



STÝRINEFND OG SÉRFRÆÐINGAHÓPUR UM ENDURSKOÐUN TEKJUSKATTS OG BÓTAKERFA

Axel Hall
Formaður sérfræðingahóps

BAKGRUNNUR OG FORSENDUR VINNU

Í stjórnarsáttmála er kveðið á um lækkun tekjuskatts sem nemur 1% lækkun neðra þreps núverandi skattkerfis. Gert er ráð fyrir að breytingar verði gerðar á kjörtímabilinu og sér þess stað í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar.

Fjárhæðum til lækkunar á að beina til **tekjulægri hópa** líkt og kveðið er á um í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í aðdraganda kjarasamninga frá 27. febrúar 2018.

Sérfræðingahópur hefur unnið eftir þessu leiðarstefi og tillögur taka mið af því.

EFNISUMFJÖLLUN SÉRFRÆÐINGAHOPS Í SKÝRSLU

Staðgreiðsla í þrjátíu ár – árangur og áskoranir.

Greining bótakerfa.

- Barnabætur og húsnæðisbætur

Samanburður við kerfi annarra Norðurlandabjóða.

Tvær áætlanir:

- Áætlun A – AGS stefnuhermun niðurstöður.
- Áætlun B – Breytingar í núverandi kerfi fyrir hópa með lægri tekjur.

HELSTU NIÐURSTÖÐUR GREININGAR – SKATTKERFI TEKJUSKATTS

Raunskattskrið hefur átt sér stað með hækkun launa umfram hækkun skattleysismarka - skattleysismörkin eru komin á „norrænt stig” þó þau séu enn hæst hér.

- Þróun skattleysismarka hefur að mörgu leyti yfirgnæft aðra þætti breytinga skattkerfisins og gert það að verkum að dregið hefur úr jöfnunaráhrifum skattkerfisins.

Grunnprósentan í íslenska skattkerfinu er hæst á Norðurlöndunum og þrepin fæst.

Tekjuöflun hins opinbera hefur líka breyst með auknu vægi beinna skatta en á móti minna vægi óbeinna skatta. Því má segja að þróun óbeinna skatta hafi mildað áhrif raunskattskriðs upp að ákveðnu marki auk þess sem miklar launahækkanir undanfarin ár hafi einnig haft umtalsverð áhrif.

Þess sjást skýr merki í tíundagreiningu ráðstöfunartekna á föstu verðlagi frá árinu 2000 þar sem kaupmáttur allra tíunda vex og mest hjá neðstu tíundum.

- Jöfnuður hefur aukist, hann er mestur hér á Norðurlöndunum í ráðstöfunartekjum og lágtekjuhluþfallið er lægst.

Einnig verður að líta til þess að við upphaf staðgreiðslunnar var persónuafslátturinn og skattleysismörk há sem olli því að kerfið aflaði ekki nægra tekna. Langan tíma tók að vinna ofan af áhrifum þessa.

STUÐNINGUR VIÐ BARNAFJÖLSKYLDUR

Það er ávallt stjórnmalalegt viðfangsefni að ákvarða hversu hár heildarstuðningurinn er og hvort beina eiga stuðningnum þangað sem þörfin er mest eða veita stuðningnum án tillits til tekna líkt og gert er á hinum Norðurlöndunum.

- Kostnaður ótekjutengds kerfis miðað við greiðslur 2019 er um 28 ma.kr. á ári.

Heildargreiðslur í kerfi barnabóta sveiflast allnokkuð yfir hagsveifluna í sögulegu tilliti og bætt er í á samdráttartímum.

Kerfið hefur dregið úr stuðningi við sambúðarfólk að undanfögnu þegar tekjustaða neðsta tekjufjórðungs þess hefur batnað og greiðslur farið í ríkari mæli til einstæðra foreldra þar sem þróunin hefur verið hægari hjá neðsta tekjufjórðungi.

Á endanum er það samspil skattkerfis og stuðnings við barnafjölskyldur sem ákvarðar skattbyrði þeirra að teknu tilliti til bóta.

- Áhugavert að skoða norrænan samanburð í þessu efni í ljósi þess að ótekjutengdi stuðningurinn hér er hár miðað við norræn barnabótakerfi. Ótekjutengdur stuðningur er í næstum öllum tilfellum hæstur hér miðað við Norðurlönd

HÚSNÆÐISSTUÐNINGUR Í SKATTKERFI

Fjármunum til tekjulágra í fjármálaáætlun verði varið í gegnum skattkerfið með lækkun skatta og barnabóta með hækkun þeirra. Tillögur hér taka mið af því.

Ungt fólk á erfiðara með að fóta sig á fasteignamarkaði en áður.

- Vextir hafa lækkað, húsnæðisverð hækkað en ráðstöfunartekjur ungs fólks ekki vaxið jafn hratt og annarra sem íþyngir þessum aldurshópi.
- Ungt fólk byrjar seinna sambúð og fer seinna úr foreldrahúsum en áður.
- Fjármögnun fyrstu kaupa er erfiðari hjalli að yfirstíga en áður og greiðslubyrðin líka. Útborgun þó sínu erfiðari.

Sérfræðingahópur skoðaði kerfi vaxtabóta sérstaklega.

- Flókið og ógagnsætt kerfi.
- Einfaldað kerfi skoðað og mögulega bundið við fyrstu kaup í ákveðinn árafjölda.

Almenna séreignasparnaðarúrræðið rennur út á þessu ári og sá stuðningur rennur upp í tekjudreifinguna til hærri tekjutíunda.

Séreignasparnaður til fyrstu kaupa.

- Mögulegur stuðningur með skattafslætti fyrir launafólk á lágum tekjum til að spara fasta fjárhæð til viðbótar við séreignarframlagið.

HELSTU NIÐURSTÖÐUR NORRÆNS SAMANBURÐAR

Hér eru skattleysismörkin há, fyrsta grunnprósentan hæst og þrepin fæst.

Mjög mismunandi er hvort skattlagning sé launþegamegin (alfarið í Danmörku) eða þung á launagreiðanda (Svíþjóð).

Hér er skattbyrði að teknu tilliti til bótaþátta skattkerfis tengda tekjum og fjölskyldugerðum.

Heildarskattbyrði (launafólk og vinnuveitendur til samans) yfir allar fjölskyldueiningar OECD samanburðar og litrófs tekna er nær alltaf lægst á Ísland (eða næstlægst).

Skattbyrði á launafólk eitt og sér fyrir Ísland gefur ekki jafn hagfelldar og einhlítar niðurstöður. Fyrir lág laun íþyngir hátt fyrsta þrep en á móti hafa há skattleysismörk áhrif til ívilnunar.

Skattleysismörkin hafa gefið eftir um leið og þau hafa nálgast norrænt stig.

Skattbyrði launafólks á Íslandi er mjög svipuð og í Noregi. Þeir eru með lægri grunnprósentu 24% (auk tryggingargjalds launþega 8,2%) en 4 þrep til viðbótar og lægri skattleysismörk.

HELSTU NIÐURSTÖÐUR NORRÆNS SAMANBURÐAR

Heilt yfir eru jaðarskattar **launafólks** og heildarjaðarskattar (**launafólk og vinnuveitendur til samans**) lágir og oft lægstir hér á landi.

Hvað lægstu tekjurnar varðar eru þeir hins vegar í hærri kantinum og þar hefur hátt fyrsta þrep áhrif.

Þá hefur hið séríslenska fyrirkomulag að veita barnabótum þangað þar sem þörfin er mest með tekjutengingum áhrif til hækkunar jaðarskatta enn frekar fyrir þá hópa. Það íþyngir samanburðinum.

Einstæðir foreldrar á lágum launum hafa lága skattbyrði hér. Þeir búa ekki við tekjuskerðingu barnabóta og há skattleysismörk hér vega þungt fyrir þá.

Jaðarskattar hárra tekna eru hér svipaðir og í Noregi en lægri en í Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi. Mjög ólíkt er hver þrepamörk þeirra eru.

SAMNÝTING ÞREPA

Gerð var ítarleg greining á umfangi og áhrifum samsköttunar. Ljóst er að vægi samnýtingar hefur aukist að undaförnu.

Samnýting þrepa og persónuafsláttar hjá sambúðarfólki gerir það að verkum að jaðarskattur aðila sem stígur sín fyrstu skref á vinnumarkaði utan heimilis verður hærri en ef einstaklingsframtöl væru til staðar.

Þetta getur leitt til neikvæðra jaðaráhrifa og aukinheldur haft kynjuð áhrif í för með. Samnýting þrepa varðar heimild til lækkunar á greiðslu hátekjuskatts.

Tekjuhærra sambúðarfólk þar sem annar aðilinn hefur háar tekjur, er því líkleggra til að njóta góðs af samnýtingu skattþrepa.

Samnýting þrepa byggir auk þess á flóknum þriggja laga útreikningi sem gerir kerfið bæði ógagnsætt og flókið.

NÝ VIÐMIÐ Í ÞRÓUN MARKA SKATTKERFISINS

Framtíðarstefnumótun um þróun viðmiðunarfjárhæða er tímabær.

- Megininntak þeirrar stefnumótunar þarf að tryggja að raunskattskrið sé ekki innbyggt í kerfið.
- Það fyrirkomulag sem þyngir skattbyrði þegar laun hækka umfram verðlag og léttir skattbyrði þegar laun halda ekki í við verðlagsþróun er öflugt tæki við hagstjórn. Það felur í sér að skattbyrði eykst á þenslutímum og minnkar á tímum samdráttar.

Hér er lögð fram tillaga um að skattleysismörk/persónuafsláttur og tekjumörk þrepa fylgi þróun samanlagðra breytinga á vísitölu neysluverðs og þróun framleiðni. Slík tenging tryggir að tekjujöfnunareiginleikar skattkerfis haldist yfir tíma án þess að skerða hagstjórnaráhrif þess um of.

- Slíkt yrði ein mesta breyting á staðgreiðslukerfinu frá því að núverandi staðgreiðsla var tekin upp.

TIL UMHUGSUNAR VARÐANDI LÆKKUN SKATTA

1. Prósentulækkun grunnprósentu núverandi tveggja þrepa kerfis ívilnar hinum tekjumeiri og krónutölulækkun hinum tekjuminni.
2. Almennt er hægt að hækka persónuafslátt til að auka jöfnun kerfisins eða búa til nýtt neðsta þrep sem gerir hið sama.
 - Ódýrara en hreyfa grunnprósentu núverandi kerfis. Eykur hvata til vinnu og kemur beint inn í jaðaráhrif bótakerfa með öflugri hætti en grunnprósentu sem hægt er að lækka minna.
4. Hvað á að gera með skattleysismörkin með nýju lægra þrepi sem sjálfkrafa hækka ef persónuafsláttur er fastur?
5. Það er hægt að ná meiri lækkun prósentu í lægra þrepi ef skattleysismörkum er haldið föstum, til þess þarf að lækka persónuafsláttinn.

NÝTT NEÐSTA ÞREP

Markmiðin eins og stjórnvöld horfa á þau hvað skattkerfi varðar er að minnka álögur, líta til jafnaðar en um leið að stuðla að bættum hvataáhrifum kerfisins fyrir launafólk á lágum launum og bótaþega.

Í því samhengi stendur vilji til þess að **jöfnunin verði í ríkari mæli en áður borin af þrepum kerfisins** en af persónuafslætti/skattleysismörkum. Í þessu skyni er það niðurstaða sérfræðingahópsins **að mæla með nýju neðra þrepi** skattkerfisins.

Um leið er það markmið að nýtt þrep endurspegli **lækkun grunnprósentu** í þrepinu sem máli **skiptir**.

Skattleysismörkum verði haldið við **núverandi stig**. Að gefinni þeirri fjárhæð sem er til ráðstöfunar er markmiðið hér að hámarka lækkun grunnprósentunnar og að efri mörk neðra þrepsins nái til bótaþega og fullvinnandi launafólks á lágum tekjum.

Þetta leiðir til þess að persónuafsláttur miðað við það sem nú er verður frystur á aðlögunartímabili sem leiðir til lækkunar hans sem verðlagsþróun nemur og stefnt að því að skattleysismörk haldist föst í kaupmætti á aðlögunartíma.

AÐ HÁMARKA LÆKKUN PRÓSENTU NÝS ÞREPS

Með lækkun persónuafsláttar má halda skattleysismörkum föstum við lækkun prósentu hins nýja þreps. Þá verður meiri prósentulækkun í fyrsta þrepi möguleg.

Krónutala færir þá frá persónuafslætti til prósentu neðra þreps sem yrði þá lægri en ella. Jöfnunin yrði þá í ríkari mæli í gegnum „tröppurnar“ en áður og í minna mæli í gegnum persónuafsláttinn.

Kerfið myndi þá viðhalda núverandi skattleysismörkum en með „brattari tröppum“ en ella sem er í anda hinnar norrænu nálgunar.

HVERNIG ER HÆGT AÐ LÆKKA PERSÓNUAFSLÁTT?

Á aðlögunartíma 2020 – 2022 eftir því sem lækkun prósentu neðra þreps kemur inn þá breytist persónuafsláttur ekki að krónutölu.

Í upphafi hvers árs hækka skattleysismörk (vegna lækkandi prósentu) og svo „rýrna“ þau yfir árið með verðbólgunni og haldast þannig föst.

Núverandi persónuafsláttur er þá frystur og eftir þrjú ár hefur hann þar með með lækkað sem verðbólgunni nemur.

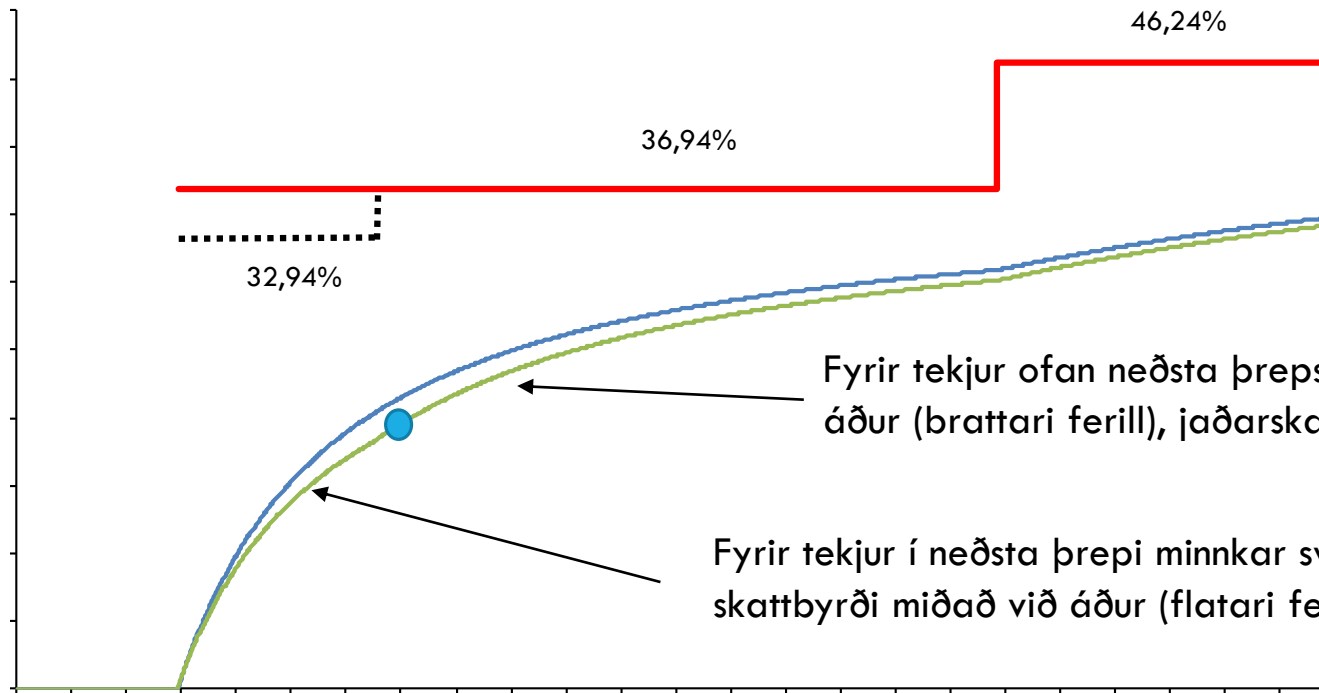
Lækkun skattprósentunnar um 4 prósentustig vegur þyngra en lækkun persónuafsláttar með frystingu. Skattbyrði allra minnkar en mest hjá þeim sem eru fullvinnandi á lágum tekjum og á fullum bótum.

Mörk þrepa fylgja verðlagsþróun á aðlögunartíma.

MEIRI JÖFNUN Í ÞESSU KERFI EN FYRIR

Sveigja ferils skattbyrði mælir jöfnunaráhrif skattkerfis. Þeim mun meiri sveigja þeim mun meiri jöfnun er í kerfinu. Tekjuhærri munu þá í ríkari mæli bera aukna skattbyrði miðað við hina tekjulægri.

Skattbyrði =
Skattur/skattskyldum tekjum



Tillaga sérfræðingahóps þegar öll breytingin hefur náð fram að ganga 2022.