

# Inngangur

## Ritstjórar

TEKJUDREIFING, skattheimta og jöfnuður eru sífellt umræðufni í vestrænum lýðræðissamfélögum. Ástæðan er augljós. Í þessum ríkjum fer hið opinbera með umfangsmikið hlutverk í efnahagslífinu. Það innheimtir stóran hluta (allt frá þriðjungi til helming) af þjóðarframleiðslunni í skatta og ráðstafar til ýmissa verkefna. Því er ljóst að með því að hafa áhrif á skattheimtuna og ráðstöfun skattteknanna er unnt að hafa áhrif á rauntekjur hinna ýmsu þjóðfélagshópa og með því á tekjudreifingu. Fátt er betur til þess falið að vekja umræður og deilur í samfélaginu.

Á málinu er hins vegar önnur hlið sem sjaldan er rædd en mikilvægt að ekki gleymist. Með umfangsmiklum ríkisgeira og skattheimtu er lagður grunnur að viðamikilli rentusókn (e. rent-seeking, sem stundum er líka kölluð keppni að aðstöðuhagnaði). Rentusókn kallast það þegar einstaklingar eða samfélagshópar leitast við að hafa áhrif á ákvarðanir og atferli stjórnvalda til að bæta eigin hag (Buchanan and Tullock 1962). Öll rentusókn kostar fé og þeim mun meira fé sem rentusóknin er viðameiri. Þessum fjárhæðum er í megindráttum kastað á glæ því að þeim er varið til að hafa áhrif á skiptingu gæða en

skapa engin ný. Erlendar hagrannsóknir sýna að soun af þessum sökum getur verið mjög veruleg (Laband og Sophocleus 1992). Engin ástæða er til að ætla að þessu sé öðru vísi farið á Íslandi.

Augljóst er að skattheimta og ráðstöfun skatttekna er kjörland fyrir rentusókn. Er það annars vegna hinna háu upphæða sem þar er um að tefla en hins vegar vegna þess hversu auðvelt er að beita í þeirri baráttu gildishlöðnum hugtökum eins og jöfnuði og sanngirni. Auðvelt er að sýna fram á að heildarupphæðin sem varið er í þessa rentusókn getur orðið afar há miðað við skatttekjur í heild. Að öðru jöfnu verður hún þeim mun hærri sem skattheimta og opinber umsvif eru meiri og stjórnámálamennirnir ístöðuminni.

Ritgerðirnar í þessari útgáfu eru níu talsins. Miðað við viðfangsefni þeirra má skipta þeim í þrjá hluta: (1) tekjudreifingu, (2) skatta og skattbyrði og (3) skatta og tekjujöfnun.

Þótt ritgerðirnar séu ólíkar og ekki samstiga í öllum atriðum má engu að síður greina í þeim nokkrar sameiginlegar meginniðurstöður. Þeirra á meðal eru eftirfarandi:

- Afar vandasamt er að gefa sæmilega réttvísandi mynd af tekjudreifingu. Einnar-tölu-mælikvarðar, eins og til dæmis Gini-stuðullinn, eru sérlega varasamir í þessu viðfangi.
- Þar sem tekjur breytast með aldri, munu mælingar á tekjudreifingu einstaklinga á tilteknu ári eða röð ára, til dæmis með Gini-stuðli, ætíð sýna ójafnar tekjur, jafnvel þótt ævitekjur allra séu nákvæmlega jafnar. Slíkar mælingar fela því í sér brenglað mat á raunverulegri tekjudreifingu.
- Af sömu ástæðu munu ýmsar samfélagsbreytingar sem jafnan eru taldar til framfara svo sem lengri meðalævi,

lægri lífeyrisaldur, aukin menntun og lengri skólaganga leiða til þess að mældur tekjujöfnuður, til dæmis með Gini-stuðli, vex jafnvel þótt ævitekjur allra sé óbreyttar.

- Fátækt, jafnt tiltöluleg fátækt (sem er í raun frekar mæling á tekjudreifingu) og töluleg fátækt, hefur tilhneigingu til að vera minnst í þeim hagkerfum sem frjálst eru í heiminum. Hér á landi er tiltöluleg fátækt svipuð því sem gerist annars staðar á Norðurlöndum, og hefur svo verið lengi.
- Tekjuskattar, bæði tekjuskattshlutföll og tekjuskattsbyrði, lækkuðu á árunum 1995-2008, en hafa síðan hækkað verulega nema fyrir allra lágstu tekjuhópa.
- Háir jaðarskattar mynda svokallaða skattaveggi, það er tekjubíl þar sem fjárhagslegur ábati af auknu vinnuframlagi er lítill. Skattaveggir draga úr vinnu og eru því þjóðhagslega skaðlegir. Því má skoða þá sem hönnunargalla á tekjuskattskerfinu.
- Skattaveggir eru mun hærri á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndum. Ástæðurnar eru einkum (i) mjög há skattleysismörk hér á landi og (ii) hátt skatthlutfall í lágsta skattþrepi.
- Skattgreiðslur að frádregnum bótum og öðrum ábata skattgreiðenda af því hvernig skatttekjum er varið má nefna hinn hreina tekjuskatt. Þegar byrði af tekjusköttum er metin er nauðsynlegt að horfa til hins hreina tekjuskatts.
- Allt bendir til þess að hinn hreini tekjuskattur sé mun meira stighækkandi á Íslandi en tekjuskatturinn einn sér.
- Íslenska skatta- og bótakerfið einkennist af stighækkandi tekjusköttum og tekjutengdum bótum. Þetta kerfi leiðir til sérkennilegra þrepa í raunverulegum jaðarskatti, eink-

um í lægri og miðlungstekjum. Þessi þrep eru á köflum þannig að það er beinlínis fjárhagslega óhagkvæmt fyrir fólk að freista þess að auka tekjur sínar. Þannig skapar þetta kerfi svonefndar fátæktargildrur.

Í fyrsta hluta þessa ritgerðarsafns eru ritgerðir um tekjudreifingu. Fyrsta ritgerðin er eftir Ragnar Árnason og fjallar um *ævitekjur og tekjudreifingu*. Ragnar vekur athygli á þeirri staðreynd að tekjur fólks eru breytilegar yfir ævina. Þær séu jafnan lágur framan af ævi, tiltölulega háar um miðbik ævinnar og aftur tiltölulega lágur á síðasta hluta ævinnar. Þessa staðreynd hljóti mælingar á dreifingu tekna yfir allra aldurshópa ætíð að endurspeglar. Því munu slíkar mælingar sýna ójafna tekjudreifingu jafnvel þótt fullkominn jöfnuð sé í þeim skilningi að ævitekjur allra séu nákvæmlega jafnar.

Ragnar sýnir síðan með tölulegu dæmi að af ofangreindum ástæðum sé líklegt að svonefndur Gini-stuðull fyrir tekjudreifingu myndi mælast á milli 0,2 og 0,3 (Gini-stuðullinn 0 táknar fullkominn jöfnuð og 1 fullkominn ójöfnuð) þótt ævitekjur allra væru nákvæmlega jafnar. Jafnframt sýnir hann fram á með sömu aðferðum að Gini-stuðullinn muni að öðru jöfnu sýna að tekjudreifing sé að verða ójafnari, sé skólaganga að lengjast eða meðalævilíkur að vaxa, jafnvel þótt ævitekjur allra séu nákvæmlega jafnar og hafi ekkert breyst.

Niðurstaða Ragnars er að ályktanir um tekjudreifingu og breytingar á henni á grundvelli Gini-stuðuls fyrir tekjur á tilteknu ári eða árum séu jafnan misvísandi og í besta lagi haldlitlar. Sé ætlunin á annað borð að gefa sæmilega réttvísandi mynd af raunverulegri tekjudreifingu sé nauðsynlegt að skoða ævitekjur viðkomandi einstaklinga.

Birgir Þór Runólfsson fjallar um *fátækt í alþjóðlegum samanburði* og hverju stofnanir og leikreglur breyti um hana. Hann rekur í grein sinni helstu kenningar og niðurstöður hagfræðinga um tengsl atvinnufrelsis annars vegar og góðra lífskjara og lítillar hátæktar hins vegar. Með tilvísun til fjölmargra rannsóknna svarar hann þeirri spurningu játandi að um orsakasamband sé að ræða, en ekki aðeins fylgni: Lífskjör séu góð af því að hagkerfi séu frjáls, en ekki öfugt, að hagkerfi séu frjáls af því að lífskjör séu góð. Birgir Þór gerir sérstaklega grein fyrir yfirgripsmikilli mælingu á atvinnufrelsi sem samstarfsnet fræðimanna og stofnana um heim allan hafa framkvæmt í mörg ár með reglulegu millibili. Síðasta mælingin sem kynnt var haustið 2012 var á atvinnufrelsi árið 2010 og náði til 144 landa. Samkvæmt þeirri mælingu reynist vera sterkt samband milli atvinnufrelsis og góðra lífskjara og einnig milli atvinnufrelsis og lítillar tölulegrar hátæktar. Engin sérstök tengsl eru hins vegar merkjanleg milli atvinnufrelsis og tiltölulegrar hátæktar eða tekjudreifingar. Þetta merkir að í frjálsum hagkerfum getur tekjudreifing verið fremur jöfn, en hún getur líka verið fremur ójöfn.

Af grein Birgis Þórs má ráða að stofnanaumhverfið ráði úrslitum um það hvort þjóðir búi við góð lífskjör og óverulega hátækt. Vilji menn ráðast gegn því böli sem hátækt sé, þá verði þeir að mynda einkaeignarrétt á gæðum og nýta kosti verkaskiptingar og frjálsra viðskipta, eins og Adam Smith sagði forðum.

Hannes H. Gissurarson fjallar um *tekjudreifingu og velferðaraðstoð* í norrænum samanburði. Hann rekur í grein sinni að í fjölmörgum blaðagreinum og öðrum verkum eftir Stefán Ólafsson og Þorvald Gylfason hafi efnahagsframförum á árunum

1991-2004 verið fundið það til foráttu að hér hafi tekjudreifing orðið ójafnari og kjör einstæðra foreldra og ellilífeyrisþega lakari en annars staðar á Norðurlöndum. Þetta sé hins vegar rangt. Fullyrðingar þeirra Stefáns og Þorvaldar séu ekki í samræmi við opinberar hagtölur.

Hannes rekur síðan að samkvæmt opinberum hagtölum hagstofu Evrópusambandsins, *Eurostat*, og íslensku hagstofunnar sýni Gini-stuðulinn jafnari tekjudreifingu hér en í flestum nágrannalöndunum og jafnari en bæði í Noregi og Finnlandi. Það sé aðeins í Danmörku og Svíþjóð að þessi mælikvarði sýni ívið jafnari tekjudreifingu en á Íslandi. Ennfremur hafi tekjudreifing hér á landi samkvæmt sömu heimildum ekki orðið ójafnari á árunum 2003 og 2004. Misskilningur þeirra Stefáns felist í því að þeir beri saman ósambærilegar tölur: tekjur með öllum fjármagnstekjum á Íslandi, en tekjur án sumra fjármagnstekna annars staðar á Norðurlöndum. Þá sýni opinberar hagtölur alls ekki að fátækt á Íslandi hafi um 2003–2004 verið meiri en í nágrannalöndunum eins og Stefán Ólafsson hafi haldið fram. Öðru nær. Tölur frá Eurostat og Hagstofu Íslands sýni að fátækt á Íslandi sé með því allra minnsta sem gerðist í Evrópu. Á Norðurlöndum sé hún einungis minni í Svíþjóð. Svipaða sögu megi segja um hag barnafjölskyldna og einstæðra mæðra á Íslandi miðað við önnur Norðurlönd. Stefán Ólafsson haldi því fram að þessar bætur séu tiltölulega rýrar á Íslandi. Sannleikurinn sé hins vegar sá að þessar bætur séu tekjutengdar á Íslandi þannig að hátekjufólk fái litlar sem engar bætur en þeir sem lægri hafa tekjurnar þeim mun hærri bætur. Þegar komið sé að einstæðum foreldrum séu bætur á Íslandi til dæmis miklu hærri en í Svíþjóð. Þá er þess að geta að samkvæmt sam-bærilegum tölum á Norðurlöndum (Nososco 2006) hafi hagur ellilífeyrisþega í raun verið bestur á Íslandi árið 2004, en ekki

verstur eins og Stefán haldi fram. Enn og aftur felast mistök Stefáns í því að hann ber saman ósambærilegar tölur. Hann gerir þau mistök að reikna opinberar lífeyrisgreiðslur á Íslandi á alla þá sem eru á ellilífeyrisaldri (67 ára og eldri) en áttar sig ekki á að öfugt við önnur Norðurlönd eru fjölmargir þeirra hér á landi í fullri vinnu og þiggja því ekki ellilífeyri. Þegar nánar væri að gáð og tekjur ellilífeyrisþega kannaðar væru þær í raun hæstar á Íslandi og kjör þeirra því best.

Grein Hannesar flytur þann almenna lærdóm að við sam-  
anburð á hagtölum milli landa sé margt að varast. Nauðsynlegt sé að kanna vandlega skýrgreiningar og gæta þess vandlega að sambærilegar stærðir séu bornar saman. Sé það látið undir höfuð leggjast er hætt við því að mistök séu gerð og rangar ályktanir dregnar.

Fjórða greinin í þessum hluta ritgerðarsafnsins nefnist *Nokkur atriði um launadreifingar* og er eftir Helga Tómasson. Þessi grein fjallar um fræðilegar forsendur þess að meta launa- og tekjudreifingar. Í upphafi greinar sinnar minnir höfundur á mikilvægi þess að skýrgreina hugtök vandlega svo að ekkert fari þar á milli mála og vekur athygli á því að öll líkön af tekjudreifingu feli í sér einfaldanir sem geti haft áhrif á hina mældu niðurstöðu. Á þessum grundvelli fjallar Helgi um Gini-stuðulinn sem mælikvarða á tekjujöfnuð og rekur takmarkanir hans. Bendir Helgi á aðra mælikvarða, til dæmis Atkinson-, Kolm- og Theil-stuðlana, sem allir hafi vissa fræðilega yfirburði yfir Gini-stuðulinn. Í þessu ljósi er óneitanlega umhugsunarvert að Gini-stuðullinn hafi þann sérstaka sess í opinberum hagtölum um tekjudreifingar sem raun ber vitni. Ekki er ósennilegt að ástæðan sé fyrst og fremst einfaldleiki mælikvarðans. Það væri þá ekki í fyrsta skipti að einfaldleiki er tekinn fram yfir gæði.

Helgi ræðir síðan þróun í tekjum einstaklinga yfir ævina. Hann sýnir fram á með dæmum að Gini-stuðullinn muni breytast vegna breytinga í aldurssamsetningu þjóða þótt tekjudreifing sé föst. Þannig geti Gini-stuðullinn til dæmis hækkað (ójafnari tekjudreifing mælast) með hærri meðalaldri þjóða. Tekur hann að þessu leyti undir niðurstöður Ragnars Árnasonar í fyrstu ritgerð þessarar útgáfu. Sama máli gegnir þá auðvitað um misstórra árganga fólks, samfellda fólkfjölgun og fækkun og svo framvegis. Allir þessir þættir hafa veruleg áhrif á hinn melda Gini-stuðul þótt raunveruleg tekjudreifing sé ekkert að breytast. Því geta óvarkárir fræðimenn hæglega fallið í þá gildru að telja breytingu í mældum Gini-stuðlum vísbendingu um breytta tekjudreifingu þótt hin raunverulega ástæða sé einungis breytt aldursdreifing þjóðarinnar.

Annar hluti þessa greinasafns fjallar um skatta og skattbyrði. Í grein sinni *Raunveruleg skattbyrði: Hinn mikilvægi munur á vergum og hreinum tekjusköttum* ræðir Ragnar Árnason um mikilvægi þess að taka tillit til þess hvernig skatttekjur eru notaðar þegar leggja á mat á raunverulega skattbyrði. Ragnar bendir á að óhjákvæmilegt sé að ráðstafa opinberum skatttekjum á einhvern hátt. Oftast sé þeim ráðstafað til borgaranna með opinberri þjónustu af ýmsu tagi. Hin raunverulega skattbyrði sérhvers einstaklings sé munurinn á því sem hann greiðir í skatta og því sem hann fær til baka í opinberri þjónustu.

Ragnar skiptir hinni opinberu þjónustu í þrjá flokka. Fyrsti flokkurinn nær til einkagæða og hálfеinkagæða. Þetta er opinber þjónustuvara eins og til dæmis sértæk menntun, heilbrigðisþjónusta og samgöngumannvirki sem fellur einstaklingum í skaut í mismiklum mæli og hefði eins getað verið keypt á markaði. Annar flokkurinn er almannagæði eins og landvarnir, löggæsla,



almenn menntun og sjúkdómavarnir sem allir njóta. Þriðji flokkur opinberrar þjónustu eru millifærslur og bætur af ýmsu tagi, það er greiðslur til þeirra sem taldir eru sérlega þurfandi. Flestar af þessum greiðslum falla undir félagslega tryggingarkerfið. Ragnar ræðir síðan um hvernig þessir opinberu þjónustuflokkar falla til aðila eftir tekjum þeirra. Hann bendir á að þriðji flokkurinn, millifærslurnar, falli að líkindum þeim tekjulægri helst í skaut. Það sama kunni einnig að eiga við um sértæka heilbrigðisþjónustu. Hins vegar kunni þeir tekjuhærri að njóta sértækrar menntunar, samgöngumannvirkja og sumra almanna-gæða frekar en þeir tekjulægri. Að öllu samanlögðu telur Ragnar ekki nægilegar forsendur fyrir því að telja opinbera þjónustu annaðhvort vaxa eða minnka með tekjum og því sé eðlilegast að gera ráð fyrir að hún sé óháð tekjum.

Sé opinber þjónusta óháð tekjum, en tekjuskattar vaxi hins vegar með tekjum blasir við að hinir tekjulægri hagnast á tekjuskattskerfinu; hreinn tekjuskattur þeirra, — tekjuskattgreiðslur þeirra að frádreginni opinberri þjónustu sem þeir hljóta á móti, — er neikvæður. Hinir tekjuhærri tapa hins vegar á skattkerfinu. Þeir fá minna til baka í opinberri þjónustu en þeir greiða inn með sköttum. Þessu fylgir þá jafnframt að hreina tekjuskattkerfið er verulega meira stighækkandi en virðist ef skattahlíðin er skoðuð einvörðungu, en hinni opinberu þjónustu sleppt. Í greininni er útskýrt með dæmum að þessi munur getur verið mjög mikill. Þetta merkir auðvitað að tekjuskattskerfið í heild felur sennilega í sér mun meiri hvata gegn vinnu og tekjuöflun en við blasir þegar litið er á tekjuskattinn einvörðungu.

Önnur greinin í þessum hluta er eftir Axel Hall og nefnist *Dansað á línunni*. Í þeirri grein er fjallað um skattkerfið sem hér stóð til 2007 og að hve miklu leyti það hafi mætt sjónarmiðum

um efnahagslega skilvirkni annars vegar og jöfnuð hins vegar. Þessi sjónarmið telur höfundur að sumu leyti andstæð og valið á milli þeirra megi skoða sem einhvers konar dans á línunni.

Axel bendir fyrst á að opinber rekstur hafi þanist út sem hlutfall af landsframleiðslu allar götur frá 1980 til 2007. Samhliða þessu hafi vægi beinna skatta í tekjum hins opinbera vaxið en óbeinna minnkað. Á hinn bóginn hafi tekjuskattshlutföll heldur lækkað, einkum á tímabilinu 1995-2007. Ástæðan til aukinna tekna af beinum sköttum sé því fyrst og fremst sú að tekjur hafi vaxið hraðar en skattshlutföll hafi lækkað og að persónuafslátturinn hafi ekki haldið í við þessa þróun þannig að æ fleiri hafi greitt skatta í hærra skattþrepi. Því hafi meðaltekjuskattur hækkað á tímabilinu en ekki lækkað þrátt fyrir lægri skattshlutföll. Axel vekur athygli á að hliðstæð þróun hafi átt sér stað í mörgum OECD-löndum á tímabilinu en ekki samt öllum. Í sumum löndum, einkum annars staðar á Norðurlöndum og á Írlandi, hafi tekjuskattshlutföll lækkað svo mikið að meðal-skattgreiðslur hafi lækkað.

Ráðstöfunartekjur á Íslandi, það er rauntekjur eftir tekjuskatt, hækkuðu verulega í öllum tekjuflokkum á tímabilinu 1995-2007, en mest fyrir hina tekjuhæstu. Það er því ljóst að þrátt fyrir hærri tekjuskattsgreiðslur batnaði hagur heimilanna á þessu tímabili verulega. Í þessum skilningi má segja að stjórnvöld hafi dansað á línunni milli sam- og einkaneyslu. Á hinn bóginn virðist hafa dregið úr jöfnunaráhrifum í tekjuskattkerfinu á þessu tímabili. Í þeim skilningi hafi stjórnvöld fært tekjuskattkerfið í átt til aukinnar skilvirkni.

Undir lok greinar sinnar ræðir Axel nánar um áhrif tekjuskatta og skatta almennt á skilvirkni í efnahagslífinu. Hann bendir á að í Bandaríkjunum vinni menn að staðaldri meira en í Evrópu og þar sé framleiðsla á mann 20-30% hærri en

í Evrópu. Nóbelsverðlaunahafinn Edward Prescott hafi rakið þessar staðreyndir til þess að í Evrópu séu skattar, bæði beinir og óbeinir, miklu hærri en í Bandaríkjunum og vinnuvilji og framtak því að sama skapi minni. Af þessu er nærtækt að draga þá ályktun að eigi að beita hærri sköttum í jöfnunarskyni sé það á kostnað hagvaxtar og með því ef til vill lægri tekna hinna tekjulægri er fram í sækir.

Síðari grein Axels Hall í þessum hluta ritgerðasafnsins, *Norrænt í báða enda*, fjallar um íslenska tekjuskattskerfið í samanburði við tekjuskattskerfin annars staðar á Norðurlöndum. Axel byrjar á því að ræða um þær breytingar sem gerðar hafa verið á tekjuskattkerfinu frá árinu 2008. Hann bendir á að með upptöku fjölþrepaskattkerfis hafi verið horfið frá þeirri stefnu sem stjórnvöld hefðu fylgt allar götur frá upptöku staðgreiðslukerfisins árið 1988. Jafnframt hafi skattar á miðlungs- og hærri tekjur hækkað mjög verulega en lækkað örlítið á lægstu tekjur. Axel vekur síðan athygli á samleik skattleysismarka og skattbyrði í fjölþrepaskattkerfi og bendir á að annars staðar á Norðurlöndum séu skattleysismörk miklu lægri en hér á landi. Hafi ætlunin verið að færa íslenska tekjuskattskerfið nær hinum norrænu með upptöku fjölþrepaskattkerfis hafi menn því ekki farið nema hálfa leið þar sem þeir hafi ekki lækkað skattleysismörkin. Til að vega upp á móti tekjutapi vegna hárra skattleysismarka hafi stjórnvöld kosið að hafa fyrsta skattþrepið mjög hátt. Þetta feli hins vegar í sér að launamaður á Íslandi sem fer í tekjum yfir skattleysismörk lendir í miklu hærri skatthlutfalli eða skattavegg en hann myndi gera á öðrum Norðurlöndum. Fyrir launamenn á þessu tekjubili hefur þetta auðvitað vinnuleitjandi áhrif. Hófllegt skatthlutfall í fyrsta þrepi og tiltölulega lág skattleysismörk myndu vinna gegn slíkum áhrifum. Annars staðar á Norðurlöndum hefja launþegar

tekjuskattgreiðslur við mun lægri tekjur en hér á landi. Fyrir vikið greiðir miklu stærri hluti launþega skatta og fyrrgreindur skattaveggur er miklu lægri með minni neikvæðum áhrifum á vinnuframboð.

Axel rekur síðan kerfi barnabóta á Norðurlöndum og bendir á að Ísland sé eina landið í þeim hóp þar sem barnabætur eru tekjutengdar. Það fyrirkomulag leiðir síðan af sér sérstakan skattavegg sem bætist ofan á hinn fyrri með þeim afleiðingum að hin vinnuletjandi áhrif í íslenska skattkerfinu vaxa enn miða við önnur Norðurlönd. Um áhrif þessa og fleiri tekjutengdra bóta er nánar fjallað í grein Arnaldar Sölva Kristjánssonar.

Þriðji hluti þessa ritgerðarsafns fjallar um skatta og tekjujöfnun. Fyrri greinin í þeim hluta er um *Jaðarskatta og tekjudreifingu* eftir Arnald Sölva Kristjánsson. Hann beinir sjónum sínum að því sem hann nefnir raunverulega jaðarskatta, en það eru skattar að frádregnum bótum og Ragnar Árnason kallar hreina tekjuskatta í fyrri grein í þessu riti. Yfirlýst markmið með stighækkandi tekjusköttum og tekjutengdum bótum er að jafna ráðstöfunartekjur og koma í veg fyrir fátækt. Arnaldur bendir hins vegar á að tekjuskatts- og bótakerfið hér á landi sé þannig úr garði gert að raunverulegir (hreinir) jaðarskattar séu mjög háir í námunda við þrep í skatta- og bótakerfinu og þetta gerist einkum í lægri tekjuhópum. Þannig geti þetta kerfi beinlínis búið til fátæktargildirur og með því unnið gegn markmiði sínu. Arnaldur nefnir að fræðimenn hafi talið að fátæktargildirur myndist þegar bætur lækki meira en tekjur af auknu vinnuframlagi, það er þegar raunverulegur jaðarskattur sé yfir 100%, eða þegar raunverulegur jaðarskattur sé yfir 50% á verulegu tekjubili.

Arnaldur rannsakar síðan tekjuskatts- og bótakerfið eins og það var á Íslandi á árinu 2008 með það í huga að finna í því fátæktargildirur. Í þeirri athugun kannar hann samleik (i) tekjuskatts, (ii) barnabóta, (iii) vaxtabóta, (iv) húsaleigubóta, (v) fjárhagsaðstoðar frá sveitarfélögum, (vi) atvinnuleysisbóta, (vii) lífeyrisgreiðslna og (viii) endurgreiðslna af námslánnum. Arnaldur rekur síðan að atvinnuleysisbætur hækka raunverulegan jaðarskatt upp í 100% á því tekjubili sem atvinnuleysisbótunum nemur. Sama máli gegnir um lífeyrisbætur og afborganir af námslánnum. Arnaldur reiknar því næst nokkur töluleg dæmi um hvernig þetta kerfi verkar fyrir bæði einstæða foreldra og hjón með tvö börn á framfæri ýmist í eigin eða leiguhúsnæði. Í öllum þessum dæmum koma í ljós háir raunverulegir jaðarskattar á tiltölulega víðu tekjubili. Vegna samleiks tekjuskattsins og hinna ýmsu bótakerfa eru þessir jaðarskattar þar að auki afar breytilegir eftir tekjum, falla og vaxa á víxl með tiltölulega litlum tekjubreytingum, einkum fyrir tiltölulega lágar tekjur (þ.e. undir 300 þúsund kr. á mánuði miðað við tekjuárið 2008). Arnaldur dregur þá ályktun af þessum gögnum að þetta tekjuskatts-bótakerfi í heild feli í sér alvarlegar fátæktargildirur sem fjölskyldur geta fallið í. Raunverulegir jaðarskattar, það er tekjuskattar að frádregnum bótum, eru vegna bótakerfisins að jafnaði mun hærri en jaðarskattar tekjuskatts. „Þetta gerir það að verkum,“ að álitni Arnaldar, „að fjárhagslegur ávinningur af launaðri vinnu er lítill eða enginn fyrir fólk með lágar eða engar tekjur.“

Í grein sinni um *Jöfnunaráhrif tekjuskatta* ræðir Ragnar Árnason að hve miklu leyti tekjuskattskerfið jafnar rauntekjur. Ragnar bendir á að tekjuskattskerfi hafi ætíð tvíþætt jöfnunar-

áhrif. Annars vegar lækki það ráðstöfunartekjur tekjuhópa og þá oftast hinna tekjuhærri meira en hinna tekjulægri. Það leiði til þess að tekjudreifing eftir tekjuskatta sé jafnari en tekjudreifing fyrir tekjuskatta. Hins vegar séu skatttekjur notaðar til að greiða tekjubætur af ýmsu tagi og sjá fólki fyrir opinberri þjónustu. Þessi þjónusta sé í raun jafngildi tekna, kostnaðarverðs þjónustunnar, og því sambærilegar við bætur greiddar í peningum. Því megi tala um hreinar ráðstöfunartekjur sem séu ráðstöfunartekjur að viðbættum tekjubótum og virði þeirrar opinberu þjónustu sem viðkomandi tekjuhópar njóta. Nú er það svo að tekjubæturnar falla hinum tekjulægri aðallega í skaut eins og um er fjallað í grein Arnaldar Sölva. Sömu sögu telur Ragnar að megi líklega segja um opinbera þjónustu. Hún felst að stórum hluta í heilbrigðisþjónustu og menntun. Þeir sem þá þjónustu nota, sjúklingar og námsfólk, eru einnig að jafnaði í lágum tekjuhópum. Því hljóti dreifing hreinna ráðstöfunartekna, — tekna eftir tekjuskatta, bætur og opinbera þjónustu, — einnig að vera jafnari en tekjudreifing eftir tekjuskatta. Spurning er auðvitað sú, hver munurinn kunnir að vera. Til að varpa ljósi á það reiknar Ragnar nokkur dæmi sem sýna jafnvel þótt gert sé ráð fyrir að opinber þjónusta sem greidd sé af tekjuskatti dreifist jafnt á alla tekjuþega að þá sé tekjudreifing samkvæmt Gini-stuðli miklu jafnari en þegar Gini-mælikvarðanum er beitt á tekjudreifingu fyrir og eftir tekjuskatta.

Ragnar dregur þá ályktun af þessari skoðun að dreifing tekna eftir skatt gefi mjög brenglaða mynd af þeirri tekjudreifingu sem máli skipti, aðgangi fólks að gæðum. Sé ætlunin að gefa sem réttasta mynd af raunverulegri tekjudreifingu og jöfnunaráhrifum skattkerfisins sé nauðsynlegt að huga að dreifingu hreinna ráðstöfunartekna, tekna eftir skatt, tekjubætur og opinbera þjónustu.

## Tilvísanaskrá

- Buchanan, J.M. and G. Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical foundations for constitutional democracy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Laband, D.N. and J.P. Sophocleus. 1992. An estimate of resource expenditures on transfer activity in the United States. *The Quarterly Journal of Economics* 107 (3), 959-983.
- Nososco. 2007. Social trygghed i de nordiske lande 2004. Á vefsetrinu <http://nom-nos.dk/nososco.htm>.