármagnstekjuskattur mun í þessum einfaldaða útreikningi skerða nafnvexti hlutfallslega og við það fæst

$$\text{Nafnvextir eftir skatt} = i(1 - \tau) \approx (r + \pi)(1 - \tau)$$

Ef beitt er þeirri nálgun að verðbólguna megi endurspeglu í summusamhengi og að með því að draga hana frá nafnvöxtum eftir skatt fáist raunvextir eftir skatt má reikna skattbyrði eins og að ofan

$$\text{Skattbyrði fjármagnstekjuskatts} = 1 - \frac{(r + \pi)(1 - \tau) - \pi}{r}$$

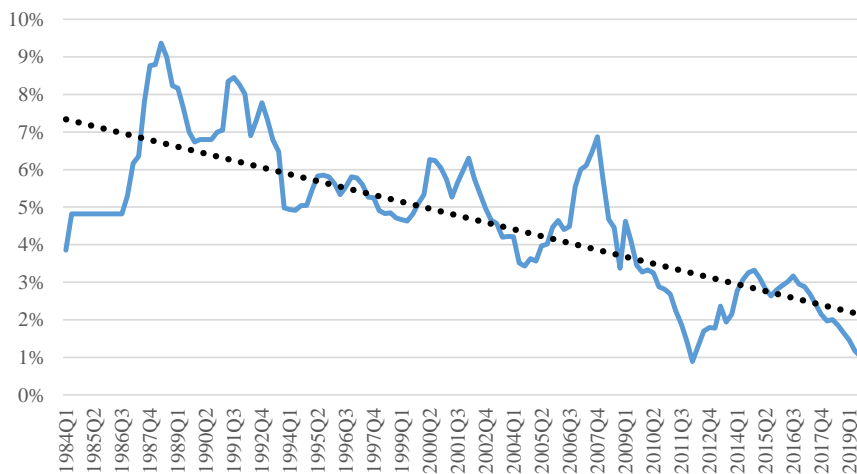
Með algebra má umreikna ofangreint brot og einfalda sem

$$\text{Skattbyrði fjármagnstekjuskatts} = \frac{(r + \pi)\tau}{r}$$

Þetta er sama niðurstaða og í margföldunarsamhenginu nema að við einföldunina dettur út að skattbyrði nafnvaxta (summan af raunvöxtum og verðbólgu) skuli núvirt í hlutfalli við raunvexti. Nálgunin er næstum því hin sama þegar verðbólga er lág og raunvextir sömuleiðis. Þá er líka einfaldara að skýra hagræna innsæið í skattbyrðinni með einföldu útgáfunni.

## 4.2 Söguleg þróun skattbyrði

Að framan hefur því verið lýst hvernig skattbyrði ákvarðast af raunvöxtum, verðbólgu og fjármagnstekjuskatti. Það er því vert að staldra við og skoða þróun vaxta og verðbólgu að undanfögnu. Áður hefur verið fjallað um þróun skatthlutfallsins.



Mynd 9. Þróun raunvaxta ríkisskuldabréfa

Heimild: QMM-líkan Seðlabanka Íslands

Það hefur verið mjög skýr þróun til lækkunar raunvaxta undanfarna áratugi og áhrif þess eru að skattbyrði raunvaxta hækkar.

Tafla 1. Meðalverðbólga á Norðurlöndunum síðustu fjóra áratugi

	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
1981-1990	5,3%	6,1%	31,9%	7,0%	7,1%
1990-2000	2,1%	1,9%	3,2%	2,3%	2,3%
2000-2010	2,0%	1,5%	6,2%	2,0%	1,5%
2010-2019	1,1%	1,3%	2,9%	2,1%	1,1%

Heimild: OECD Consumer Price Indices

Á hinn bóginn hafa áhrif verðbólgunnar dvínað hér á landi. Í aðdraganda þess að fjármagnstekjuskattur var innleiddur 1997 hafði það að öllum líkindum áhrif við val prósentunnar að efnahagslífið var að koma úr tímabili mikils óstöðugleika. Enda þótt lygnari sjór hvað verðbólguna varðar hafi verið framundan var það ekki endilega fyrir séð. Meðalverðbólgan 1986–1996 var t.a.m. 9,7% en meðalverðbólgan 1990–1996 var 3,3%. Hér birtast áhrif framvindubrotsins sem varð í verðbólgu við þjóðarsáttarsamningana við upphaf tíunda áratugarins. Um leið hefur verðbólga verið hærri hér en á hinum Norðurlöndunum. Munurinn undanfarinn áratug er u.þ.b. 1–2 prósentustig. Viðbrögð við því hafa t.a.m. birst í því að skattlagningarprósentur fjármagnstekna hafa verið lægri hér því að hærri verðbólga leiðir til hærri skattbyrði á skattlagningu fjármagns. Áhugavert er í þessu samhengi að skoða áhrifin af samspili ólíkra raunvaxta og verðbólgu við 10% fjármagnstekjuskatt og bera það svo saman við samspilið við 22% fjármagnstekjuskatt.

Tafla 2. Skattbyrði 10% fjármagnstekjuskatts 1997 og 22% fjármagnstekjuskatts 2020 við ólíka verðbólgu og raunvexti

		Verðbólga												Verðbólga										
		Ftsk. 10%												Ftsk. 22%										
		0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%	4,0%	6%	10%			0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%	4,0%	6%	10%	
Raunvextir	1%	15%	20%	25%	30%	34%	39%	44%	48%	67%	101%			1%	33%	44%	55%	65%	76%	86%	96%	107%	147%	222%
	2%	12%	15%	17%	20%	22%	25%	27%	29%	38%	55%			2%	27%	33%	38%	44%	49%	54%	59%	64%	84%	122%
	3%	12%	13%	15%	17%	18%	20%	21%	23%	29%	40%			3%	26%	29%	33%	36%	40%	43%	47%	50%	64%	89%
	4%	11%	12%	14%	15%	16%	17%	18%	20%	24%	33%			4%	25%	27%	30%	33%	35%	38%	41%	43%	53%	72%
	5%	11%	12%	13%	14%	15%	16%	17%	18%	21%	28%			5%	24%	26%	29%	31%	33%	35%	37%	39%	47%	62%
	6%	11%	12%	12%	13%	14%	15%	16%	16%	19%	25%			6%	24%	26%	27%	29%	31%	33%	34%	36%	43%	55%
	7%	11%	11%	12%	13%	13%	14%	15%	15%	18%	23%			7%	24%	25%	27%	28%	30%	31%	33%	34%	40%	51%
	8%	11%	11%	12%	12%	13%	14%	14%	14%	17%	21%			8%	23%	25%	26%	27%	29%	30%	31%	33%	38%	47%
	9%	11%	11%	12%	12%	13%	13%	13%	14%	14%	20%			9%	23%	24%	26%	27%	28%	29%	30%	31%	36%	44%
	10%	10%	11%	11%	12%	12%	13%	13%	13%	14%	19%			10%	23%	24%	25%	26%	27%	28%	29%	30%	34%	42%
15%	10%	11%	11%	11%	12%	12%	12%	12%	13%	14%	16%			15%	23%	23%	24%	25%	26%	26%	27%	28%	30%	35%
20%	10%	10%	11%	11%	11%	11%	11%	12%	12%	13%	15%			20%	23%	23%	24%	24%	25%	25%	26%	26%	28%	32%

Samanburðurinn er dreginn enn frekar fram með bláum og rauðum kössum. Þeir endurspeglar annars vegar dæmi um lága ávöxtun og hins vegar háa ávöxtun við ríkjandi verðbólgu hvors tíma. Hliðrun þeirra til vinstri og upp á hægri hluta töflunnar endurspeglar að raunvextir hafa verið að lækka og verðbólgan líka. Lækkun raunvaxta íþyngir skattbyrðinni en lækkun verðbólgunnar ívilnar henni. Um leið hefur fjármagnstekjuskattur hækkað.

Annad sem er eftirtektarvert hér er að þegar raunávöxtun er orðin há þýðir hálf prósentustig hækkun í verðbólgu u.þ.b. eitt prósentustig í skattbyrði. Áhrif verðbólgunnar eru mun meiri við lága raunávöxtun og sambærileg hækkun þar getur orðið allt að tíu prósentustiga hækkun skattbyrði á myndinni til hægri. Með því að rýna í tölurnar í lituðu kössunum mætti ráða að skattbyrðin hefði meira en tvöfaldast fyrir aðila með lága raunávöxtun 1997–2020. Svo er þó ekki því að skoða þarf í þessu samhengi frítekjumark fjármagnstekna sem var tekið upp 2010 og hefur verið við lýði síðan. Í samanburðinum hér að framan er ekki tekið tillit til þess. Hugað verður að því í næsta kafla.

### 4.3 Frítekjumark fjármagnstekna

Þann 1. júlí 2009 tók gildi 15% efra þrep fjármagnstekjuskatts með þrepamörk við 250 þús.kr. á mann. Áfram var 10% skattur á tekjur undir þeim mörkum. Þetta fyrirkomulag gildi í hálf t. ár. Frítekjumark var síðan tekið upp samhliða hækkun á fjármagnstekjuskatti úr 10% í 18%. Það var 100 þús.kr. og náði til allra vaxtatekna einstaklinga. Breytingarnar tóku gildi 1. janúar 2010 (álagning 2011). Frá 1. janúar 2014 (álagning 2015) var frítekjumark vaxtatekna hækkað í 125 þús.kr. Í frumvarpinu var tekið fram að um væri að ræða eðlilega verðuppfærslu á þessum viðmiðunarmörkum frá árinu 2010, auk þess sem raunávöxtun í formi vaxta hefði lækkað verulega undanfarin ár. Frá 1. janúar 2018 (álagning 2019) breyttist skattprósentan í 22%. Um leið var frítekjumarkið sett í 150 þús.kr. sem gildi afturvirkkt fyrir tekjur ársins 2017 í álagningu 2018.

Áhrif frítekjumarksins eru þau að það undanþiggur 150 þús.kr. nafnávöxtun frá greiðslu fjármagnstekjuskatts fyrir fjármagnseigendur. Það á við um vaxtatekjur af peningalegum eignum (sjá kafla 3.2.2 um þetta). Um leið gefur það afslátt af því hvernig verðbólga veldur hærri skattbyrði raunvaxta með skattlagningu nafnvaxta. Þannig má líta svo á að frítekjumark skýli eigendum ákveðins höfuðstóls fyrir skattlagningu ákveðinnar verðbólgu. Þetta sjónarmið birtist í greinargerðinni með hækkun frítekjumarks vaxtatekna í 125 þús.kr. árið 2014. Eins og getið er að framan var hækkun frítekjumarksins rökstudd á grundvelli lækkunar raunvaxta. Lækkun raunvaxta sem röksemd fyrir hækkun frítekjumarks gefur til kynna að horft hafi verið til aukinnar íþyngingar verðbólgu við lækkun raunvaxta. Þannig hafi frítekjumarkið verið hugsað sem skjól gegn verðbólgu fyrir þá sem njóta lágrar raunávöxtunar enda hækkar skattbyrði fjármagnstekjuskatts almennt við lækkun raunvaxta líkt og áður hefur verið fjallað um.

Ef verðbólga er almennt 2,5% sé miðað við verðbólgu markmið Seðlabanka Íslands þýðir það að höfuðstóll sem er 6 m.kr. verður undanþeginn skattlagningu verðbólgu (2,5% af 6 m.kr. er 150 þús.kr.). Skattlagning raunvaxta fyrir eiganda hans verður skattprósentan, þ.e. 22%.

Sá sem á lægri höfuðstól, t.d. 5 m.kr. (2,5% af 5 m.kr. er 125 þús.kr.), borgar engan skatt af verðbólgu og fær enn fremur afslátt (25 þús.kr.) af skattlagningu raunvaxta. Skattbyrði raunvaxta verður því lægri en 22%. Þessi áhrif snúast í hina áttina fyrir þá sem eiga hærri höfuðstól en 6 m.kr. Þeir fá ekki alla verðbólguna (2,5% hér) undanþegna fjármagnstekjuskatti og borga til viðbótar skatt á raunvexti.

Við frítekjumark verður jafnan fyrir hlutfallslega skattbyrði ekki lengur óháð höfuðstólnum. Frítekjumark í hlutfalli við höfuðstól er þá sú ívilnun sem dregur úr skattlagningunni á hina hlutfallslegu nafnvexti, dregst frá þeim og minnkar skattbyrðina um leið.

Um fjöllun um þetta má sjá í ramma 3 en þar er sýnt hvernig reikna má þetta nákvæmlega og með nálgun fyrir skattbyrði fjármagnstekjuskatts með 150 þús.kr. frítekjumarki. Líkt og áður tákna  $\pi$  hraða verðbólgu,  $r$  tákna hlutfall raunvaxta,  $H$  tákna fjárhæð höfuðstóls og  $\tau$  er hlutfallstala fjármagnstekjuskatts. Nálgunarsamhengið verður þá eftirfarandi:<sup>8</sup>

$$\text{Skattbyrði fjármagnstekjuskatts} = \frac{\tau \cdot \left( r + \pi - \frac{150.000}{H} \right)}{r}$$

Hér er vert að staldra við og skoða aftur samhengi skattbyrði og þeirra breyta sem hér um ræðir því að nú hafa bæst við tvær breytur til viðbótar, þ.e. frítekjumarkið og höfuðstóllinn sem liggur til grundvallar fjármagnstekjunum. Nú er eins og áður horft til þess hvernig hækkun eða lækkun breytanna togar

<sup>8</sup> Nálgunarsamhengi og hið nákvæma samhengi sýna sömu togkrafta breyta en hið nákvæma samhengi inniheldur flóknari jöfnu.

skattbyrðina eftir atvikum. Fyrst ber að nefna að áhrif verðbólgu og skattpróscentunnar eru eins og áður fyrir skattbyrðina.

- Þeim mun hærri sem verðbólga er þeim mun meiri eru áhrif skattlagningar á nafnvexti fyrir skattbyrði raunvaxta.
- Þeim mun hærri sem fjármagnstekjuskattur er þeim mun hærri er skattbyrði raunvaxta.

Áhrif hækkunar raunvaxta geta nú hækkað skattbyrðina eða lækkað hana eftir atvikum. Það stafar af því að til sérhvers höfuðstóls svarar nú ákveðin verðbólga sem frítekjumarkið ver að fullu fyrir skattbyrði raunvaxta.

- Þegar verðbólgan er hærri en sú verðbólga sem frítekjumarkið veitir fullt skjól gegn að gefnum höfuðstól verður samhengi raunvaxta og skattbyrði hefðbundið. Þeim mun hærri sem raunvextir eru þeim mun lægri verður skattbyrði raunvaxta. Þessi farvegur var skýrður að framan.
- Þegar verðbólgan er lægri en sú verðbólga sem frítekjumarkið veitir skjól gegn að gefnum höfuðstól snýst samhengi raunvaxta og skattbyrði við. Nú nýtist frítekjumarkið sem eitthvert skjól gagnvart raunvöxtum í skattlagningunni til viðbótar. Þetta skjól er föst stærð og þegar raunvextirnir hækka fjara þessi áhrif út og þynnast. Hækkun raunvaxta hér leiðir til aukinnar skattbyrði raunvaxta.

Í töflunum hér á eftir er gjarnan sett lóðrétt brotalína sem tákna þá að gefnum höfuðstól þá verðbólgu (þegar hún svarar nákvæmlega til prósentu í töflunni) sem frítekjumarkið skýlir að fullu við skattlagningu nafnvaxta. Í þeim dálki er skattbyrði raunvaxtanna jöfn skattlagningarpróscentunni og áhrif verðbólgunnar á skattlagninguna eru engin. Áhrif hækkunar raunvaxtanna verða þá ólík vinstra megin og hægra megin við þessa lóðréttu línu eins og það var skýrt hér að framan.

Að lokum skal bent á að áhrif hækkunar höfuðstóls og hækkunar frítekjumarks eru gagnstæð.

- Þegar höfuðstóllinn hækkar nýtist frítekjumarkið verr. Frítekjumarkið er föst krónutala og áhrifin dreifast á höfuðstóllinn og þynnast út þegar höfuðstóllinn hækkar.
- Þegar frítekjumarkið hækkar veitir það hverjum höfuðstól skjól í auknum mæli gegn skattlagningu nafnvaxta og hækkar það stig verðbólgu sem höfuðstóllinn nýtur skjóls að fullu gagnvart fyrir skattbyrði raunvaxta.

### Rammi 3. Fjármagnstekjuskattur, frítekjumark og skattbyrði

Frítekjumark fjármagnstekna hefur þau áhrif að fjármagnstekjuskattur er einungis lagður á tekjur umfram frítekjumark. Í fyrri ramma var skattbyrði fjármagnstekjuskatts reiknuð og hún var óháð fjárhæð höfuðstólsins. Í kerfi frítekjumarks þarf að reikna krónutölu fjármagnstekna til að draga frá frítekjumarkinu. Þá um leið fer höfuðstóll í samspili við nafnvexti sem stærð fjármagnstekna að skipta máli. Skattbyrðin verður því ekki lengur hlutfallsleg án tillits til höfuðstóls heldur háð þeirri fjárhæð sem er grundvöllur fjármagnsteknanna sem um leið er háð nafnvöxtum og höfuðstól. Enn eru notuð sömu tákni og áður og við reiknum höfuðstól eftir nafnvöxtun og greiðslu skatta að teknu tilliti til frítekjumarks. Gert er ráð fyrir að fjármagnstekjur séu hærri en nemur frítekjumarki og það þannig fullnýtt

$$H \cdot (1+i) - \tau(iH - 150.000) = \text{Höfuðstóll eftir fjármagnstekjuskatt með frítekjumarki}$$

Í kjölfarið má nota skilgreiningu nafnvaxta og með því að taka  $H$  út fyrir sviga fæst

$$H \cdot \left( (1+i) - \tau \left( i - \frac{150.000}{H} \right) \right) = H \cdot \left( 1+i(1-\tau) + \tau \left( \frac{150.000}{H} \right) \right) = H \cdot (1 + \text{nafnvextir eftir skatt})$$

Nú er eins og áður hægt að stytta  $H$  út. Með því að nota hlutfallslega samhengið í kjölfarið má reikna skattbyrðina. Það er eins gert og var í fyrri ramma, að umbreyta einum plús nafnvöxtum eftir skatt í einn plús raunvexti eftir skatt. Draga síðan í kjölfarið frá einum og deila með raunvöxtum fyrir skatt. Það hlutfall dregið frá einum gefur svo eins og áður skattbyrði fjármagnstekjuskatts.

$$\text{Skattbyrði fjármagnstekjuskatts} = 1 - \frac{\left( 1 + i \cdot (1 - \tau) + \tau \left( \frac{150.000}{H} \right) \right)}{(1 + \pi)} - 1$$

Með algebra má umreikna ofangreint brot og einfalda sem

$$\text{Skattbyrði fjármagnstekjuskatts} = \frac{\tau \cdot \left( i - \frac{150.000}{H} \right)}{(1 + \pi)}$$

Samhengið er eins og áður nema það er háð höfuðstólnum og frítekjumarkinu. Hlutfallslegt vægi frítekjumarks af höfuðstól dregst frá nafnvöxtunum áður en skattar eru reiknaðir. Sé nálgunin notuð um samhengi nafnvaxta, verðbólgu og raunvaxta verður formúlan án  $(1+\pi)$ -þáttarins.

Að teknu tilliti til frítekjumarksins sem varð til á síðasta áratug er hægt að bera saman skattbyrði fjármagnstekjuskatts 1997 og 2020. Eins og áður hefur samanburðurinn tvo kassa í hvorri töflu þar sem þeim bláa er ætlað að endurspeglar sviðsmynd lágra raunvaxta og þeim rauða sviðsmynd hærri raunvaxta. Staðsetningu kassanna hægra megin í töflunni og vinstra megin í töflunni er ætlað að endurspeglar breytingar á verðbólgu og raunvaxtastigi frá 1997.

Tafla 3. Núverandi kerfi fjármagnstekjuskatts með frítekjumarki og 6 m.kr. höfuðstól í samanburði við 10% fjármagnstekjuskatt 1997 án frítekjumarks

		Verðbólga												Verðbólga										
Ftsk.	22%	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%	4,0%	6%	10%	Ftsk.	10%	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%	4,0%	6%	10%	
Raunvextir	1%	0%	0%	0%	11%	22%	33%	43%	54%	95%	172%	1%	1%	20%	25%	30%	34%	39%	44%	48%	67%	101%		
	2%	0%	6%	11%	17%	22%	27%	33%	38%	58%	97%	2%	2%	15%	17%	20%	22%	25%	27%	29%	38%	55%		
	3%	7%	11%	15%	18%	22%	26%	29%	33%	46%	72%	3%	3%	12%	13%	15%	17%	18%	20%	21%	23%	29%	40%	
	4%	11%	14%	17%	19%	22%	25%	27%	30%	40%	60%	4%	4%	11%	12%	14%	15%	16%	17%	18%	20%	24%	33%	
	5%	13%	15%	18%	20%	22%	24%	26%	28%	37%	52%	5%	5%	11%	12%	13%	14%	15%	16%	17%	18%	21%	28%	
	6%	15%	17%	18%	20%	22%	24%	26%	27%	34%	47%	6%	6%	11%	12%	12%	13%	14%	15%	16%	16%	19%	25%	
	7%	16%	17%	19%	20%	22%	24%	25%	27%	32%	43%	7%	7%	11%	11%	12%	13%	13%	14%	15%	15%	18%	23%	
	8%	17%	18%	19%	21%	22%	23%	25%	26%	31%	41%	8%	8%	11%	11%	12%	12%	13%	14%	14%	14%	15%	17%	21%
	9%	17%	18%	20%	21%	22%	23%	24%	26%	30%	39%	9%	9%	11%	11%	12%	12%	13%	13%	14%	14%	16%	20%	
	10%	18%	19%	20%	21%	22%	23%	24%	25%	29%	37%	10%	10%	10%	11%	11%	12%	12%	13%	13%	13%	14%	16%	19%
	15%	19%	20%	21%	21%	22%	23%	23%	24%	27%	32%	15%	15%	10%	11%	11%	11%	12%	12%	12%	12%	13%	14%	16%
20%	20%	20%	21%	21%	22%	23%	23%	24%	26%	30%	20%	20%	10%	10%	11%	11%	11%	11%	11%	12%	12%	13%	15%	

Samanburðurinn sýnir að það virðist hafa náðst nokkuð vel að skýla þeim sem hafa lága raunávöxtun gagnvart áhrifum verðbólgunnar og um leið hefur innleiðing frítekjumarksins sem ekki var til staðar 1997 leitt til þess að skattbyrði raunvaxta lækkaði með tilkomu þess. Með því hefur meira en tvöföldun fjármagnstekjuskattsins verið milduð með tilkomu frítekjumarksins. Enn skal minnt á að við 2,5% verðbólgu er fullkomið skjól fyrir skattlagningu verðbólgunnar og raunvextirnir einir bera þá skatt, 22%.

Áður hefur verið fjallað um að eftir því sem raunvextir eru hærra þeim mun lægri verður almenn skattbyrði fjármagnstekjuskatts mæld í raunvöxtum. Þetta á ekki við í allri töflunni vinstra megin enda breytti frítekjumarkið þessu samhengi. Hægra megin við 2,5% verðbólgu í þeim hluta töflunnar á hefðbundna samhengið við. Þeim megin veitir frítekjumarkið einungis skjól gagnvart 2,5% verðbólgu og verðbólgan umfram það leiðir til hefðbundinnar þyngingar skattbyrði fyrir skattlagninguna. Hærra raunvextir draga hér úr fyrirferð verðbólgunnar í skattlagningunni. Fjármagnseigendur sem taka meiri áhættu og hafa hærra raunvexti bera ekki jafnmikla byrði af verðbólgunni þeim megin. Þetta sjónarmið á alltaf við þegar frítekjumarkið nær ekki að veita skjól gagnvart allri verðbólgunni.

Vinstra megin við 2,5% verðbólgu er þessu háttað á annan veg en þar eru lágverðbólguáðstæður. Þeim megin dugir frítekjumarkið að fullu fyrir verðbólgunni og meira til, þ.e. frítekjumarkið veitir skjól gagnvart skattlagningu raunvaxta til viðbótar. Eftir því sem raunávöxtunin hækkar í lágverðbólguhlutanum dreifist afgangur frítekjumarks (föst krónutala) umfram verðbólguþáttinn á hærra raunvexti og þynnist út við hækkun þeirra. Mikilvægt er að huga að því að dæmið hér byggir á ákveðnum höfuðstól og niðurstaðan er næm fyrir því og samanburðurinn við 1997 þar með einnig. Hærra höfuðstóll en 6. m.kr. býr við hærra skattbyrði en taflan vinstra megin sýnir og lægri höfuðstóll við lægri skattbyrði. Kaflinn hér á eftir fjallar um þetta.

Viðbótarfrítekjumark er að finna í kerfi fjármagnstekjuskatts því að heimilt er að nýta óráðstafaðan persónuafslátt til að greiða fjármagnstekjuskatt. Til að skattleysismörk fjármagnstekna og annarra tekna verði hin sömu er nýtingin takmörkuð við innbyrðis hlutfall skatthlutfallanna, nú um 60% hins óráðstafaða persónuafsláttar. Óráðstafaður persónuafsláttur gengur því úr tekjuskattskerfinu yfir í fjármagnstekjuskattskerfið. Af greinargerð frumvarps um upptöku fjármagnstekjuskatts má ráða að lítið var svo á að þessi heimild kæmi að einhverju leyti í stað frítekjumarks fyrir fjármagnstekjur og að um fjórðungur gjaldenda myndi bera lægri skattbyrði af fjármagnstekjuskattinum fyrir tilstilli persónuafsláttarins.

Ástæða er til að staldra við ofangreinda heimild til ráðstöfunar persónuafsláttarins í tekjuskattskerfinu til greiðslu fjármagnstekjuskattsins síðar meir. Persónuafslátturinn öðlaðist mikilvægt hlutverk í staðgreiðslukerfi tekjuskatts og útsvars við upptöku þess 1988 og er óaðskiljanlegur hluti tekjuskattskerfisins. Hann var hækkaður mikið samfara upptöku staðgreiðslukerfisins vegna þeirrar breikkunar stofnsins og einföldunar kerfisins sem var forsenda þess að unnt væri að innheimta tekjuskatt og útsvar í

mánaðarlegri staðgreiðslu. Margvíslegir staðlaðir frádráttarliðir frá tekjum hurfu því á braut og á móti var persónuafsláttur hækkaður ríflega. Fyrstu 22 ár staðgreiðslukerfisins var tekjuskattur lagður á með einu flötu skatthlutfalli og því var það alfarið hlutverk persónuafsláttarins að búa til þá stighækkun í kerfinu sem er rökrétt einkenni á skattlagningu launa. Í tvíþættu kerfi skatta á fjármagn og vinnuafli er skattur á fjármagn hugsaður að grunni til sem flatur en skattur á vinnuafli býr við stigmögnun bæði við þrep kerfisins og skattleysismörk sem persónuafsláttur skapar. Skattleysismörk þess kerfis yfirferð í kerfi fjármagnstekna búa til stigmögnun í því sem í grundvallaratriðum var hannað með fasta prósentu að leiðarljósi.

#### 4.4 Frítekjumark og sviðsmyndir

Eðli frítekjumarks er að það er fast í krónutölu og nýtist þannig síður þeim sem eiga meiri eignir miðað við þá sem eiga minni eignir að öðru óbreyttu. Frítekjumark býr til ákveðna stigmögnun í skattbyrði nafnvaxta og áhrif þess fjara út eftir því sem höfuðstóllinn vex. Í eftirfarandi töflu er sýnt dæmi um samspil ólíks höfuðstóls, núverandi frítekjumarks, raunvaxta og verðbólgu við skattbyrði fjármagnstekna.

Tafla 4. Skattbyrði með 6 m.kr. höfuðstól (v-megin) og 10 m.kr. höfuðstól (h-megin) með 150 þús.kr. frítekjumarki

		Verðbólga												Verðbólga									
Ftsk.	22%	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%	4,0%	6%	10%	Ftsk.	22%	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%	4,0%	6%	10%
<b>Raunvextir</b>	1%	0%	0%	0%	11%	22%	33%	43%	54%	95%	172%	1%	0%	11%	22%	33%	43%	54%	65%	75%	115%	192%	
	2%	0%	6%	11%	17%	22%	27%	33%	38%	58%	97%	2%	11%	17%	22%	27%	33%	38%	43%	48%	69%	107%	
	3%	7%	11%	15%	18%	22%	26%	29%	33%	46%	72%	3%	15%	18%	22%	26%	29%	33%	36%	40%	53%	79%	
	4%	11%	14%	17%	19%	22%	25%	27%	30%	40%	60%	4%	17%	19%	22%	25%	27%	30%	33%	35%	45%	65%	
	5%	13%	15%	18%	20%	22%	24%	26%	28%	37%	52%	5%	18%	20%	22%	24%	26%	28%	31%	33%	41%	56%	
	6%	15%	17%	18%	20%	22%	24%	26%	27%	34%	47%	6%	18%	20%	22%	24%	26%	27%	29%	31%	38%	50%	
	7%	16%	17%	19%	20%	22%	24%	25%	27%	32%	43%	7%	19%	20%	22%	24%	25%	27%	28%	30%	35%	46%	
	8%	17%	18%	19%	21%	22%	23%	25%	26%	31%	41%	8%	19%	21%	22%	23%	25%	26%	27%	29%	34%	43%	
	9%	17%	18%	20%	21%	22%	23%	24%	26%	30%	39%	9%	20%	21%	22%	23%	24%	26%	27%	28%	32%	41%	
	10%	18%	19%	20%	21%	22%	23%	24%	25%	29%	37%	10%	20%	21%	22%	23%	24%	25%	26%	27%	31%	39%	
	15%	19%	20%	21%	21%	22%	23%	23%	24%	27%	32%	15%	21%	21%	22%	23%	23%	24%	25%	26%	28%	33%	
	20%	20%	20%	21%	21%	22%	23%	23%	24%	26%	30%	20%	21%	21%	22%	23%	23%	24%	24%	25%	27%	31%	

Eins og sjá má hægra megin í töflunni veitir frítekjumarkið ekki lengur skjól gagnvart 2,5% verðbólgu heldur 1,5% verðbólgu (1,5% af 10 m.kr. svara til frítekjumarksins). Því til viðbótar eru allir dálkar í hægri töflunni hærri en samsvarandi dálkar í vinstri töflunni. Ef vinstri töflunni er hliðrað til vinstri um tvo dálka (fyrstu tveir hverfa) án þess að hreyfa við verðbólguforsendum efst fæst hægri taflan. Það endurspeglar hvernig skjólið gagnvart skattlagningu verðbólgu þrýtur fyrir við lægri verðbólgu við hækkandi höfuðstól. Engu að síður er taflan hægra megin mun lægri en samsvarandi tafla hægra megin í töflu 2. Þar var sýndur 22% fjármagnstekjuskattur án frítekjumarks. Sérstaklega er munurinn mikill fyrir lága raunvexti, 1–5%, enda veitir frítekjumarkið mest skjól fyrir verðbólgu við lága raunvexti en háir raunvextir búa ekki við fyrirferð verðbólgunnar í viðlíka mæli og áhrif skjólsins sem birtast í frítekjumarki eru minni.

Það er við hæfi að skoða hvernig þetta gerist á hinn veginn, þ.e. við lækkun höfuðstóls. Það er gert í töflu 5. Nú snýst dæmið við, skattbyrði raunvaxta lækkar allnokkuð miðað við upphaflega 6 m.kr. höfuðstólinn. Dæmið sýnir þannig hversu mikil áhrif höfuðstólsins eru á skattbyrði með frítekjumarki. Fyrir lægri höfuðstól fær hærri verðbólga fullt skjól í skattlagningu nafnvaxtanna og raunskattbyrðin verður við þá verðbólgu 22% líkt og áður segir.

Tafla 5. Skattbyrði með 4 m.kr. höfuðstól (v-megin) og 5 m.kr. höfuðstól (h-megin) með 150 þús.kr. frítekjumarki

Verðbólga											Verðbólga												
Ftsk.	22%	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%	4,0%	6,0%	10%	Ftsk.	22%	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%	4,0%	6,0%	10%
Raunvextir	1%	0%	0%	0%	0%	0%	6%	17%	27%	69%	147%	Raunvextir	1%	0%	0%	0%	0%	11%	22%	33%	43%	84%	162%
	2%	0%	0%	0%	3%	9%	14%	19%	25%	45%	85%		2%	0%	0%	6%	11%	17%	22%	27%	33%	53%	92%
	3%	0%	2%	6%	9%	13%	17%	20%	24%	38%	64%		3%	4%	7%	11%	15%	18%	22%	26%	29%	43%	69%
	4%	4%	7%	10%	13%	15%	18%	21%	23%	34%	53%		4%	8%	11%	14%	17%	19%	22%	25%	27%	38%	57%
	5%	8%	10%	12%	14%	17%	19%	21%	23%	31%	47%		5%	11%	13%	15%	18%	20%	22%	24%	26%	34%	50%
	6%	10%	12%	14%	16%	18%	19%	21%	23%	30%	43%		6%	13%	15%	17%	18%	20%	22%	24%	26%	32%	45%
	7%	12%	13%	15%	17%	18%	20%	21%	23%	29%	40%		7%	14%	16%	17%	19%	20%	22%	24%	25%	31%	42%
	8%	13%	15%	16%	17%	19%	20%	21%	23%	28%	38%		8%	15%	17%	18%	19%	21%	22%	23%	25%	30%	40%
	9%	14%	15%	17%	18%	19%	20%	21%	23%	27%	36%		9%	16%	17%	18%	20%	21%	22%	23%	24%	29%	38%
	10%	15%	16%	17%	18%	19%	20%	21%	23%	27%	35%		10%	17%	18%	19%	20%	21%	22%	23%	24%	28%	36%
	15%	17%	18%	19%	19%	20%	21%	22%	22%	25%	30%		15%	18%	19%	20%	21%	21%	22%	23%	23%	26%	31%
20%	18%	19%	20%	20%	21%	21%	22%	22%	24%	28%	20%	19%	20%	20%	21%	21%	22%	23%	23%	25%	29%		

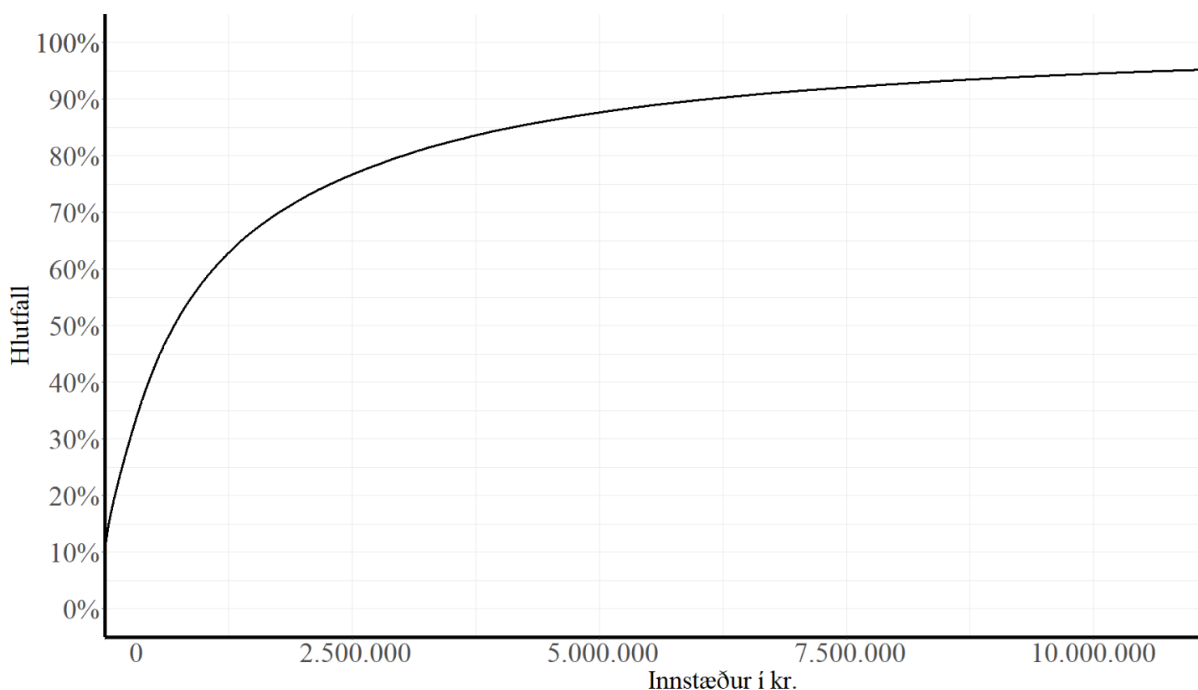
Að lokum skal bent á að eftir því sem frítekjumarkið verður hærra þeim mun hærri höfuðstóll fær skjól gagnvart verðbólguþróuninni um leið og skattbyrðin lækkar fyrir sérhvern höfuðstól við hækkun frítekjumarksins. Fyrir þann sem er með 7 m.kr. höfuðstól myndi hækkun frítekjumarks um 1/6 (í 175 þús.kr.) breyta skattbyrðinni með þeim hætti sem sýndur er í töflu 6 hægra megin frá skattbyrðinni eins og hún er í dag, þ.e. vinstra megin. Það er einnig athyglisvert hversu lítil áhrif hækkun frítekjumarksins hefur á hærri raunvexti. Við háa raunvexti eru raðirnar mjög svipaðar vinstra megin og hægra megin. Það er einnig áhugavert að tafla 6 hægra megin er sú sama og tafla 4 vinstra megin. Það endurspeglar að hlutfallsleg hækkun frítekjumarks (1/6 hér) veitir höfuðstól hækkunum um sömu hlutfallstölu (1/6) sömu skattbyrði og tilsvareandi lægri höfuðstóll og frítekjumark veittu áður.

Tafla 6. Skattbyrði af 150 þús.kr. frítekjumarki (v-megin) og 175 þús.kr. frítekjumarki (h-megin) með 7 m.kr. höfuðstól báðum megin

Verðbólga											Verðbólga												
Ftsk.	22%	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%	4,0%	6%	10%	Ftsk.	22%	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%	4,0%	6%	10%
Raunvextir	1%	0%	0%	8%	19%	30%	40%	51%	61%	102%	179%	Raunvextir	1%	0%	0%	0%	11%	22%	33%	43%	54%	95%	172%
	2%	4%	10%	15%	20%	26%	31%	36%	42%	62%	101%		2%	0%	6%	11%	17%	24%	27%	33%	38%	58%	97%
	3%	10%	14%	17%	21%	25%	28%	32%	35%	49%	74%		3%	7%	11%	15%	18%	22%	26%	29%	33%	46%	72%
	4%	13%	16%	19%	21%	24%	27%	29%	32%	42%	61%		4%	11%	14%	17%	19%	22%	25%	27%	30%	40%	60%
	5%	15%	17%	19%	21%	24%	26%	28%	30%	38%	53%		5%	13%	15%	18%	20%	22%	24%	26%	28%	37%	52%
	6%	16%	18%	20%	21%	23%	25%	27%	29%	35%	48%		6%	15%	17%	18%	20%	22%	24%	26%	27%	34%	47%
	7%	17%	18%	20%	22%	23%	25%	26%	28%	33%	44%		7%	16%	17%	19%	20%	22%	24%	25%	27%	32%	43%
	8%	18%	19%	20%	22%	23%	24%	26%	27%	32%	42%		8%	17%	18%	19%	21%	22%	23%	25%	26%	31%	41%
	9%	18%	19%	20%	22%	23%	24%	25%	26%	31%	39%		9%	17%	18%	20%	21%	22%	23%	24%	26%	30%	39%
	10%	18%	20%	21%	22%	23%	24%	25%	26%	30%	38%		10%	18%	19%	20%	21%	22%	23%	24%	25%	29%	37%
	15%	20%	20%	21%	22%	23%	23%	24%	25%	27%	32%		15%	19%	20%	21%	21%	22%	23%	23%	24%	27%	32%
20%	20%	21%	21%	22%	22%	23%	23%	24%	26%	30%	20%	20%	20%	21%	21%	22%	23%	23%	24%	26%	30%		

Frítekjumark vaxtatekna er nú 150 þús.kr. á einstakling og 300 þús.kr. á hjón/sambúðarfólk eins og áður hefur verið fjallað um. Mikill minnihluti einstaklinga sætir af þeim sökum álagningu fjármagnstekjuskatts á vaxtatekjur sínar. Á tekjuárinu 2019 var skilað inn 242.319 framtölum á fjármagnstekjuhlíðinni (hjón/sambúðarfólk eru með eitt blað saman) og af þeim voru 219.676 (90,7%) með vaxtatekjur undir frítekjumarki. Það eru því innan við 10% af þeim sem höfðu vaxtatekjur á árinu 2019 sem greiddu einhvern fjármagnstekjuskatt af vaxtatekjum við álagningu 2020. Sömu niðurstöður koma fram við greiningu á fjármagnstekjuskatti við álagningu tekna ársins 2018.





Mynd 10. Uppsafnað hlutfall skattgreiðenda með tiltekna upphæð innstæðna 2019

Á mynd 10 má sjá uppsafnaða dreifingu innstæða skattgreiðenda í bönkum og sparisjóðum. Þetta á bæði við innlendar og erlendar innstæður sem og innstæður barna. Hér var farin sú leið að skipta innstæðum samskattaðra til helminga. 7,2% skattgreiðenda voru með 0 kr. í innstæður. Sjá má að 50% allra á skattgrunnskrá eru með 700 þús.kr. eða minna í innstæður og 95% eru með 10 m.kr. eða minna. 99% allra þeirra sem eru á skattgrunnskrá hafa 30 m.kr. eða minna í innstæðum.

Á það skal bent að í allri umfjölluninni hér hefur viðmiðið um verðbólgu verið í samræmi við verðbólguþátt Seðlabanka Íslands. Fyrir tímabilið 2010–2019 var árleg meðalverðbólga 2,9% og staðalfrávik 1,3 prósentustig. Velta má fyrir sér því viðmiði að nota verðbólguþátt sem grundvöll í dæmunum hér. Nær lagi hefði verið að nota 3% viðmiðið. Um leið og það viðmið er hækkað lækkar höfuðstóllinn sem er varinn gagnvart verðbólgu. Það þarf t.a.m. 180 þús.kr. frítekjumark til að verðbólgan sé ekki skattlögð af 6 m.kr. höfuðstól. Þess ber að geta að verðbólga í fortíð er ekki endilega spá um framtíðina heldur vísbending um það sem er liðið.

Miðað við þær sveiflur sem eru í verðbólgunni má velja upp þeirri hugmynd að frítekjumarkið geti hækkað tímabundið ef verðbólgan fer upp fyrir ákveðin mörk umfram viðmið. Mögulega væri hægt að horfa til staðalfráviksins sem reglu varðandi það. Ef almennt væri lagt til grundvallar 3% verðbólga í stað 2,5% myndi frítekjumarkið hækka tímabundið ef verðbólgan færi yfir 4,3% (verðbólguviðmið + staðalfrávik). Sveiflur undir þeim mörkum teldust þá ekki kalla á breytingu frítekjumarks. Þetta kemur auðvitað ekki í veg fyrir að frítekjumarkið eigi að fylgja vísitölu neysluverðs almennt. Höfuðstóllinn sem er varinn gagnvart ákveðinni verðbólgu fylgir þannig verðlagsþróun ef frítekjumarkið er tengt vísitölu.

Hér á eftir er að finna töflu sem sýnir dreifingu vaxtatekna einstaklinga, en það eru þær tekjur sem frítekjumarkið gildir um. Taflan sýnir fjölda einstaklinga með tekjur undir og yfir markinu og dreifingu hópsins yfir markinu niður á 10 þús.kr. tekjubili. Enn fremur er sýndur álagður fjármagnstekjuskattur á hverju tekjubili. Þeir sem eru með tekjur undir 150 þús.kr. borga þannig engan fjármagnstekjuskatt. Taflan sýnir enn fremur áætlað tekjutap ríkisins af hækkingu frítekjumarks. Það kostar 68 m.kr. á ári að hækka frítekjumarkið um 10 þús.kr., í 160 þús.kr., en kostnaður við hverjar 10 þús.kr. í viðbót fer lakkandi eftir því sem það fækkar í hópi þeirra verða fyrir áhrifum. Hækkingu frítekjumarks í 300 þús.kr. kostar 774 m.kr. á ári.

Tafla 7. Tekjudreifing fjármagnstekna sem njóta frítekjumarks í álagningu 2020, greiddur skattur og kostnaður við hækkun frítekjumarks á ári

Fjármagnstekjur	Fjöldi	Greiddur skattur (m.kr)	Kostnaður við hækkun frítekjumarks um 10 þús (m.kr)
<150.000	259.182		
150.000-160.000	1.870	2	68
160.000-170.000	1.644	5	65
170.000-180.000	1.527	8	62
180.000-190.000	1.310	10	59
190.000-200.000	1.271	13	57
200.000-210.000	1.138	14	54
210.000-220.000	1.052	15	52
220.000-230.000	945	16	50
230.000-240.000	894	17	48
240.000-250.000	839	18	47
250.000-260.000	733	17	45
260.000-270.000	679	17	43
270.000-280.000	685	19	42
280.000-290.000	631	19	41
290.000-300.000	619	20	39
>300.000	17.023	4.569	
Samtals	292.042	4.777	774

Heimild: Skatturinn

Frítekjumark fjármagnstekna í hálfvípættu skattkerfi er að vissu leyti stílbrot í ljósi þess að hóflegar prósentur eiga sjálfar einar og sér að mæta sjónarmiðinu um skattlagningu verðbólgu líkt og fram kom í síðasta kafla. Þó verður að halda því til haga að lækkandi raunávöxtun eykur fyrirferð verðbólgu í skattlagningu hennar sem verður verulega íþyngjandi við lága raunávöxtun. Við þær aðstæður verða sjónarmið um frítekjumark fyrirferðarmikil og eðlilegt að þau nái í ríkum mæli til þeirra sem hafa staðið frammi fyrir lækkun raunvaxta líkt og raunin hefur verið að undanförmu. Það er stjórnmalalegt viðfangsefni að ákveða hversu langt skuli ganga í því efni varðandi frítekjumark en hafa verður í huga að þetta sjónarmið á við um þá sem búa við lága raunvexti. Fyrir þá sem hafa tekið aukna áhættu og búa við aukna raunávöxtun verða áhrif skattprósentunnar meira ráðandi í skattlagningunni fremur en fyrirferð verðbólgunnar í henni.

Skattleysismörk atvinnutekna með persónuafslætti í kerfi tekjuskatts búa til stigmögnun skattbyrði til viðbótar við tröppuferli jaðarskatta. Á svipaðan hátt má segja að frítekjumark í fjármagnstekjum búi til stigmögnun í kerfi fjármagnstekjuskatts sem í grundvallaratriðum var hannað sem kerfi flatrar skattlagningar. Fremur en að ganga of langt í að veita skjól gagnvart verðbólgu með frítekjumarki og skýla þá þeim um leið sem minna umleikis hafa gagnvart skattlagningu raunávöxtunar ætti kerfið öðru fremur að byggja á hóflegri prósentu þegar horft er til áhrifa verðbólgunnar.

## 4.5 Virk prósentu tvískattlagningar og áhrif verðbólgu

Í tvíþættu skattkerfi líkt og fjallað var um í kafla 2 er mikilvægur hluti kerfisins að útgreiddur arður í rekstri sé enn fremur skattlagður sem fjármagnstekjur eiganda rekstrarins. Þessari skattlagningu er ætlað að stuðla að því að ólíkar tekjur af framleiðsluþáttum búi ekki við ívilnun í skattalegu tilliti, þ.e. við skattlagningu fjármagns í samanburði við laun. Útborgaður arður er því tvískattlagður og býr við hærri virka prósentu skattlagningar en almenn ávöxtun fjármagns á markaði.<sup>9</sup> Sjónarmiðin um almenna ávöxtun fjármagns byggja í aðalatriðum á hreyfanleika fjármagns, sjónarmiðum um skattlagningu verðbólgu og öðrum þáttum sem fjallað var um í ramma 1.

Einum hluta þessarar tvöföldu skattlagningar er ætlað að taka tillit til tengdra aðila í rekstri sem hér á landi sæta ákvörðun skattstjóra um reiknað endurgjald líkt og áður hefur verið fjallað um. Í þeim tilfellum þegar aðilar greiða sér arð fremur en markaðslaun vega ekki þungt sjónarmið um áhrif verðbólgu við skattlagninguna enda í mörgum tilfellum um að ræða lítið eigið fé í slíkum rekstri. Oft getur þó reynst erfitt að greina á milli hvað teljist viðeigandi arðsemi eða atvinnutekjur. Í hagrænu tilliti má orða það með þeim hætti að erfitt reynist að aðgreina strauma án skattlagningaráhrifa verðbólgu, í þessu tilfelli atvinnutekjur og verðbólgnu strauma, líkt og við á um arðsemi eigin fjár. Þegar um er að ræða ótengda aðila er ekki fyrir að fara vanda við aðgreiningu atvinnutekna og arðs. Þá koma sjónarmið um áhrif verðbólgu við skattlagningu nafnávöxtunar fram að fullu.

Miklar breytingar hafa átt sér stað á undanföllum áratugum í skattlagningu fjármagnstekna og hreinum tekjum lögaðila eins og vikið er að í kaflanum hér að framan. Með upptöku samræmds fjármagnstekjuskatts með 10% skatti á nafnvexti sem áður voru skattfrjálsir og lækkun skatta á öðrum fjármagnstekjum var enn fremur horfið frá álagningu eignarskatta enda náði samhengi milli þeirra og fjármagnstekjuskatts.

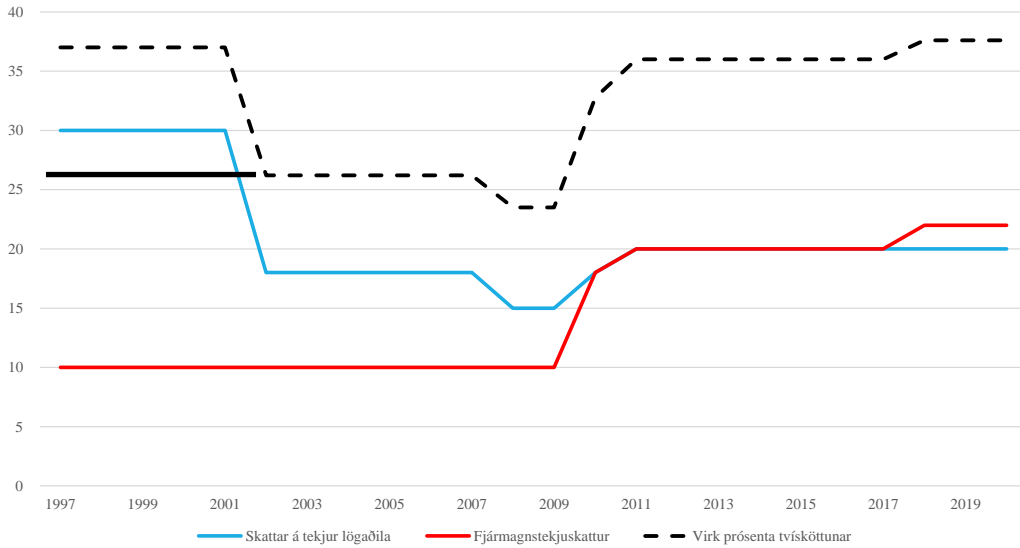
Verðbólguleiðréttingar skattskila og ársreikninga lögaðila voru afnumdar 2001 og prósentu tekjuskatts lögaðila lækkuð með þessum breytingum. Í óðaverðbólgunni undir lok síðustu aldar var afkoma og eignamat lagað að verðbólgunni og afkoman þannig skattlögð m.t.t. raunávöxtunar rekstrarins hjá lögaðilum. Afnám þessara leiðréttinga leiddi til þess að tekjuskattur lögaðila varð á grundvelli nafnafkomu og þannig samræmdur skattstofni fjármagnstekjuskatts. Fáar þjóðir með óðaverðbólgu stunda slíkar verðleiðréttingar. Verðbólguleiðréttingar í skattskilum höfðu áhrif á verðbólguleiðréttingar í reikningsskilum. Afkoman varð þannig ósambærileg milli afkomu í öðrum löndum meðan þessi framkvæmd var í gangi. Ekkert land í OECD leiðrétir fyrir verðbólgu í reikningsskilum og erlendir fjárfestar áttu í vandkvæðum með að skilja ársreikningagerð byggða á verðleiðréttingum.

Mynd 11 sýnir þróun skattlagningar á tekjur lögaðila og fjármagnstekjur frá 1997. Gæta verður þess að fyrir 2001 var tekjuskattur lögaðila skattur á raunafkomu en eftir það á nafnafkomu. Virka prósentan á tímabilinu 1997–2001 var þannig tvískipt, annars vegar þeir tengdu aðilar sem færðu sér arð fremur en markaðslaun. Í því tilfelli fer nafnafkoma og raunafkoma saman og virka prósentan er 37% (brotalínan 1997–2001)<sup>10</sup>. Hins vegar voru aðilar með arð sem ávöxtun á eigið fé. Fyrir þá þarf að taka tillit til að tekjuskattur lögaðila var skattlagning raunafkomu en fjármagnstekjuskattur á nafnafkomu. 30% skattur á raunafkomu svarar nokkurn veginn til 18% skatts á nafnafkomu ef miðað er við 3,3% meðalverðbólgu árána 1990–1996 og 5% raunvexti. Það þýðir að virka prósentan var svo til óbreytt 1997–2009 fyrir ótengda aðila sem fengu arð (lárétta svarta línan 1997–2001 og brotalínan 2001–2009). Það hlutfall

<sup>9</sup> Í þessu samhengi verður auðvitað að geta þess að lögaðilar færa kostnað sem stofnað er til vegna tekjuöflunar og því er nettóávöxtun lögaðila skattlögð. Aðilar í eigin fjárfestingum sem hafa arð af eignum eru á móti skattlagðir almennt um brúttóarðsemi sinna fjárfestinga (geta fært tap á móti hagnaði af sölu verðbréfa innan árs). Í tekjutilliti eru einstaklingar almennt skattlagðir brúttó sem á rætur að rekja til upptöku staðgreiðslunnar 1988 þegar persónuafslætti var komið á og frádráttarliðir voru aflagðir.

<sup>10</sup>  $0,3 + (1 - 0,32) \cdot 0,1$

Ívilnaði í skattlagningu fjármagnstekjum miðað við atvinnutekjur. Tengdir aðilar í rekstri sem færðu sér fremur arð en markaðslaun nutu lækkunar tekjuskatts á lögaðila 2001. Þeirra virka prósentu lækkaði úr 37% í 27%. Undanfarinn áratug er virka prósentan fyrir þá á sama stigi og hún var 1997.



Mynd 11. Skattur á tekjur lögaðila og virka prósentu tvísköttunar (brotalínan og svarta línan)

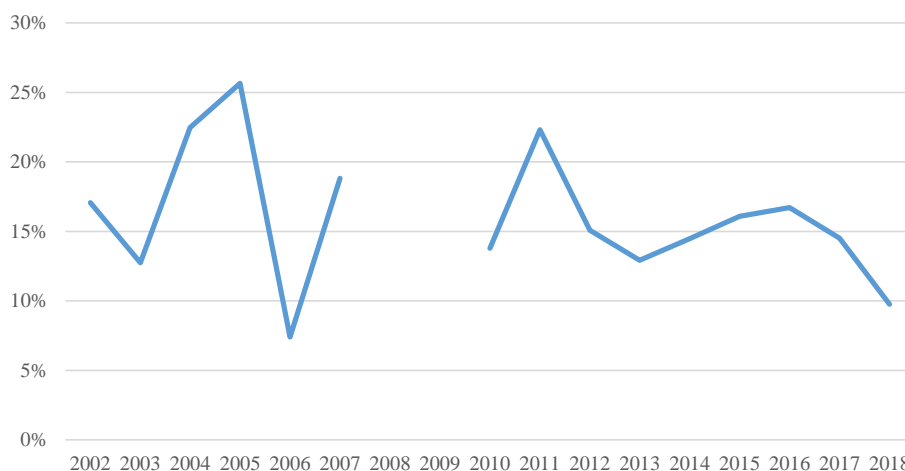
Hér hefur verið sýnt hvernig virka prósentu tvísköttunar hefur þróast og þróun hennar sett í samhengi við það hvernig breytingar hafa orðið frá raunskattlagningu tekna lögaðila til nafnafkomu þeirra og áhrifa breytinganna á virku prósentuna. Virka prósentan er nú 37,6% og þar sem hún hefur áhrif til skattlagningar verðbólgu er nauðsynlegt að skoða áhrifin og fjalla um þau.

Tafla 8. Samspil raunvaxta og verðbólgu við virka prósentu arðs 37,6%

		Verðbólga									
		0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%	4,0%	6%	10%
Raunvextir	1%	56%	75%	93%	111%	129%	147%	165%	182%	250%	379%
	2%	47%	56%	65%	74%	83%	92%	101%	110%	144%	209%
	3%	44%	50%	56%	62%	68%	74%	80%	86%	109%	152%
	4%	42%	47%	51%	56%	61%	65%	69%	74%	91%	123%
	5%	41%	45%	49%	52%	56%	60%	63%	67%	80%	106%
	6%	41%	44%	47%	50%	53%	56%	59%	62%	73%	95%
	7%	40%	43%	46%	48%	51%	53%	56%	58%	68%	86%
	8%	40%	42%	45%	47%	49%	51%	53%	56%	64%	80%
	9%	40%	42%	44%	46%	48%	50%	52%	54%	61%	76%
	10%	39%	41%	43%	45%	47%	49%	50%	52%	59%	72%
	15%	39%	40%	41%	43%	44%	45%	46%	47%	52%	60%
	20%	39%	39%	40%	41%	42%	43%	44%	45%	48%	55%

Tafla 8 setur virku prósentuna í samhengi við raunvexti og verðbólgu. Gæta þarf þess líkt og áður segir að sjónarmið um skattlagningu verðbólgu eiga ekki við um allan útgreiddan arð. Í þeim tilfellum þar sem markaðslaun eru greidd lítur skattbyrði raunvaxta út eins og fram kemur í töflu 8.

Sé leitast við að tengja samspilið á milli verðbólgu og raunvaxta við skattbyrðina verður að líta til raunafkomu rekstrarins. Það er gert á mynd 12. Miðað við síðustu tölur um raunávöxtun á myndinni og með því að líta til verðbólgu markmiðs Seðlabanka Íslands má horfa til 10% raunvaxta og 2,5% verðbólgu í töflu 8. Skattbyrði þessara stærða svarar til um 47% skattlagningar raunvaxta sem er í takt við hæstu prósentu atvinnutekna.



Mynd 12. Raunafkoma í viðskiptahagkerfinu, að undanskilinni lyfjaframleiðslu, sorphirðu, fjármála- og váttryggingastarfsemi<sup>11</sup>

Heimild: Hagstofa Íslands

Hægt er að skoða áhrif þess fyrir eiganda rekstrar sem á eign í rekstri hvaða áhrif það hefur að fá frítekjumark fjármagnstekna nýtt á móti útgreiddum arði eftir skatt lögaðila. Þá verður að taka tillit til þess að frítekjumarkið hefur ekki áhrif á skattlagningu lögaðilans. Í töflu 8 við útreikning á skattbyrði virku prósentunnar var jafngilt að reikna áhrifin af fyrri umferð (skattlagning lögaðilans) og seinni umferð (skattlagning fjármagnstekna) og að reikna allt í einni umferð með virku prósentunni. Nú verður nauðsynlegt að sundurliða skattlagninguna til að skoða áhrif frítekjumarksins á seinni umferðina.

Gert er ráð fyrir að útgreiddur arður eftir skatt lögaðila falli í skaut fjármagnseiganda sem njóti fulls frítekjumarks á móti útgreiddum arði eftir skatt. Ef við látum  $\tau$  tákna virku prósentuna en skilgreinum því til viðbótar  $\tau_2$  sem skattprósentu fjármagnstekjuskattsins má sýna fram á með svipuðum útreikningi og í ramma 3 að skattbyrði raunvaxta nú með nálgunarsamhengi verður:

$$\text{Skattbyrði fjármagnstekjuskatts} = \frac{\tau \cdot (r + \pi) - \frac{\tau_2 \cdot 150.000}{H}}{r}$$

Jafnan sýnir að virka prósentan af nafnvöxtum er til grundvallar skattbyrðinni (fyrri liður teljara) en ívilnun frítekjumarksins í hlutfallslegu tilliti (seinni liður teljara) tekur nú einungis mið af prósentunni í fjármagnstekjuskatti sem er lægri en virka prósentu skattlagningar beggja umferða.

<sup>11</sup> Hagnaður fyrir skatt deilt með eigin fé í upphafi árs á föstu verðlagi. Tímabilinu í kringum efnahagsfallið 2008 er sleppt.

**Rammi 4. Virk prósentá arðs, frítekjumark fjármagnstekna og skattbyrði raunávöxtunar**

Frítekjumark fjármagnstekna hefur þau áhrif að fjármagnstekjuskattur er einungis lagður á tekjur umfram frítekjumark. Útgreiddur arður lögaðila eftir skattlagningu hans telst fjármagnstekjur eiganda og þær tekjur umfram frítekjumark yrðu þá andlag fjármagnstekjuskattsins ef þær fjármagnstekjur yrðu grundvöllur frítekjumarks.

Hér er  $\tau_1$  skattprósenta lögaðila og  $\tau_2$  fjármagnstekjuskattur einstaklinga. Þá mun höfuðstóll (eign í fyrirtæki) með fjármagnstekjuskatt og skatt lögaðila þróast á eftirfarandi hátt að teknu tilliti til frítekjumarks fjármagnstekna. Gert er ráð fyrir að fjármagnstekjur útborgaðs arðs séu hærri en nemur frítekjumarki og það þannig fullnýtt. Höfuðstóll með útgreiddum arði eiganda (allur arður greiddur út) þróast þá með eftirfarandi hætti:

$$H(1+i) - \tau_1(iH) - \tau_2(iH(1-\tau_1) - 150.000) \\ = \text{Höfuðstóll eftir tvískattlagningu með frítekjumarki}$$

Frekari útreikningur gefur eftirfarandi einföldun:

$$H \left( 1 + i - \tau_1 i - \tau_2 i + \tau_1 \tau_2 i + \tau_2 \frac{150.000}{H} \right) = \\ H \left( 1 + i(1 - \tau_1 - \tau_2 + \tau_1 \tau_2) + \tau_2 \frac{150.000}{H} \right) = \\ H \left( 1 + i(1 - \tau_1)(1 - \tau_2) + \tau_2 \frac{150.000}{H} \right) = \\ H \left( 1 + i(1 - \tau) + \tau_2 \frac{150.000}{H} \right)$$

Nú er eins og áður hægt að stytta  $H$  út. Með því að nota hlutfallslega samhengið í kjölfarið má gera eins og gert var í fyrri römmum, reikna skattbyrði fjármagnstekjuskatts að teknu tilliti til tvískattlagningar og frítekjumarks í fjármagnstekjum.

$$\text{Skattbyrði fjármagnstekjuskatts} = \frac{\tau \cdot (r + \pi) - \frac{\tau_2 \cdot 150.000}{H}}{r}$$

Við 6 m.kr. höfuðstól eins og áður var fjallað um veitir frítekjumarkið því einungis skjól gagnvart verðbólgu markmiði Seðlabanka Íslands í hluta fjármagnstekjuskattsins en ekki í hluta hagnaðsins. Arðurinn er skattlagður um nafnafkomu að fullu um 20%. Ekki er lengur fyrir að fara einhverju stigi verðbólgu sem sérhver eign nýtur fulls skjóls gagnvart í heildarskattlagningunni líkt og í kaflanum að framan. Áhrif frítekjumarksins birtast því veikar hér en áður. Frítekjumarkið hefur engu að síður mikil áhrif við lága raunávöxtun. Þetta má sjá í eftirfarandi töflu.

Tafla 9. Skattbyrði virku prósentunnar,  
6 m.kr. höfuðstóll og 150 þús.kr. frítekjumark af fjármagnstekjuskatti

		Verðbólga									
Ftsk. 37,6%		0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%	4,0%	4,5%	5,5%
<b>Raunvextir</b>	1%	0%	0%	0%	0%	76%	94%	112%	129%	147%	181%
	2%	0%	0%	38%	48%	57%	66%	75%	83%	92%	110%
	3%	26%	32%	38%	44%	50%	56%	62%	68%	74%	86%
	4%	29%	33%	38%	43%	47%	52%	56%	61%	65%	74%
	5%	30%	34%	38%	42%	45%	49%	52%	56%	59%	66%
	6%	32%	35%	38%	41%	44%	47%	50%	53%	56%	62%
	7%	32%	35%	38%	40%	43%	46%	48%	51%	53%	58%
	8%	33%	35%	38%	40%	42%	45%	47%	49%	51%	56%
	9%	34%	36%	38%	40%	42%	44%	46%	48%	50%	54%
	10%	34%	36%	38%	40%	41%	43%	45%	47%	49%	52%
	15%	35%	36%	38%	39%	40%	41%	43%	44%	45%	47%
	20%	36%	37%	38%	39%	40%	40%	41%	42%	43%	45%

Taflan sýnir að við lága verðbólgu dugir frítekjumarkið gott betur en verðbólgunni nemur og nær að ívilna skattlagningu raunvaxta. Skattbyrðin er þá lægri en 37,6%. Þetta sjáum við í fyrstu tveimur dálkunum. Eftir því sem raunvextir hækka við lágu verðbólguna þynnast áhrif frítekjumarksins út (dreifast á hærri raunvexti) og skattbyrðin hækkar. Í þriðja dálkinum og eftir það dugir frítekjumarkið ekki gagnvart verðbólgunni og þá bætist verðbólgan umfram skjól frítekjumarksins við skattlagningu raunvaxta. Þá birtast þau hefðbundnu áhrif að hækkan raunvaxta lækkar skattbyrðina þar eð fyrirferð verðbólgunnar í skattlagningunni minnkar.

## 5 Niðurstöður og tillögur

Hér hefur verið fjallað um hvernig verðbólga íþyngir skattbyrði raunvaxta og um samspil þeirra þátta sem hafa áhrif á þessa skattbyrði. Um leið hefur verið horft til þess að ekki er hægt að fjalla einangrað um áhrif verðbólgunnar. Íslenska skattkerfið hefur mótast af norrænum áhrifum þar sem sjónarmið um tvíþætt skattkerfi skattlagningar fjármagnstekna og launatekna hefur verið í fyrirrúmi. Í slíku kerfi er ákveðið samhengi milli skattstofns og prósentna. Umfjöllunin hefur tekið mið af því.

Hér hefur verið fjallað um tvö grundvallarsjónarmið sem togast á í tvíþættu skattkerfi:

- Annars vegar sjónarmið um almenna ávöxtun fjármagns með áherslu á hreyfanleika þess og skattlagningar verðbólgu (skattlagning einu sinni) sem kalla á lága skattlagningu.
- Hins vegar arð af rekstri með tilheyrandi tvískattlagningu og markmiðum um hlutleysi skattlagningar framleiðsluþátta fjármuna og vinnuafis þar sem áhrif verðbólgu eru metin minna enda arðsemin hærri (eða tengdir aðilar sem greiða sér ekki markaðslaun) og fyrirferð verðbólgunnar því minni í skattlagningunni.

Hækkun skatts fjármagnstekna í 22% jók hlutleysi skattlagningar milli framleiðsluþátta en íþyngdi um leið áhrifum skattlagningar verðbólgu. Að þessu þarf að huga.

Nafnafkoma lögaðila og nafnávöxtun fjármagnstekna eru andlag tekjuskatts lögaðila og fjármagnstekjuskatts einstaklinga. Það þýðir að verðbólgan er skattlögð en um leið eru þessir skattar flatir og lægri en skattar á launatekjur. Á sama tíma telst verðbólga ekki til tekna hjá þeim sem ávaxtar fjármagn sitt. Af þessu leiðir að há verðbólga íþyngir skattbyrði raunvaxta og lágir raunvextir gera fyrirferð verðbólgunnar í skattlagningu hennar almennt meiri og þyngja skattbyrði raunvaxta. Við lága verðbólgu og góða raunávöxtun skiptir verðbólgan í skattlagningu minna en fyrir lága raunávöxtun, en þá getur verðbólgu-skatturinn orðið meira íþyngjandi.

Gæta þarf þess í samanburði núverandi kerfis og kerfisins sem var við lýði 1997 að við upptöku fjármagnstekjuskatts var ekki komin reynsla á hver framvinda verðbólgunnar yrði til lengri tíma. Óttinn við háa verðbólgu hefur að öllum líkindum haft áhrif á valið á þeirri prósentu sem varð niðurstaðan. Það fól í sér áhættu á þeim tíma að fjármagnstekjur væru skattlagðar um nafnávöxtun. Af þessu leiðir að rýni á skattbyrði raunvaxta eftir á og það sem stjórnvöld höfðu í huga í aðdraganda ákvörðunarinnar felur í sér ólíkar niðurstöður um samanburð.

Lækkun raunvaxta hefur gert áhrif skattlagningar verðbólgu meiri um leið og mikill árangur hefur náðst í baráttunni við verðbólguna. Líta má á frítekjumark vaxtatekna sem tilraun til að hlífa innstæðueigendum með lága raunávöxtun við skatti á verðbólgu enda eru verðbólguáhrifin fyrir skattbyrði þar umtalsverð. Upptaka frítekjumarks árið 2010 hafði mikil áhrif til þess að veita ákveðið skjól gegn skattlagningu verðbólgu sem í dag á við um stóran hóp fjármagnseigenda. Vaxtatekjur sem falla undir frítekjumarkið eru enn fremur skilgreindar á breiðum grunni.

Fremur en að ganga of langt í að veita skjól gagnvart verðbólgu með frítekjumarki og skýla þá þeim um leið sem minna umleikis hafa gagnvart skattlagningu raunávöxtunar ætti kerfið öðru fremur að byggja á hóflegri prósentu þegar horft er til áhrifa verðbólgunnar.

Í tvíþættu skattkerfi líkt og fjallað hefur verið um er mikilvægur hluti kerfisins að útgreiddur arður í rekstri er enn fremur skattlagður sem fjármagnstekjur eiganda rekstrarins. Þessari skattlagningu er ætlað að stuðla að því að ólíkar tekjur af framleiðsluþáttum búi ekki við ívilnun í skattalegu tilliti, þ.e. við skattlagningu fjármagns í samanburði við skattlagningu vinnuafis. Útborgaður arður er því tvískattlagður og býr við hærri virka prósentu skattlagningar en almenn ávöxtun fjármagns á markaði býr við. Sjónarmiðin um skattlagningu almennrar ávöxtunar fjármagns byggja í aðalatriðum á hreyfanleika fjármagns, sjónarmiðum um skattlagningu verðbólgu og öðrum þáttum sem hér hefur verið fjallað um. Hér togast á sjónarmið líkt og áður hefur komið fram.



Fyrir aðila sem eru í tengdum rekstri og greiða sér arð fremur en markaðslaun eru sjónarmið um skattlagningu verðbólgu ekki til staðar í jafnríkum mæli og á við um aðra aðila sem hafa fjármagnstekjur af eign í rekstri. Þar veða þyngra sjónarmið um að tekjum af ólíkum framleiðsluþáttum sé ekki ívilnað.

Með hækkun fjármagnstekjuskatts í 22% og með 20% nafnskattlagningu lögaðila er virka prósentan í tvískattlagningunni orðin svipuð og hún var 1997 fyrir aðila í eigin rekstri sem borga sér arð fremur en markaðslaun. Fyrir aðra eigendur rekstrar sem standa frammi fyrir virkri prósentu er nafnskattlagningin samanlögð hærri nú en þá.

Skattlagning með verðbólguleiðréttingu er aðferðafræði frá gamalli tíð. Nafnskattlagning fól í sér nútímavæðingu íslensks skattkerfis og aðlögun að erlendum kerfum. Það má hugsa sér hreint hálfvípætt skattkerfi sem byggir á verðbólguereikningsskilum bæði lögaðila og einstaklinga. Það skekkir hins vegar allan erlendan samanburð, dregur úr áhuga erlendra aðila á innlendri fjárfestingu og eykur viðskiptakostnað. Almenn tóðkast ekki verðbólguleiðréttingar í skattlagningu fjármagnstekna á Norðurlöndunum eða yfirleitt. Hér er heldur ekki mælt með því.

Helstu tillögur hópsins hvað varðar skattlagningu verðbólgu eru eftirfarandi:

- Mælt er með því að frítekjumark vaxtatekna fylgi verðlagsþróun sem tryggir að kaupmáttarleiðréttum höfuðstól yfir tíma sé veitt óbreytt skjól gagnvart skattlagningu verðbólgu.
- Við sérstæðar aðstæður þar sem verðbólga skýst upp má hugsa sér að frítekjumark sé tímabundið hækkað til að verja fjármagnseigendur gagnvart hærri verðbólgu.
- Hækkun frítekjumarks stækkar þann hóp sem nýtur skjóls gegn verðbólgu. Hversu stór hópurinn er og viðmiðið um verðbólgu sem almennt á að miða við er stjórnmálaleg ákvörðun. Hægt er að færa rök fyrir hærri verðbólgu en nemur verðbólgu markmiðinu við ákvörðun um frítekjumark.
- Ef horft er til þess að breikka þær fjármagnstekjur sem falla undir frítekjumark og láta þær ná til útgreidds arðs er ekki mælt með því að aðilar í tengdum rekstri með reiknað endurgjald njóti þess. Um leið þarf að horfa til þess að verðhækkun eignarhlutar í rekstri er oft birtingarform þess að arði er haldið eftir í rekstrinum fremur en að hann sé greiddur út. Af því leiðir að hagnaður af sölu slíkra eignarhluta ætti þá einnig að falla undir frítekjumark.