

Febrúar 2019



Endurskoðun **tekjuskatts** og **bótakerfa** hjá einstaklingum og fjölskyldum

Til fjármála- og efnahagsráðherra

Vísað er til bréfs yðar dags. 12. júní 2018, um skipan nefndar til að fara yfir skattakerfið og endurskoða.

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

Reykjavík, 25. febrúar 2019

Axel Hall, formaður

Maríanna Jónasdóttir

Benedikt Árnason

Elín Alma Arthursdóttir

Ólafur Darri Andrason

Hlynur Hallgrímsson, ritari

Efnisyfirlit

1	Verkefni og afurðir stýrinedndar og sérfræðingahóps	1
2	Íslenska tekjuskattkerfið	3
2.1	Lýsing á kerfinu	4
2.2	Raunskattsskrið og sjálfvirk sveiflujöfnun	10
2.3	Upphaf og þróun kerfisins	11
2.4	Fjármögnun og stærð hins opinbera.....	15
2.5	Viðmiðunarfjárhæðir og skattprósentur.....	17
2.6	Sérstakt mat á þróun beinna og óbeinna skatta að undanförunu.....	22
2.7	Þróun ráðstöfunartekna á vinnumarkaði	23
3	Stuðningur við barnafjölskyldur	27
3.1	Almenn lýsing á kerfi barnabóta.....	28
3.2	Kostnaður ótekjutengds kerfis	29
3.3	Þróun kerfisins	29
3.4	Samanburður við aðrar Norðurlandþjóðir	31
3.5	Sambúðarform, fjöldi, greiðslur og áhrif skerðingarmarka	36
3.6	Hækkun stuðnings og breytingar á skerðingarmörkum og skerðingum 2019	41
4	Húsnæðisstuðningur hins opinbera.....	43
4.1	Staðan á húsnæðismarkaði.....	44
4.2	Þróun á efnahagslegri stöðu fólks á aldrinum 20-35 ára.....	46
4.3	Yfirlit yfir opinberan húsnæðisstuðning	49
4.4	Vaxtabætur.....	51
4.5	Skattfrjáls séreignarsparnaður.....	56
4.6	Húsnæðisbætur	58
4.7	Ýmiss konar stuðningur stjórnvalda við húsnæðismarkað	59
5	Norræn samanburður tekjuskatts.....	61
5.1	Samanburður þjóðhagsstærða.....	62
5.2	Samanburður skattlagningar á launþega	65
5.3	Samanburður skattbyrði eftir fjölskyldugerðum og tekjum.....	72
5.4	Kerfisbreytingar í Noregi.....	85
5.5	Samanburður á þróun jöfnunar	88
6	Samnýting persónuafsláttar og skattþrepa	89
6.1	Helstu reglur um millifærslu persónuafsláttar og samnýtingu þrepa.....	90
6.2	Nánar um áhrif samnýtingar skattþrepa.....	91
6.3	Kynjuð greining	93

7 Reiknað endurgjald í atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi aðila í eigin rekstri	99
7.1 Fjöldi aðila	100
7.2 Almenn um reiknað endurgjald	100
7.3 Nánar um reiknað endurgjald.....	101
7.4 Viðmiðunarreglur um reiknað endurgjald.....	102
7.5 Skattframkvæmd	103
7.6 Skattlagning arðgreiðslna.....	103
7.7 Fjöldi rekstraraðila, reiknuð laun og arður.....	104
7.8 Norræna nálgunin um tvíþætt skattkerfi og viðskiptatekjur aðila í eigin rekstri	107
8 Þróun marka, tekjujöfnun og sjálfvirk hagstjórn	113
8.1 Tengsl skattbyrði og skattleysismarka	114
8.2 Áhrif breytinga á mörkum þrepa í tekjuskatti	115
8.3 Þróun á Norðurlöndum	116
8.4 Nýtt fyrirkomulag tekjutengingar skattleysismarka og tekjumarks hærra skattþreps	116
8.5 Mælikvarðar á framleiðni hér á landi.....	118
8.6 Val á mælikvarða	118
8.7 Val á tímabili	119
8.8 Sveiflujöfnun með nýju viðmiði í ljósi sögunnar.....	121
8.9 Önnur hagfræðileg áhrif nýs viðmiðs við breytingar á tekjumörkum.....	121
9 Fræðileg nálgun við hagkvæma tekjuskatta	123
9.1 Hagfræði, heimspeki og stjórnsmál í sögulegri framvindu	124
9.2 Skattheimta	125
9.3 Nytjahyggja og skattar	126
9.4 Skattar og vinnuframboð.....	126
9.5 Hagkvæmustu skattar í samspili við persónuafslátt	128
9.6 Hagkvæmustu línulegu skattar með bótum/persónuafslætti	128
9.7 Hagkvæmustu ólínulegu skattar.....	130
9.8 Núverandi kerfi	132
9.9 Tillögur Alþjóðagjaldeyrissjóðsins	133
10 Líkan skattkerfis og sviðsmyndir	137
10.1 Ný kynslóð líkana	138
10.2 Sviðsmyndir breytinga í núverandi kerfi	139
10.3 Tekjutengdur persónuafsláttur og U-laga skattkerfi	145

Myndayfirlit

Mynd 2.1. Skattbyrði og jaðarskattur eftir mánaðarlegum skattskyldum tekjum 2018.....	5
Mynd 2.2. Breyting á skattbyrði við hækkun persónuafsláttar.....	7
Mynd 2.3. Breyting skattbyrði við lækkun skattprósentu.....	7
Mynd 2.4. Áhrif raunskattsskriðs.....	10
Mynd 2.5. Tekjuskattur og útsvar að frádregnum persónuafslætti í hlutfalli við skattskyldan stofn tekjuárin 1981–2017.....	13
Mynd 2.6. Hlutfall greiðenda tekjuskatts til ríkissjóðs á móti greiðendum útsvars 1981–2017.....	14
Mynd 2.7. Þróun á hlutfalli þeirra sem greiða tekjuskatt til hins opinbera í samanburði við Danmörk (rautt box) og Noreg (grátt box) 2017.....	14
Mynd 2.8. Hluttur beinna og óbeinna skatta af vergri landsframleiðslu á tímabilinu 1980–2017.....	15
Mynd 2.9. Það sem er að meðaltali til skipta hvernar krónu á markaði að teknu tilliti til beinna og óbeinna skatta á tímabilinu 1980–2017.....	16
Mynd 2.10. Samsetning skatttekna hins opinbera 1980–2017.....	17
Mynd 2.11. Persónuafsláttur og skattleysismörk skattskyldra tekna (verðlag 2018), tekjuárin 1988–2018.....	18
Mynd 2.12. Þróun viðmiðunarfjárhæða viðbótarþrepa á föstu verðlagi í janúar 2018 fyrir 1988–2018.....	20
Mynd 2.13. Þróun launa, skattleysismarka og verðlags tekjuárin 1988–2017.....	21
Mynd 2.14. Uppsafnaður raunvöxtur ráðstöfunartekna á mann frá 2000, án fjármagnstekna, fyrir 25-65 ára.....	24
Mynd 2.15. Uppsafnaður raunvöxtur ráðstöfunartekna á mann frá 2000, með fjármagnstekjum, fyrir 25-65 ára.....	24
Mynd 2.16. Þróun Gini-stuðuls ráðstöfunartekna heimila á Norðurlöndunum.....	25
Mynd 2.17. Lágtekjuhluftallið 2005–2016.....	26
Mynd 3.1. Skipting í ótekjutengdar og tekjutengdar barnabætur á föstu verðlagi 2018.....	28
Mynd 3.2. Vísitölur barnabóta, skerðingarmarka, kauplags og verðlags 1998–2018 (greiðsluár).....	30
Mynd 3.3. Fjöldi fjölskyldna greiðsluárin 1998–2018 sem fékk barnabætur og heildarútgjöld á föstu verðlagi 2018.....	31
Mynd 3.4. Heildargreiðslur barnabóta á föstu verðlagi eftir sambúðarformi og fjöldi sem þiggur bætur eftir sambúðarformi.....	36
Mynd 3.5. Þróun barnabóta á mann eftir hjúskaparstöðu miðað við greiðsluár.....	36
Mynd 3.6. Jaðarskattar 2018 hjá einstæðum foreldrum með börn yfir 7 ára aldri (v-ás) og dreifing heildargreiðslna til einstæðra foreldra (h-ás).....	38
Mynd 3.7. Tekjudreifing barnabótatekna við álagningu 2018 hjá einstæðum foreldrum.....	38
Mynd 3.8. Jaðarskattar 2018 hjá sambúðarfólki (báðir aðilar saman) með börn yfir 7 ára aldri (v-ás) og dreifing heildargreiðslna til sambúðarfólks (h-ás).....	39
Mynd 3.9. Tekjudreifing barnabótatekna við álagningu 2018 hjá sambúðarfólki (báðir aðilar saman).....	39
Mynd 3.10. Þróun tekna til útreiknings barnabóta hjá einstæðum foreldrum og sambúðarfólki 2010–2017.....	40
Mynd 3.11. Áætluð hækkun barnabóta (heildargreiðslur) milli 2018 og 2019 eftir mánaðartekjum á einstakling, skipt upp eftir hjúskaparformi og fjölda barna.....	42
Mynd 4.1. Staða 25–29 ára á húsnæðismarkaði.....	47
Mynd 4.2. Húsnæðisverð og raunvextir.....	48
Mynd 4.3. Stúlfært dæmi: Hlutfall afborgana og vaxtagreiðslna af húsnæðisláni sem hlutfall af ráðstöfunartekjum, 80% verðtryggt jafngreiðslulán til 25 ára til kaupa á 60 m ² íbúð í fjölbýli á höfuðborgarsvæðinu.....	48
Mynd 4.4. Stúlfært dæmi: Hlutfall útborgunar í íbúð af ráðstöfunartekjum, 20% útborgun í 60 m ² íbúð í fjölbýli á höfuðborgarsvæðinu.....	49
Mynd 4.5. Húsnæðisstuðningur eftir tekjutíundum, öll framtöl (álagning 2018).....	50
Mynd 4.6. Vaxtabætur á föstu verðlagi 2018, 2002–2017.....	53
Mynd 4.7. Séreignarsparnaður við fyrstu kaup og mögulegt mótframlag.....	57

Mynd 5.1. Umsvif hins opinbera á Norðurlöndunum, hlutdeild í landsframleiðslu 2016.....	62
Mynd 5.2. Skatttekjur hins opinbera án tryggingagjalds 2014 innan OECD.	63
Mynd 5.3. Vægi tekna af landsframleiðslu hjá hinu opinbera á Norðurlöndunum frá 1980.	63
Mynd 5.4. Vægi beinna skatta í landsframleiðslu á Norðurlöndunum frá 1980.	64
Mynd 5.5. Vægi óbeinna skatta í landsframleiðslu á Norðurlöndunum frá 1980.	64
Mynd 5.6. Samanburður á samsetningu tekna hins opinbera á Norðurlöndunum 2016.....	65
Mynd 5.7. Skattleysismörk á Norðurlöndunum 2000 og 2010 í hlutfalli af meðallaunum hvers lands.	69
Mynd 5.8. Skattbyrði launþega 2016, einstæðingur án barna.	75
Mynd 5.9. Heildarskattbyrði 2016 einstæðingur án barna.	75
Mynd 5.10. Jaðarskattur launþega 2016, einstæðingur án barna.	76
Mynd 5.11. Heildarjaðarskattur 2016, einstæðingur án barna.	76
Mynd 5.12. Skattbyrði launþega 2016, einstætt foreldri með 2 börn.....	77
Mynd 5.13. Heildarskattbyrði 2016, einstætt foreldri með 2 börn.	77
Mynd 5.14. Jaðarskattur launþega 2016, einstætt foreldri með 2 börn.	78
Mynd 5.15. Heildarjaðarskattur 2016, einstætt foreldri með 2 börn.	78
Mynd 5.16. Skattbyrði launþega 2016, sambúðarfólk, ein fyrirvinna, barnlaus.	79
Mynd 5.17. Heildarskattbyrði 2016, sambúðarfólk, ein fyrirvinna, barnlaus.	79
Mynd 5.18. Jaðarskattur launþega 2016, sambúðarfólk, ein fyrirvinna, barnlaus.....	80
Mynd 5.19. Heildarjaðarskattur 2016, sambúðarfólk, ein fyrirvinna, barnlaus.	80
Mynd 5.20. Skattbyrði launþega 2016, sambúðarfólk, ein fyrirvinna með 2 börn.....	81
Mynd 5.21. Heildarskattbyrði 2016, sambúðarfólk, ein fyrirvinna með 2 börn.....	81
Mynd 5.22. Jaðarskattur launþega 2016, sambúðarfólk, ein fyrirvinna með 2 börn.	82
Mynd 5.23 Heildarjaðarskattur 2016, sambúðarfólk, ein fyrirvinna með 2 börn.....	82
Mynd 5.24. Heildarskattbyrði sambúðarfólks ein fyrirvinna við meðallaun með tvö börn 2000-2017.	83
Mynd 5.25. Heildarskattbyrði sambúðarfólks einn með meðallaun og annar 33% af meðallaunum tvö börn 2000-2017.	83
Mynd 5.26. Heildarskattbyrði sambúðarfólks einn með meðallaun og annar 67% af meðallaunum tvö börn 2000-2017.	84
Mynd 5.27. Heildarskattbyrði sambúðarfólks einn með meðallaun og annar 33% af meðallaunum engin börn 2000-2017.....	84
Mynd 5.28. Heildarskattbyrði einstætt foreldri 67% af meðallaunum tvö börn 2000-2017.	84
Mynd 5.29. Heildarskattbyrði einstæðingur án barna með meðallaun 2000-2017.....	85
Mynd 5.30. Heildarskattbyrði einstæðingur án barna með 167% af meðallaunum 2000-2017.	85
Mynd 6.1. Hámarksívilnun vegna samnýtingar skattþrepa. Frádráttur = millifærsla · prósentu í efra þrepi.	91
Mynd 6.2. Skýringarmynd um samsköttun.	92
Mynd 6.3. Áhrif fækkunar skattþrepa.	94
Mynd 6.4. Samnýting skattþrepa eftir tekjum.....	95
Mynd 6.5. Fjöldi sambúðarfólks sem samnýtir skattþrep sem hlutfall af fjölda sambúðarfólks innan hvernar tekjutíundar.	96
Mynd 6.6. Aldursdreifing tekjulægri einstaklinga í sambúðum með sameiginlegt framtal.	96
Mynd 7.1. Skattar á fjármagnstekjur og hagnað lögaðila / Tekjur hins opinbera af sköttum á laun.	108
Mynd 8.1. Jaðarskattur og meðalskattur eftir skattskyldum launatekjum einstaklings 2018.	114
Mynd 8.2. Kaupmáttur launa og meðalskattprósenta.....	115
Mynd 8.3. Verðbólga og framleiðnivöxtur (skv. mati Seðlabanka Íslands).....	117
Mynd 8.4. Framleiðnivöxtur.	118
Mynd 8.5. Þróun framleiðni eftir ólíkum mælikvörðum.	119
Mynd 8.6. Framleiðnivöxtur (%) milli ára og með þriggja ára hlaupandi meðaltali.....	120
Mynd 8.7. Samanburður á mælikvarða uppfærslu og launaþróun.	121
Mynd 9.1. Laffer-kúrfan.	129

Mynd 9.2. Velferðarhámörkun með tilliti til skatta.	130
Mynd 9.3. Tengsl jaðarskatta og tekna og tekjudreifingin.	133
Mynd 10.1. Skattbyrði einstaklings í tekjuskatti (mánaðarlegar skattskyldar tekjur).....	140
Mynd 10.2. Lækkun prósentustigs í neðra þrepi en efra þrep óbreytt (sviðsmynd eitt).	140
Mynd 10.3. Hækkun persónuafsláttar (sviðsmynd fjögur).	141
Mynd 10.4. Áhrif nýs neðra þreps á skattbyrði.	142
Mynd 10.5. Nýtt neðra þrep með óbreyttum persónuafslætti.	143
Mynd 10.6. Nýtt neðra þrep með óbreyttum skattleysismörkum.	144
Mynd 10.7. Skattbyrði og tekjudreifingar við álagningu 2018.....	144
Mynd 10.8. Þróun persónuafsláttar með tekjum.....	146
Mynd 10.9. Jaðarskattar í kerfi tekjutengds persónuafsláttar.	146
Mynd 10.10. Þriggja þrepa tekjutengt skattkerfi með tekjutengdum persónuafslætti.	148

Töfluyfirlit

Tafla 2.1. Breytingar á jaðarskatti einstaklings frá 1986–1988.....	12
Tafla 2.2. Umfang hins opinbera í tekjum og gjöldum 1980–2017.	16
Tafla 2.3. Þróun skatthlutfalls á tekjur einstaklinga tekjuárin 1988–2018.....	19
Tafla 2.4. Heildarhækkun skattleysismarka, verðlags og launa.	21
Tafla 2.5. Uppsöfnuð áhrif lögfesta skattkerfisbreytinga á tímabilinu 2013–2019 (142.–149. lögb.).	23
Tafla 3.1. Fjöldi barna eftir aldri og árlegur kostnaður af ótekjutengdu kerfi miðað við greiðslur 2018.....	29
Tafla 3.2. Barnabótakerfið (greiðsluár) stuðningur og skerðingarmörk á föstu verðlagi 2018 auk skerðingarhlutfalls tekna.	33
Tafla 3.3. Barnabótakerfi greiðslur 2017 í þjóðargjaldmiðlum og í hlutfalli við meðallaun.	34
Tafla 3.4. Barnabætur á Norðurlöndunum, greiðslur 2017 – hámark án skerðinga.	35
Tafla 3.5. Dæmi um breytingar á stuðningi við barnafjölskyldur í fjárlögum fyrir árið 2019.	41
Tafla 4.1. Staða yngstu aldurshópa á húsnæðismarkaði.....	47
Tafla 4.2. Metinn húsnæðisstuðningur hins opinbera	50
Tafla 4.3. Samanburður á útreikningi vaxtabóta.	56
Tafla 5.1. Hæsta og lægsta skattprósentan á Norðurlöndunum 2017 og fjöldi þrepa.	66
Tafla 5.2. Skatthlutföll á laun, þrep og mörk þrepa á Norðurlöndunum 2017.	68
Tafla 5.3. Skattbyrði launþega og heildarskattbyrði sambúðarfólks með 2 börn 2016.	73
Tafla 5.4. Teygni jöfnunar ráðstöfunartekna yfir tíma á Norðurlöndunum fyrir ólíkar fjölskyldugerðir á árunum 2000 og 2017.	88
Tafla 6.1. Skýringardæmi um samnýtingu.	90
Tafla 6.2. Kynjuð áhrif af samnýtingu þrepa.	93
Tafla 6.3. Mismunandi skattbyrði eftir ólíkri fjölskyldugerð þar sem heimilið hefur 133% af meðallaunum.	97
Tafla 6.4. Ólík skattbyrði eftir ólíkum fjölskyldugerð þar sem heimilið hefur 200% af meðallaunum.	97
Tafla 7.1. Launa- og arðgreiðslur árið 2017, hlutafélög og einkahlutafélög árstölur í m.kr.	104
Tafla 7.2. Árleg verðbólga síðustu fjóra áratugi á Norðurlöndunum.	109
Tafla 7.3. Aðgreining tekna í tengdum fyrirtækjum í Svíþjóð, Noregi og Finnlandi.	110
Tafla 10.1. Sviðsmyndir í núverandi kerfi tekjuskatts.	139

1 Verkefni og afurðir stýrinedndar og sérfræðingahóps

Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 27. febrúar 2018 um aðgerðir í þágu félagslegs stöðugleika í tilefni af mati á kjarasamningum á almennum markaði er að finna áform um endurskoðun á tekjuskattskerfi einstaklinga. Þar segir nánar tiltekið:

„Hafin verður endurskoðun á tekjuskattkerfinu með áherslu á lækkun skattbyrði og mögulegar breytingar á fyrirkomulagi persónuafsláttar og samspili við bótakerfi sem ætlað er að styðja við tekjulægri hópa (lágtekjur og lægri millitekjur). Meðal þess sem skoðað verður er að sett verði á fót heildstætt kerfi er taki jafnt til stuðnings hins opinbera við barnafjölskyldur og stuðnings vegna húsnæðiskostnaðar, hvort heldur er fyrir íbúðareigendur eða leigjendur. Þessi vinna verður undir forystu fjármála- og efnahagsráðuneytis í samstarfi við samtök launþega í því skyni að sem breiðust samstaða geti náðst um áherslur og endanlegar breytingar. Ætlunin er að ljúka þessari vinnu á haustmánuðum 2018 áður en fjárlög ársins 2019 verða afgreidd.“

Í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar um opinber fjármál fyrir árin 2019–2023 kemur fram að heildarendurskoðun á tekjuskattkerfinu samhliða endurskoðun bótakerfa verði gerð með það að leiðarljósi að auka sérstaklega ráðstöfunartekjur lágtekjuhópa og þeirra sem eru með lægri millitekjur. Jafnframt kemur þar fram að sú vinna muni fara fram í samráði við aðila vinnumarkaðarins til að tryggja að væntanlegar breytingar skili launafólki og samfélaginu öllu raunverulegum ávinningi. Þá segir að miðað sé við að þær breytingar sem endurskoðunin leiðir af sér geti jafngilt eins prósentustigs lækkun neðra tekjuskattþreps, eða 14 ma.kr. lækkun á skattbyrði fjölskyldna á ársgrundvelli, sem verði lögfest sem fyrst og komi til framkvæmda á kjörtímabilinu. Í forsendum fjármálaáætlunar er gengið út frá því að lækkunin taki gildi í fjórum jöfnum áföngum á árunum 2019–2022, eða sem nemur 3,5 ma.kr. árlega í auknum ráðstöfunartekjum heimila.

Skipuð var stýrinednd og sérfræðingahópur í lok júní. Annars vegar var skipaður hópur sérfræðinga um tekjuskatt og bótakerfi sem annaðist greiningu, talnalega meðferð og útfærslu tillagna vegna heildarendurskoðunarinnar. Hins vegar var stefnumótandi stýrinednd skipuð aðstoðarmönnum þriggja ráðherra með það meginhlutverk að fylgjast með framvindu verkefnisins í sérfræðingahópnum, en nefndin tók einnig þátt í að móta og samþykkja tillögur sérfræðingahópsins.

Meðlimir sérfræðingahóps voru: Dr. Axel Hall, lektor við Háskólann í Reykjavík, sem formaður, Maríanna Jónasdóttir, skrifstofustjóri skrifstofu skattamála í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Elín Alma Arthursdóttir, sviðsstjóri hjá Ríkisskattstjóra, Ólafur Darri Andrason, skrifstofustjóri í heilbrigðisráðuneytinu, og Benedikt Árnason, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu. Í stýrinedndinni yfir sérfræðingahópnum voru Páll Ásgeir Guðmundsson, aðstoðarmaður fjármála- og efnahagsráðherra, sem var formaður, Bergþóra Benediktsdóttir, aðstoðarmaður forsætisráðherra, og Arnar Þór Sævarsson, aðstoðarmaður félags- og barnamálaráðherra. Auk ofangreindra veitti Ágúst Arnórsson sérfræðingur á Hagfræðistofnun Háskóla Íslands hópnum liðveislu. Þá var Hlynur Hallgrímsson ritari hópsins en hann er sérfræðingur á skrifstofu skattamála í fjármála- og efnahagsráðuneytinu og um leið frumkvöðull þeirrar forritunarvinnu og líkanagerðar sem hér birtist í skýrslunni.

Það fyrirkomulag að hafa stýrinednd yfir sérfræðingahópnum hefur gefist vel í ljósi þess hve viðfangsefnið er í eðli sínu pólitískt. Miklu máli skipti að eiga hindrunarlausan aðgang að vettvangi stjórn mála. Sérfræðingahópurinn fundaði einu sinni í viku allt frá því í júní og stundum oftar. Stýrinedndin hefur tekið virkan þátt í fundum og greiningu úrlausnarefna frá því í september. Stýrinedndin og sérfræðingahópurinn hafa átt þrjá fundi með aðilum vinnumarkaðarins auk fjölda funda með ráðherrum er málefnið varðar.

Samkvæmt erindisbréfi sérfræðingahópsins skyldu fyrstu tillögur ásamt áfangaskýrslu liggja fyrir á haustmánuðum 2018, sbr. fyrrnefnda yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Áfangaskýrsla var gerð og fólst hluti vinnunnar í stefnumótun við gerð fjárlaga fyrir árið 2019.

Endanleg afurð sérfræðingahópsins og stýrinefndar er skýrslan sem hér liggur fyrir. Þá er ekki síst afurð þessa hóps þau líkön sem hafa verið útbúin og gera stjórnvöldum kleift að líkja eftir áhrifum tekjubreytinga, hverja þær hitta fyrir, hverjum þær ívilna og íþyngja eftir atvikum. Um leið hefur náðst að tengja líkan af staðgreiðslunni við líkan barnabóta og vaxtabóta þannig að hægt er að sjá áhrif breytinga í þessum kerfum á valda hópa og heildina eftir því sem þörf krefur. Þetta er í eðli sínu bylting og áhrif þessa munu setja mark sitt á bætta ákvarðanatöku til frambúðar og jafnvel skerpa á pólitískri umræðu með vandaðri greiningum og yfirgrípsmeiri sýn á öllum áhrifum breytinga. Það verður þó að nefna að líkanið er í eðli sínu kyrrt (ótímatengt) og tekur ekki tillit til hvata og viðbragða við breytingum á skattkerfinu.

Í sinni grófustu mynd eru efnistöskýrslunnar um skattkerfi atvinnutekna eins og það leggur sig, þróun þess, áhrif þess á ólíka hópa, samsköttun og samnýtingu þrepa, skattlagningu þeirra sem stunda sjálfstæðan atvinnurekstur og hafa af því launatekjur. Að lokum er í allri greiningu leitast við að gera heildstæðan samanburð, þar sem því verður komið við, á aðferðafræði skattlagningar og skattbyrði eins og hún birtist annars staðar á Norðurlöndunum.

Sérfræðingahópnum var ætlað að greina bótakerfi með áherslu á húsnæðisstuðning og barnabætur og það hefur verið gert. Hvað húsnæðisstuðning snertir hefur hópurinn skoðað og greint kerfi vaxtabóta, búið til líkan sem ber saman núverandi fyrirkomulag við kerfi með einfaldari viðmiðum. Enn fremur hefur verið greint hvernig ólík form húsnæðisstuðnings snerta ýmsa hópa innan tekjudreifingarinnar.

Í þessari vinnu allri hefur verið unnið að tveimur áætlunum. Í fyrri áætluninni birtist sá vilji stjórnvalda að taka til skoðunar möguleika á tilbrigði við útfærslu Alþjóðdagjaldeyrissjóðsins um útgreiðanlegan og tekjutengdan persónuafslátt með skattkerfi sem oft er nefnt U-laga skattkerfi. Slíkt kerfi er með háum jaðarsköttum við lágar tekjur, lágum þegar persónuafslátturinn væri uppurinn og svo hátekjuþrep við hærri tekjur. Búið var til líkan sem greinir alla valmöguleika hvað þetta varðar og þau vandamál er varða samspil við bótakerfið voru leyst.

Seinni áætlunin var ávallt að framfylgja stjórnarsáttmálanum og þeim markmiðum sem birtast í fjármálaáætlun 2019–2023 að breyta núverandi kerfi fyrir hópa með lægri tekjur. Í þessu efni líkt og áður hefur verið fjallað um hafa stjórnvöld smíðað líkan þar sem unnt er að beita þeim stjórnækjum skattkerfisins er varða mörk, þrep og fjölda þeirra. Öll þessi vinna grundvallast á því umboði að færa 14 ma.kr. í fjármálaáætlun til þeirra sem hafa lægri tekjur.

2 Íslenska tekjuskattkerfið

Helstu atriði í kaflanum:

- Þegar litið er yfir allt tímabil staðgreiðslunnar sést að tengsl persónuafsláttar við vísitölu neysluverðs á tímum hækkunar kaupmáttar hafa aukið meira skattbyrði hjá hinum tekjulægri en þeim sem hafa hærri tekjur, sem á móti voru með hærri skattbyrði fyrir. Þessi þróun er hér nefnd raunskattskrið og langtímaþróun í þessu efni hefur yfirgnæft aðra hluta staðgreiðslukerfisins. Greiðendum tekjuskatts til ríkis fjölgaði úr 49% af greiðendum með álagt útsvar 1992 í 76% 2017. Greiðendum tekjuskatts til hins opinbera (útsvars og tekjuskatts til ríkissjóðs) fjölgaði frá 1992–2017 úr 60% í 86% framteljenda sem er herra en í Noregi en lægra en í Danmörku í dag. Þróun vaxandi skattbyrði hefur átt sér stað á tímabili verulegrar kaupmáttaraukningar ráðstöfunartekna sem gengið hefur yfir alla tekjuhópa tíundagreiningar frá 2000–2017.
- Persónuafsláttur var hár í upphafi staðgreiðslunnar 1988 og einnig grunnprósentan. Við upphaf staðgreiðslunnar varð sögulegt lágmark í tekjuöflun tekjuskatts. Kerfisbundið hefur verið leitast við að vinda ofan af þessu bæði hvað varðar há skattleysismörk og háa grunnprósentu. Há prósentu gerir það að verkum að þegar tekjur fara yfir skattleysismörk lenda framteljendur á vegg skattprósentu með tilheyrandi letjandi áhrifum á vinnuframboð.
- Skattleysismörk eru þau tekjumörk þar sem persónuafsláttur er fullnýttur. Þau ákvarðast af grunnprósentu og persónuafslætti. Hér eru færð rök fyrir því að mikilvægara sé að skoða þróun skattleysismarkna og prósentna fremur en einblína á þróun persónuafsláttar.
- Mörk efra þreps tekjuskatts hafa hingað til tengst vísitölu launa og á tengingin rætur að rekja til fjölþrepakerfisins frá 2010. Frá janúar 2010 til janúar 2018 hækkuðu mörk efra þrepsins um 36,92% en verðlag á sama tíma um 25,22%, þ.e. mörkin hækkuðu um 9,3% umfram verðlag og hækkun persónuafsláttar. Í þessu felst ákveðið innbyrðis ójafnvægi milli tekjuhópa. Í fjárlögum fyrir árið 2019 er til bráðabirgða tekin úr sambandi tenging vísitölu launa við þróun markna efra þrepsins og þau bundin verðlagi líkt og persónuafsláttur.
- Almenn hefur skattkerfið jöfnunareiginleika innan árs gagnvart ólíku tekjustigi (lóðréttur jöfnuður) en raunskattskriðið hefur einnig leitt til jöfnunar á skattbyrði yfir tíma (flatara skattkerfi). Raunskattskriðið hefur enn fremur reynst öflugt og virkt hagstjórnartæki sem eykur skattbyrði á þenslutíma en dregur úr þegar laun halda ekki í við vísitölu verðlags. Á þetta reyndi verulega eftir fjármálaáfallið 2008. Sumt í tekjuöflun hins opinbera hrundi en á sama tíma gaf ríkið eftir skattbyrði til að milda áhrif skattlagningar á almenning. Skattleysismörk hækkuðu þá meira en laun og um leið jukust ýmis útgjöld bótakerfa í tengslum við efnahagsástandið með samsvarandi skuldafjöfnun ríkissjóðs. Tímabilið eftir það hefur farið í að greiða skuldir ríkissjóðs með bættu efnahagsástandi.
- Kerfi með framangreindri þróun þarf að endurstilla reglulega standi vilji til að viðhalda lóðréttri jöfnun í kerfinu. Það kallar á stefnumótun um þrep (stig og fjölda), mörk þrepa (t.a.m. skattleysismörk) og þróun markanna yfir tíma. Þörfin fyrir virka hagstjórn verður áfram fyrir hendi og mikilvægt að huga að stefnumörkun um hvernig þrepamörk eigi að þróast yfir tíma.
- Fjármál hins opinbera eru með þeim hætti að ekkert gerist í einangrun og setja þarf hlutina í samhengi. Það hefur til að mynda dregið úr óbeinum sköttum frá 1980 til dagsins í dag. Ráðstöfunartekjur allra tekjuhópa hafa vaxið yfir tímabilið 2000–2017 og í tekjutíundum fyrir fólk á aldrinum 25–65 á vinnumarkaði er vöxtur ráðstöfunartekna mestur í neðstu tekjutíundunum og dregur úr honum í hærri tíundum. Jöfnuður í ráðstöfunartekjum heimila hefur vaxið frá 2008 og er samkvæmt síðustu mælingum mestur á Norðurlöndunum. Annað vert að nefna hér eru svokölluð lágtekjumörk þ.e. fjöldi einstaklinga undir 60% af miðgildi ráðstöfunartekna. Það er lægst á Íslandi af Norðurlöndunum og hefur lækkað um u.þ.b. 1 prósentustig á tímabili gagnanna frá 2005.
- Hér hefur verið lýst þróuninni en enginn dómur er lagður á þá vegferð sem hefur verið farin eða vangaveltur um aðrar leiðir mögulegar hingað til. Rauði þráðurinn hefur verið þróun skattleysismarkna. Í norrænum samanburði kemur fram að þau teljast há og fyrsta prósentan líka. Í þessu samhengi skiptir jafnframt máli að ekki hefur gengið að lækka grunnprósentuna á öllu tímabilinu sem neinu nemur. Það telst óheppilegt hvað skilvirkni varðar í ljósi framboðsáhrifa kerfisins á hvata til vinnu. Kerfið hefur einkennst af því að hafa fá þrep og vægi skattleysismarkna til jöfnunar hefur verið mikið. Að vísu hefur dregið úr vægi skattleysismarkanna og jöfnunin hefur þar af leiðandi minnkað.

2.1 Lýsing á kerfinu

Hér á eftir fer lýsing á kerfi tekjuskatts á Íslandi og þróun þess yfir tíma eins og hún birtist í þeim gögnum sem sérfræðingahópurinn hefur viðað að sér og skoðað. Ýmsar misviðamiklar úttektir hafa verið gerðar á íslenska tekjuskattkerfinu frá því að staðgreiðslan var tekin upp árið 1988. Þrjár þeirra viðarmestu eru frá árunum 1997, 2008 og 2015 og eru þær allar verðmætar heimildir um það hver viðfangsefni og áherslur hafa verið og þar af leiðandi mikilvægur grunnur fyrir vinnu sérfræðingahópsins.¹ Auk þeirra leitaði hópurinn víðar fanga í þeirri viðleitni að lýsa eðli kerfisins og þróun þess sem gleggst. Tekjuöflun ríkisins í formi tekjuskatts á einstaklinga er eitt þeirra álitamála sem varðar alla þegna þjóðfélagsins, jafnt einstaklinga sem fjölskyldur, og er því í eðli sínu stórpólitískt viðfangsefni sem snertir sjónarmið um skilvirkni og jöfnuð.

Tekjuskattkerfið á Íslandi telst í grunninn til svokallaðra tvíþættra kerfa (e. dual income taxation) en hreint tvíþætt skattkerfi felur í sér að helstu tekjuflokkar (atvinnu-, fjármagns-, lífeyristekjur og fyrirtækjahagnaður) 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. Með þessu fyrirkomulagi borga þeir sem búa við áþekkar aðstæður álíka skatta þó svo að kerfið sé ekki hlutlaust með tilliti til tekjufyrirkomulags (Owens, 2005).² Síðar í skýrslunni er að finna ítarlegri greiningu á staðsetningu íslenska skattkerfisins innan tvíþættra kerfa.

Núverandi kerfi tekjuskatts byggist á því að eitt viðbótarálagsþrep (efra skattþrep) leggst ofan á grunnþrep (neðra skattþrep). Launafólk yfir 16 ára aldri á síðan rétt á fastri krónutölu í skattafrádrátt (persónuafslátt) sem dreginn er frá útreiknuðum tekjuskatti og útsvari. Þess utan eru iðgjöld í skyldubundna lífeyrissjóði og séreignarlífeyrissjóði upp að ákveðnu marki frádráttarþær frá tekjuskatti, sem veitir skattfrestun fram að útgreiðslu.

Helstu viðmið kerfisins fyrir tekjuárið 2018 eru eftirfarandi:³

- **Skatthlutfall í neðra þrepi, staðgreiðsla:** 36,94%, þ.a. tekjuskattur 22,5% og meðalútsvar 14,44%.
- **Skatthlutfall í efra þrepi, staðgreiðsla:** 46,24%, þ.a. tekjuskattur 31,8% og meðalútsvar 14,44%.
- **Persónuafsláttur:** 53.895 kr. á mánuði, eða 646.740 kr. á ári.
- **Tekjumark efra þreps:** 893.713 kr. á mánuði, eða 10.724.556 kr. á ári.
- **Skattleysismörk:** 145.899 kr. á mánuði; 151.978 kr. á mánuði miðað við frádrátt 4% lífeyrисиðgjalda.

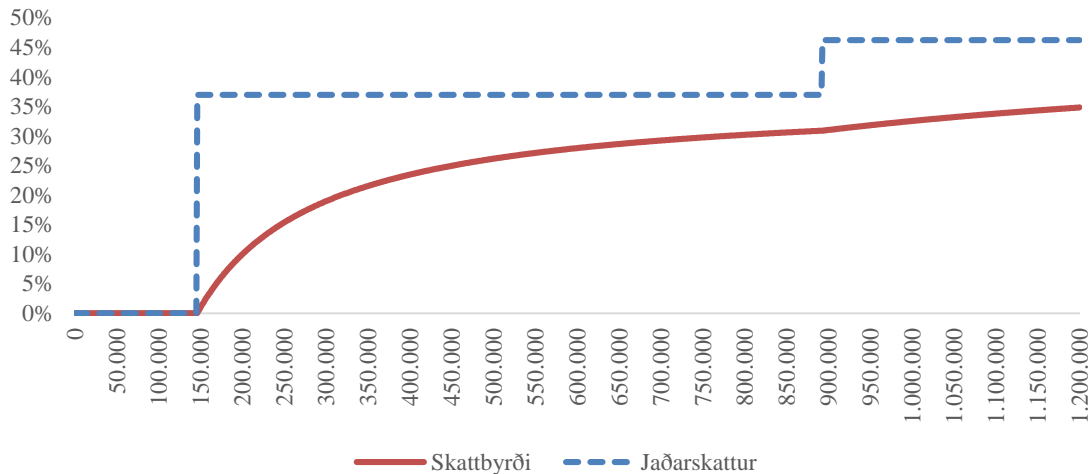
Við mat á skattkerfi sem þessu er meðal annars litið til skattbyrði, jaðarskatta og samspils þessara þátta. Skattbyrði, eða meðalskatthlutfall, vísar til hlutfalls greiddra skatta af skattskyldum tekjum eftir frádráttarliði frá skattstofni (t.d. lífeyrissjóðsiðgjöld) en jaðarskattur er það hlutfall tekna sem framteljandi greiðir í tekjuskatt af hverri viðbótarkrónu sem hann aflar. Jaðarskatturinn gefur til kynna þann hvata sem einstaklingurinn stendur frammi fyrir áður en tekin er ákvörðun um aukið vinnuframlag.

¹ Sjá skilabréf og greinagerð jaðarskattanefndar (1997), Íslenska skattkerfið: Samkeppnishæfni og skilvirkni, (2008) og skýrsla Alþjóðdagjaldeyrissjóðsins (2015), Optimal Reform and Distributional Analysis of the Personal Income Tax.

² Owens, J. P. (2005). Fundamental Tax Reform: the Experience of OECD Countries. Washington, DC: Tax Foundation.

³ Í skýrslunni er almennt tekjuárið 2018 til viðmiðunar.

Á mynd 2.1 sést hvernig skattbyrði og jaðarskattur þróast með mánaðarlegum tekjum í núverandi kerfi tekjuskatts. Skattbyrði og jaðarskattur stendur í núlli þar til skattleysismörkum er náð. Skattleysismörk eru þær tekjur þar sem persónuafsláttur er fullnýttur á móti álögðum skatti og eru um leið mörk þess sem framteljandi byrjar að greiða skatt til hins opinbera. Þegar þessu viðmiði er náð stendur launþegi frammi fyrir 36,94% jaðarskatti þar til mánaðartekjur viðkomandi ná tekjumarki efra þreps. Tekjur umfram það mark bera 46,24% jaðarskatt; þar vex skattbyrðin hraðar en áður og því myndast bugða í skattbyrðisferlinum við markið. Vert er að skýra lögum ferilsins nánar.



Mynd 2.1. Skattbyrði og jaðarskattur eftir mánaðarlegum skattskyldum tekjum 2018.

Heimild: Ríkisskattstjóri og eigin útreikningar.

Frá skattleysismörkum að marki efra þreps er skattbyrðin jöfn grunnprósentunni að frátöldum persónuafslætti deilt með skattskyldum tekjum, þ.e.:⁴

Skattbyrði % = skattprósenta grunnþreps – (persónuafsláttur / skattskyldar tekjur · 100).

Út frá þessari jöfnu sést að seinni liðurinn hefur mikið vægi þegar skattskyldar tekjur eru lágar en það dregur hratt úr vægi hans með vaxandi tekjum. Skattbyrðin eykst að sama skapi og stefnir á að vera á pari við skattprósenta sjálfa við háar tekjur þegar aftur á móti seinni liðurinn verður óverulegur. Seinni liðurinn mælir ívilnun skattbyrðar sem aðili með lágar tekjur fær og um leið jöfnunina sem felst í því hvernig liðurinn minnkar við hærri tekjur sem leiðir til þess að skattbyrði nálgast skattprósenta.

Ferillinn er brattur fyrst og verður síðan flatari eftir því sem tekjurnar hækka þar til að hann nálgast láréttan feril skattprósenta grunnþreps. Lögum ferilsins (sveigjan), þ.e. hversu flatur eða brattur hann er við tiltekna tekjur, ræðst af persónuafslættinum. Staðsetning ferilsins á myndinni, þ.e. hvort hann stendur ofarlega eða neðarlega, ræðst af stigi skattprósenta grunnþreps.

Því brattari sem ferillinn er þeim mun meiri eru jöfnunaráhrif skattkerfisins. Jöfnunin sem brattinn á ferlinum felur í sér þýðir að hinir tekjuhærri beri hlutfallslega meiri skattbyrði en þeir tekjulægri en um

⁴ Jafnan er fengin með því að deila í greiddan skatt með skattskyldum tekjum. Umfjöllunin snýst um lögum skattbyrði í neðra þrepi. Skattbyrði tekna yfir efra marki tekur mið af því sem hér er sagt en til viðbótar leggjast áhrif álags í efra þrepi sem eykur halla ferils að nýju. Hægt er að sýna að skattbyrði tekna yfir efra marki er skattprósenta í efra þrepi að frátöldu broti sem hefur annars vegar persónuafslátt í teljara og hins vegar þann afslátt að greiða ekki viðbótarlagið af tekjum undir tekjumarki efra þreps. Í þennan lið er svo deilt með skattskyldum tekjum.

leið vaxa byrðar þeirra tekjulægri hlutfallslega hraðar með auknum tekjum en þeirra sem njóta hærri tekna. Þegar ferill skattbyrði er skoðaður nánar sést hvernig skattbyrðin eykst mest við skattleysismörkin, en halli ferilsins fer síðan minnkandi eftir því sem tekjur vaxa þar til nýju og hærri skattþrepi er náð en þar myndast bugða í ferlinum og skattbyrði eykst hraðar en áður.

Jöfnun er í eðli sínu gildishlaðið viðfangsefni og pólitísk í eðli sínu. Um leið er jöfnunin ekki án kostnaðar því að jaðarskattur hefur, eins og áður hefur verið nefnt, áhrif á það hvort eða hve mikið einstaklingurinn leggur sig fram við tekjuöflun. Það eru því fórnarskipti milli jöfnunar og skilvirkni skattkerfisins.

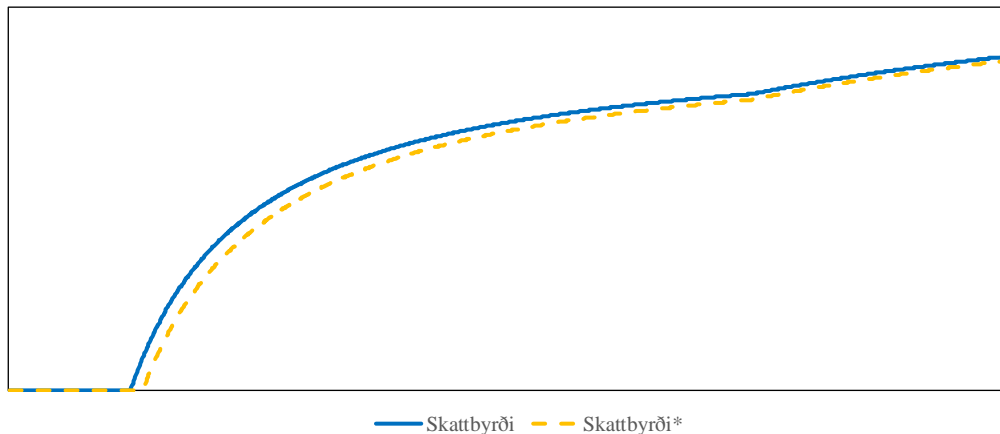
Af framansögðu má ráða að þegar viðmiðunarfjárhæðir og prósentur breytast á sér stað hliðrun á ferli skattbyrðarinnar og mikilvægt er að huga að eðli hinna mögulegu hliðrunarþátta. Áður hefur verið vikið að því að skurðpunktur skattbyrðar við x -ás markist af skattleysismörkum. Þá hefur einnig komið fram að skattleysismörk ákvarðast af samspili persónuafsláttar og skattprósentu í neðra þrepi með þeim hætti að þau ákvarðast af því tekjustigi þar sem persónuafsláttur er fullnýttur. Tekjur umfram þau skattleysismörk bera síðan skattprósentu grunnþreps.⁵ Þessu sambandi má almennt lýsa með svofelldum hætti:

$$\text{Skattleysismörk} = \text{persónuafsláttur} / \text{skattprósentu grunnþreps}^6$$

Hér skal nú hugað að áhrifum breytinga á persónuafslætti og skattprósentu grunnþreps á skattbyrði og það hvernig ferillinn hliðrast og sveigja hans breytist eftir atvikum. Við hækkun persónuafsláttar lækkar skattbyrði allra og ferillinn færast niður en mismikið eftir tekjum og mest hjá þeim sem lægstar tekjur hafa. Það dregur úr áhrifunum með vaxandi tekjum og á endanum fjara áhrifin út þegar tekjur eru orðnar mjög háar. Færsla ferilsins niður á við (myndrænt er eins og hann hliðrist til hægri) gerir það að verkum að hann sker x -ásinn seinna en áður enda hækka skattleysismörkin við hækkun persónuafsláttar. Ferillinn hefur ekki einungis færst niður, sveigja hans hefur breyst, ferillinn verður nú brattari og jöfnun vex (brotalínan). Atburðarásin verður öfug við lökkun persónuafsláttar.

⁵ Skattleysismörk launþega eru hærri en bótþega þar sem síðarnefndi hópurinn greiðir ekki iðgjald í lífeyrissjóð.

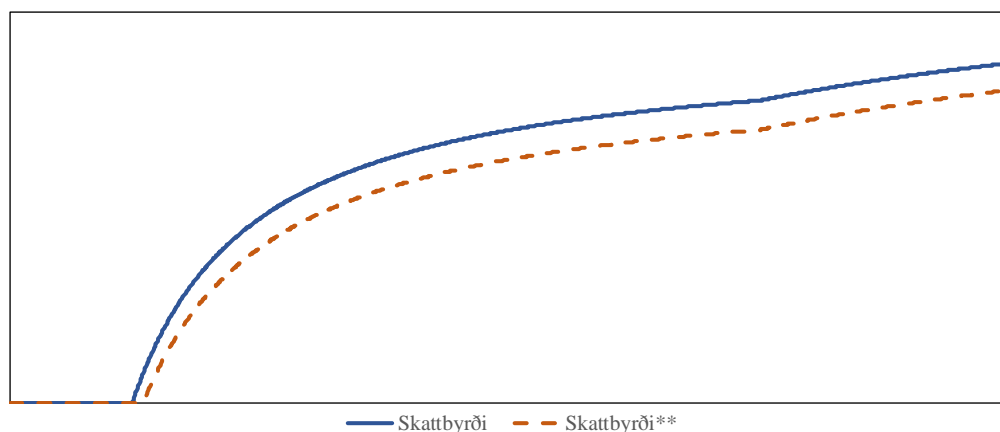
⁶ Skattleysismörk eru útreiknuð stærð en persónuafsláttur og skattprósentu eru tilgreind með lögum.



Mynd 2.2. Breyting á skattbyrði við hækkun persónuafsláttar.

Heimild: Ríkisskattstjóri og eigin útreikningar.

Breyting skattprósentu grunnþreps hliðrar ferli skattbyrðar jafnt á öllum tekjustigum.⁷ Skattbyrðin kemur því eins fram í breytingu hlutfallstölunnar fyrir alla og snertir þar af leiðandi þá tekjuhærri með hærri krónutölu en þá sem eru tekjulægri. Ef skattprósenta í grunnþrepi er lækkuð hliðrast ferillinn í heild sinni eins niður á við á öllum tekjustigum og skattleysismörkin aukast líka, þ.e. skurðpunktur við x -ás hækkar (brotalínan). Sveigjan á ferlinum er óbreytt og vöxturinn í skattbyrðinni við hvert tekjustig er óbreyttur. Breyting skattbyrðar fyrir ákveðið tekjubil er hin sama og áður og samkvæmt því breytist jöfnunin ekki.⁸ Þegar farið er að skoða þetta samhengi í hlutfallslegu tilliti (ekki fastrí krónubreytingu launa), til að mynda hlutfallslega breytingu ráðstöfunartekna við hlutfallslega breytingu launa fyrir skatt, þá fara jaðarskattar í samspili við persónuafslátt að hafa áhrif. Samkvæmt þessu viðmiði mun hækkun persónuafsláttar sem og hækkun jaðarskatta auka jöfnunaráhrif.⁹



Mynd 2.3. Breyting skattbyrði við lækkuð skattprósentu.

Heimild: Ríkisskattstjóri og eigin útreikningar.

⁷ Svo framarlega að efra þrepið sé grunnprósenta að viðbættu álagi en ekki sjálfstætt ákvarðað án tillits til grunnprósentu.

⁸ Þessi nálgun byggist á því að skoða stigmögnun skattbyrðar á ákveðnu bili (e. average rate progression). Sjá umfjöllun OECD (2013). Taxing Wages.

⁹ Sjá ramma hér á eftir varðandi þetta.

Framsetningin hér undirstrikar öll hversu villandi það getur verið að einblína á persónuafslátt eða skattprósentu án samhengis, skoða verður samspil þeirra. Við þetta má bæta að skýrari samanburður fæst af því að skoða skattleysismörkin og prósentu grunnþreps saman fremur en persónuafslátt og prósentuna. Persónuafslátt er ekki hægt að skoða án þess að taka tillit til þess hversu há skattprósentan er. Skattleysismörkin eru sama marki brennd; skoða verður prósentuna sem tekur við þegar skattleysismörkum sleppir. Á endanum er þetta sín hvor hliðin á sama viðfangsefninu en á því er þó ákveðinn blæbrigðamunur.

Því til stuðnings má nefna að tekjuárið 2018 var persónuafsláttur 53.895 kr. en skatthlutfall í neðra þrepi eins og áður segir 36,94%. Það þýðir að skattleysismörkum var náð þegar 36,94% af mánaðarlaunum námu 53.895 kr., þ.e. við 145.899 kr. Þessi tilteknu skattleysismörk einskorðuðust þó ekki við þessi viðmiðunargildi. Væri persónuafsláttur t.d. lækkaður í 25 þús.kr. og skattprósentan í neðra þrepi færð niður í 17,14% myndu launþegar búa við sömu skattleysismörk. Munurinn á aðstæðum þeirra væri hins vegar sá að jaðarskatturinn í grunnþrepi væri mun lægri en áður og umskiptin þegar skattleysismörkum yrði náð færu því mýkri höndum um skattgreiðendur en ella. Með öðrum orðum, jaðarskatturinn væri lægri. Á sama tíma væru jöfnunaráhrif kerfisins minni en áður um leið og hvati til vinnu hefði verið aukinn myndarlega. Ekkert skal fjölyrða um tekjuöflunina sem af slíkri ráðstöfun hlytist.

Hér var ferlinum hliðrað niður með lækkun prósentunnar sem hækkaði skattleysismörkin en hækkun skattleysismarkanna síðan dregin til baka með því að lækka persónuafsláttinn sem gerði ferillinn flatari en áður. Framangreint sýnir að meira gagnsæi fæst með því að skoða hvar greiðsla tekjuskatts hefst, þ.e. skattleysismörkin, og hversu hárrí skattprósentu greiðandi stendur þá frammi fyrir.

Rammi 1. Mælikvarði á jöfnun í skattkerfi (e. elasticity of income after tax)

Táknum tekjur (laun) einstaklings eftir skatt sem l_e og l sem tekjur einstaklings fyrir skatt (brúttólaun). $S_e(l)$ er greiddur skattur einstaklings sem fall af tekjum l . Ráðstöfunartekjur má þá setja upp sem:

$$l_e = l - S_e(l)$$

Jaðarskatturinn eða skattprósenta er þá $S'_e(l)$ og skattbyrðin er þá $S_e(l)/l$. Hægt er að reikna teygnistuðul sem mælir hversu mikið ráðstöfunartekjur breytast í prósentum við 1% aukningu tekna fyrir skatt (e. residual income progression) við gefið tekjustig.

$$\text{Teygni jöfnunar} = \frac{dl_e}{dl} = \frac{(1 - S'_e(l))}{(1 - S_e(l)/l)} = \frac{(1 - \text{skattprósenta})}{(1 - \text{skattbyrði})}$$

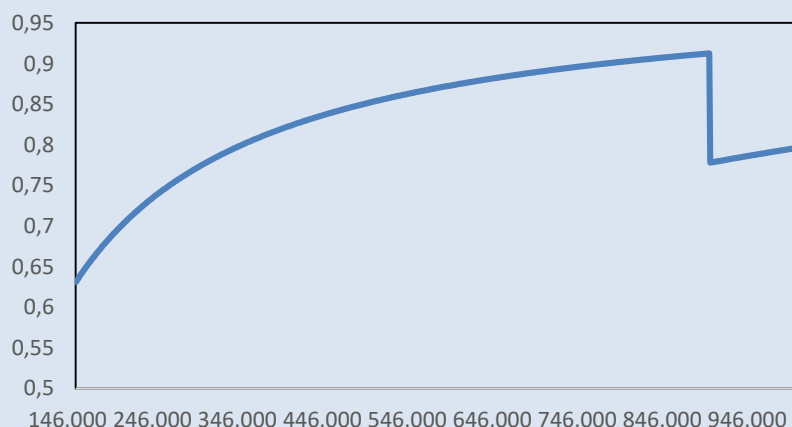
Ef skattprósenta og skattbyrði eru jöfn verður teygnistuðullinn 1 og engin jöfnun er í kerfinu þar sem meðalskattur er jafn skattprósentu. Teygnin er þannig á bilinu 0 til 1. Þeim mun lægri sem hún er þeim mun meiri er jöfnunin. Við höfum áður séð hvernig skattbyrðin fyrir neðan efra tekjumarkið er:

$$\text{Skattbyrði} = \text{Skattprósenta grunnþreps (s)} - (\text{Persónuafsláttur (p)} / \text{Skattskyldar tekjur (l)})$$

Með innsetningu í jöfnuna að ofan fæst:

$$\text{Teygni jöfnunar ráðstöfunartekna} = \frac{(1 - s)}{(1 - s + p/l)}$$

Það er einfalt að sjá að eftir því sem persónuafsláttur p er hærri verður teygnin lægri og jöfnunin meiri en það er líka hægt að reikna það út að þeim mun hærri sem prósentan, s er því lægri verður teygnin og jöfnunin meiri. Þetta byggist á því að þegar skattprósenta hækkar þá lækkar teljarinn (það sem verður eftir af viðbótarkrónu) hlutfallslega meira en nefnarinn (meðalhlutfall eftir skatt), brotið lækkar og jöfnunin eykst samkvæmt þessum mælikvarða. Fyrir einstæðing án barna er teygnin eftirfarandi fyrir ólíkar skattskyldar mánaðartekjur 2018. Ferill sýnir hve mikil jöfnunin er fyrst eftir skattleysismörk en síðan dregur úr vægi jöfnunar en hún eykst aftur við efra tekjumarkið. Tekjur eru eftir framlag í lífeyrissjóð.

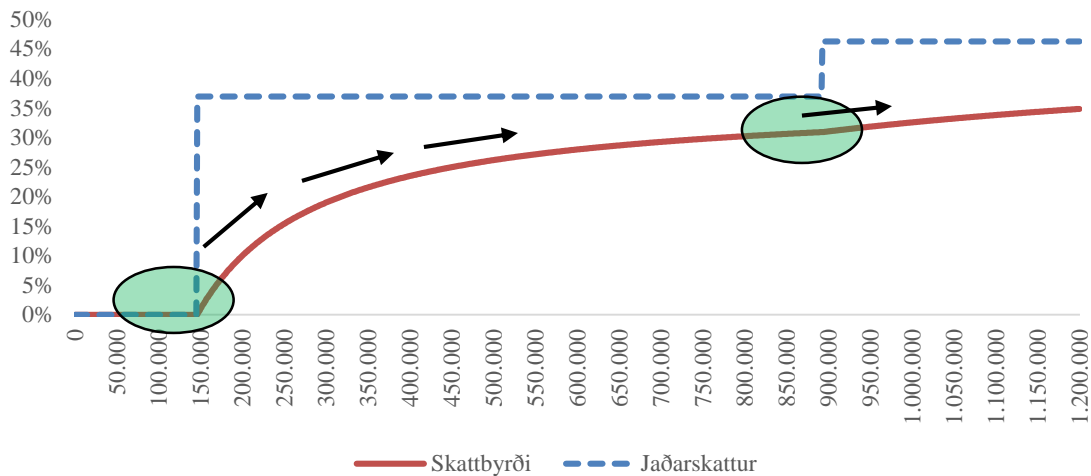


Mynd í ramma. Teygni jöfnunar og mánaðartekjur fyrir einstæðing án barna (2018).

2.2 Raunskattsskrið og sjálfvirk sveiflujöfnun

Fjallað hefur verið um hvernig viðmiðunarfjárhæðir skattkerfisins (persónuafsláttur og efra tekjumark) verka á skattbyrði í kerfi á hverjum tíma þegar aðrar stærðir efnahagslífsins eru fastar. Efnahagslífið er í eðli sínu kvíkt og á sífelldri hreyfingu yfir tíma. Laun og verðlag þokast almennt upp á við eftir því sem tímanum líður. Þegar laun hækka eykst skattbyrðin ef viðmiðunarfjárhæðir skattkerfisins standa í stað. Það sést best með því að skoða jöfnuna fyrir skattbyrði þar sem hækkun tekna án þess að persónuafsláttur hækki minnkar seinni lið jöfnunnar og skattbyrði eykst. Fylgi viðmiðunarfjárhæðir ekki eftir þróun launa eykst skattbyrðin sjálfkrafa. Ef þróun persónuafsláttar er tengd verðlagi eins og lögbundið er nú og laun hækka hraðar gerist það sama fyrir seinni lið jöfnunnar (frádráttarliðinn), hann lækkar (minna en áður) og skattbyrðin eykst.

Áhrifum af tengingu persónuafsláttar við verðlag má lýsa myndrænt með hliðrun ferils skattbyrðar til hægri. Hliðrunin er þá knúin af hækkun persónuafsláttar og þá um leið hækka skattleysismörkin. Þegar hliðrunin heldur ekki í við hækkun kauplags (færslu framteljenda til hægri á x -ás) munu hinar hækkuðu tekjur í heild bera hærri skatt. Framteljandi færast þá upp brattann á hinum nýja ferli skattbyrðar í samanburði við fyrri stöðu. Þessi þróun er kölluð raunskattsskrið (e. real fiscal drag). Eftir því sem tekjur eru lægri verður vöxtur skattbyrði meiri þar eð viðkomandi framteljendur eru í skattbyrði staðsettur á brattari hluta ferilsins (meiri jöfnun) en ólíkt þeim sem hærri tekjur hafa þar sem ferillinn er flatari hjá þeim en skattbyrðin um leið þyngri. Þau áhrif að framteljendur með lægri tekjur verði fyrir meiri áhrifum af þyngri skattbyrði verða sterkari eftir því sem þrepin eru færri (ef þau hækkuðu um verðlag) og skattleysismörkin eru hærri. Þá þjóna skattleysismörkin stærra hlutverki við jöfnunina og áhrifin leggjast ekki eins á framteljendur.¹⁰



Mynd 2.4. Áhrif raunskattsskriðs.

Framangreind tenging verðlags við persónuafslátt mun jöfnum höndum draga úr skattbyrði í niðursveiflu, þar sem laun eru almennt tregbreytanleg niður á við og standa frekar í stað þegar verðlag hækkar. Þegar viðmiðunarfjárhæðir kerfisins fylgja ekki þróun kauplags eftir verða til aðstæður í opinberum fjármálum sem stundum er vísað til undir formerkjum virkrar hagstjórnar eða sjálfvirkar sveiflujöfnunar (e. automatic stabilisation). Þetta má skýra með þeim hætti að skattbyrði aukist í

¹⁰ Í núverandi kerfi þar sem persónuafsláttur er tengdur verðlagsþróun og marki efra tekjupreps launavísitölu verða áhrif skattsskriðsins fyrir framteljendur í efra tekjuprepi mildari vegna þess að persónuafslátturinn vegur mun minna fyrir þá auk þess sem efra markið hækkar í samræmi við kauplag. Með fjárlögum fyrir árið 2019 var tímabundið tekið úr sambandi sú ráðstöfun að mörk efra þreps væru tengd vísitölu launa og voru þau þess í stað tengd vísitölu neysluverðs eins og persónuafsláttur.

uppsveiflu en dragist saman í niðursveiflu, sem jafnar út hagsveifluna. Þessi sveiflujöfnun veldur því síðan að yfir lengri tíma safnar ríkissjóður forða þegar vel árar en gengur á sama forða þegar í harðbakkann slær. Að þessu er vikið sérstaklega í sérkafla síðar í skýrslunni.

Á lengri tíma þegar kaupmáttur fer vaxandi þýðir þetta að skattgreiðendum fjölgar, þ.e. fleiri eru með tekjur yfir skattleysismörkum, og líka að skattbyrði vex. Þróunin verður við þær aðstæður þegar ráðstöfunartekjur hafa aukist en hið opinbera tekur aukinn hlut af batnandi kjörum en minnkandi vægi persónuafsláttar dregur um leið úr jöfnunaráhrifum skattkerfisins.¹¹ Að framansögðu má nú staldra við og greina þá þróun staðgreiðslunnar með ofangreint að leiðarljósi um leið og litið er til aðstæðna þegar kerfið var innleitt fyrir 30 árum.

2.3 Upphaf og þróun kerfisins

Núverandi tekjuskattkerfi á rætur að rekja til ársins 1988 með upptöku staðgreiðslu. Fyrir breytingarnar höfðu opinber gjöld fyrir hvert álagningarár verið gerð upp eftir á með tilheyrandi óvissu fyrir bæði gjaldendur og hið opinbera. Það þýddi að áhrif verðbólgu á raunvirði tekna hins opinbera voru gífurleg, sér í lagi í ljósi þess að á þessum árum var ársverðbólga í kringum 40%.¹² Á sama hátt sátu einstaklingar oft uppi með háa bakreikninga, t.d. vegna árstíðarbundinnar vinnu eða niðursveiflu á vinnumarkaði. Tafarlausar mánaðargreiðslur, eins og tíðkast í staðgreiðslu, draga úr þessum áhrifum.

Meðfram innleiðingu staðgreiðslu gafst tækifæri til að sníða ýmsa aðra vankanta af fyrra fyrirkomulagi. Til að mynda voru sömu undanþágu- og frádráttarliðir ekki heimilaðir við greiðslu tekjuskatts til ríkisins og útsvars til sveitarfélaga. Það olli mismun í tekjuskatts- og útsvarsstofni. Undið var ofan af þessu með upptöku fasts alhliða skattafláttar (persónuafsláttar), sem var óháður hjúskaparstétt og fjölskyldustærð.¹³ Hann var töluvert hærri en samanlagðir fastir frádráttarliðir fyrra kerfis. Var það gert til að vega á móti afnámi hlutfallslegra frádráttarliða, svo sem iðgjalda til lífeyrissjóða og 10% launatekna. Tekjuskattur og útsvar miðuðust því við sama skattstofn, sem var breiðari en fyrri stofnar. Samhliða þessu voru álagningarreglur einfaldaðar, viðbótarálagsþrep afnumin og tekið upp eitt skatthlutfall (35,2%) í stað þriggja sem áður höfðu verið. Nýja skatthlutfallið skiptist í tekjuskatt til ríkisins (28,5%) og útsvar til sveitarfélaga (6,7%).

Breytingunum frá 1988 má í meginráttum lýsa með eftirfarandi hætti:¹⁴

- Skattstofnar voru sameinaðir og breikkaðir.
 - Skattstofn tekjuskatts var breikkaður með afnámi undanþáguliða (iðgjöld í lífeyrissjóði og líftryggingar, stéttarfélagsgjöld o.fl.).
 - Skattstofn útsvarsgreiðslna var breikkaður með afnámi útsvarsafslátta.
 - Við afnám afsláttar- og undanþáguliða (frádráttarliða) miðuðust tekjuskattur og útsvarsgreiðslur við sama stofn.
 - Í stað ólíkra frádráttarliða frá tekjuskatti og útsvari var tekinn upp fastur alhliða skattafrádráttur (persónuafsláttur).
- Fallið var frá þremur tekjuskattshlutföllum (19,5%, 30,5% & 43,5%) og einu útsvarshlutfalli (10,2% í Reykjavík). Í stað þess var tekið upp eitt skatthlutfall við staðgreiðslu (35,2%) sem skiptist í tekjuskatt til ríkisins (28,5%) og útsvar til sveitarfélaga (6,7%).
 - Með öðrum orðum voru viðbótarálagsþrep aflögð.
- Sjómannafrádráttur varð að föstum skattafrádrætti á hvern lögskráðan dag.

¹¹ Þróun jöfnunar yfir tíma er lýst í kaflanum um samanburð íslenska kerfisins við hið norræna.

¹² Meðalársverðbólga á árunum 1980–1988 var 39,15%.

¹³ Þó var heimilt að færa 80% persónuafsláttar milli hjóna. Árið 2003 varð persónuafsláttur millifæranlegur að fullu.

¹⁴ Upptalningin byggist á skilabréfi og greinargerð jaðarskattanefndar (1997, bls. 4).

- Vaxtagjöld vegna íbúðarkaupa hættu að vera frádráttarbær frá skattstofni. Þess í stað var tekinn upp tímabundinn vaxtaafsláttur auk húsnæðisbóta vegna fyrstu kaupa eða nýbygginga.

Við það að fækka skattþreunum úr þremur (voru fjögur með útsvarinu) í eitt lækkuðu jaðarskattar þeirra hærra launuðu en jaðarskattar láglaunafólks jukust á hinn bóginn töluvert. Á móti þessum jaðaráhrifum vó hár persónuafsláttur. Eins og sjá má í töflu 2.1 lækkaði hæsti jaðarskattur um 18,9 prósentustig á milli árunna 1986–1988 en á sama tíma hækkaði sá lægsti um 6,9 prósentustig. Hinn nýi persónuafsláttur var hár sem gerði það að verkum að skattleysismörkin hækkuðu um 89,3% milli þessara tveggja ára. Skattbyrði hinna lægst launuðu minnkaði því eftir allt saman vegna þess hve margir höfðu tekjur undir skattleysismörkum. Aftur á móti breyttist skattbyrði meðallauna lítið, eða um 1,3%. Það gefur því auga leið að færri launþegar stóðu undir megni opinberra gjalda, enda fækkaði þeim sem greiddu tekjuskatt til ríkisins í hlutfalli við útsvarsgreiðendur um 8,5% og tekjuskattur sem hlutfall af útsvarsstofni dróst einnig verulega saman, sjá myndir 2.5 og 2.6. Þá fór hlutfall þeirra sem almennt greiddu tekjuskatt til hins opinbera niður í um 60%. Þannig varð til nýtt kerfi staðgreiðslu með einni skattprósentu og persónuafslætti sem var í formi skattkorts sem launagreiðandi tók við og veitti heimild til frádráttar á staðgreiðslu. Samkvæmt skilgreiningu með hinu einfalda kerfi varð því staðgreiðslan rétt og stemmdi við álagningu næsta árs og uppgjör. Stóra viðfangsefnið með staðgreiðslunni varð hversu há grunnprósentan reyndist og að framteljendur lentu á vegg jaðaráhrifa þegar skattleysismörkum sleppti með samsvarandi letjandi áhrifum á vinnuframboð.

Tafla 2.1. Breytingar á jaðarskatti einstaklings frá 1986–1988.

	1986 þús. kr.	1988 þús. kr.	Breyting %
Skattleysismörk	280	530	89,3
Lægsti jaðarskattur, % - stig	28,3	35,2	6,9
Hæsti jaðarskattur, % - stig	56,3	35,2	-18,9
Til samanburðar:			
Meðallaun einstaklings	555	686	23,6
Skattleysismörk sem % af meðallaunum	50,5	77,3	53,1
Skattbyrði miðað við meðallaun, % - stig	7,9	8,0	0,1
Þar af útsvar ¹⁵	6,9	6,7	-0,2
Tekjuskattsgreiðendur miðað við greiðendur útsvars	54,3	49,7	-8,5

Upphæðir eru á verðlagi ársins 1988.

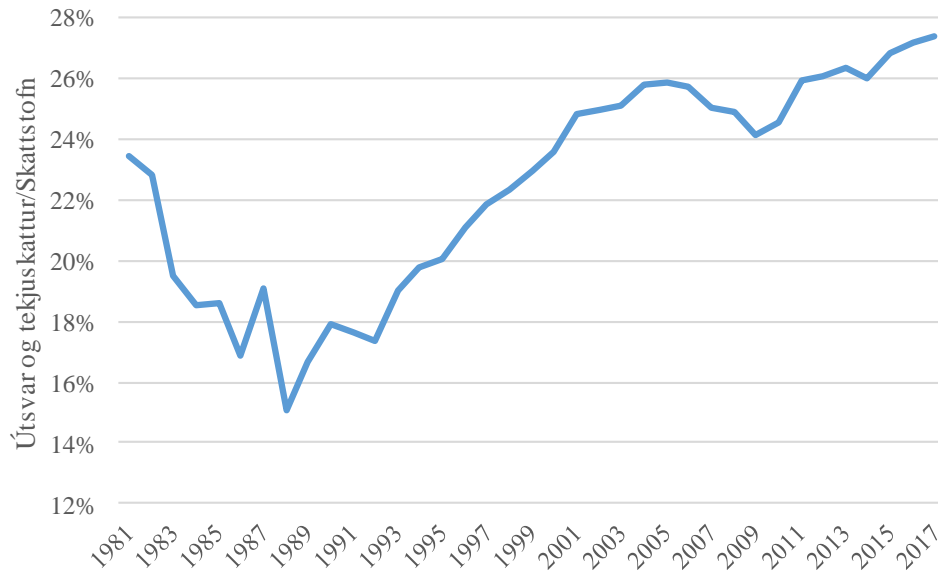
Heimild: Skilabréf og greinagerð jaðarskattanefndar (1997, bls. 5), Ríkisskattstjóri, Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

Af þessum tölum má ráða að eitthvað hafi verið gefið eftir varðandi tekjuöflunina sem kann að vera skýring þess að fyrir tekjuárið 1989 var strax horfið frá sjálfvirkri uppfærslu persónuafsláttar, sem í upphafi miðaðist við lánskjaravísitölu.¹⁶ Breytingar urðu þá sjálfstæð ákvörðun hverju sinni. Því til viðbótar var tekjuskattshlutfallið hækkað. Með því lækkuðu skattleysismörkin. Kerfinu hefur síðan verið stjórnað meira og minna með þessum hætti, þ.e.a.s. persónuafsláttur stendur nánast í stað á föstu verðlagi (eins og ráða má af mynd 2.11) en skattshlutfallið (meðalútsvar + tekjuskattur, á töflu 2.3) er notað fyrir tekjuöflun og skattleysismörkin hreyfast í kjölfarið (mynd 2.11 og tafla 2.3). Með öðrum orðum hefur talsvert raunskattskrið átt sér stað innan kerfisins til að mæta aukinni tekjuöflunarþörf

¹⁵ Útsvarshlutfallið var lækkað svo að sveitarfélögin héldu því sem næst sömu tekjum.

¹⁶ Lánskjaravísitalan var að þriðjungi verðlag, þriðjungi byggingarvísitala og þriðjungi laun. Byggingarvísitala er að stórum hluta laun. Það þýðir að innbyggt var í upphafi að viðmiðunarfrjárhæð kerfisins tæki að miklu leyti mið af launaþróun.

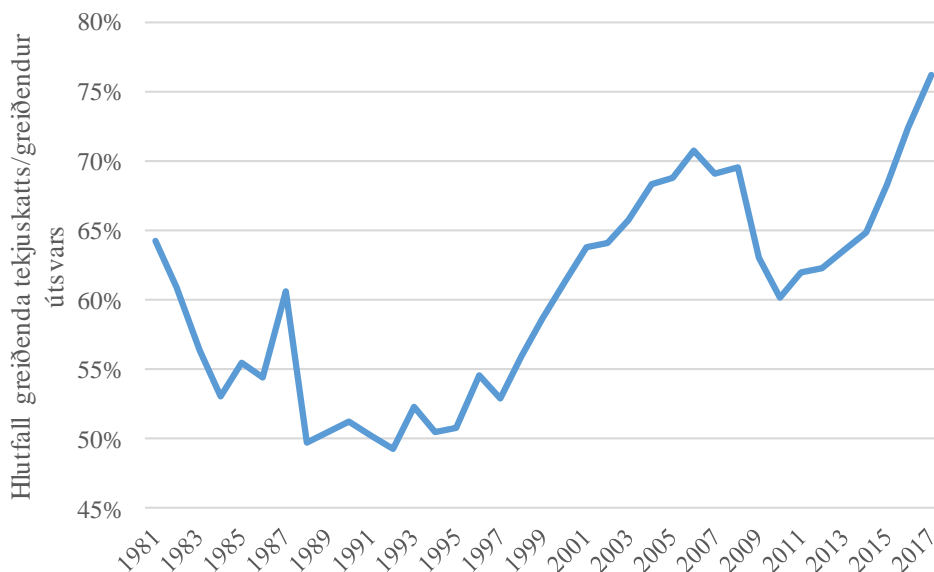
ríkisins og samhliða þessu hefur orðið tilfærsla í tekjuöflun frá óbeinum sköttum til beinna. Inn í þessa sögu tvinnast þróun á efra þrepi, þ.e. þróun prósentunnar og viðmiðunarfjárhæð þess og stutt tímabil fjölþrepakerfis frá árunum 2010–2016. Heildarlýsing á þessari atburðarás sést til að mynda í því hvernig meðaltekjuskattur hefur þróast frá 1981, líkt og sjá má á mynd 2.5. Athygli vekur að meðalhluftallið var í lágmarki við upphafi kerfisins og náði ekki fyrri stöðu fyrir en undir aldamótin síðustu.



Mynd 2.5. Tekjuskattur og útsvar að frádrögnum persónuafslætti í hlutfalli við skattskyldan stofn tekjuárin 1981–2017.

Heimild: Ríkisskattstjóri og eigin útreikningar.

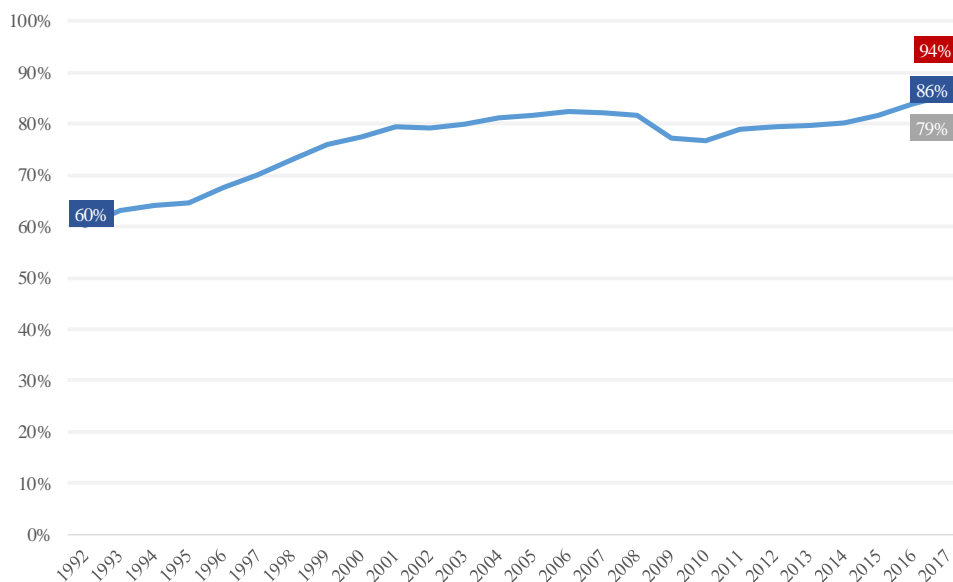
Sams konar mynd og þessi fæst þegar skoðaður er fjöldi framteljenda sem greiðir skatt til ríkissjóðs í hlutfalli við framteljendur. Þetta næst einna best með því að taka fjölda greiðenda útsvars, sem er í eðli sínu flatur skattur (greiddur af ríki fyrir þá sem eru undir skattleysismörkum), og bera saman við greiðendur tekjuskatts til ríkisins, þ.e. fjölda þeirra sem eru með tekjur yfir þeim mörkum þegar þeir greiða orðið meira en einungis útsvarið og ríkið fær eiginlegan tekjuskatt. Þá sést hvernig greiðendum tekjuskatts til ríkissjóðs fækkaði við upptöku staðgreiðslunnar og fjölgaði síðan. Fjöldinn hreyfist líka samfara efnahagsástandinu á hverjum tíma og þjónar sem tæki til virkrar hagstjórnar sem vikið er að síðar.



Mynd 2.6. Hlutfall greiðenda tekjuskatts til ríkissjóðs á móti greiðendum útsvars 1981–2017.

Heimild: Ríkisskattstjóri og eigin útreikningar.

Hvað skattgreiðendur varðar eru það greiðslur til hins opinbera sem skipta máli, þ.e. tekjur yfir skattleysismörkum bera skatt. Til að byrja með renna þær að fullu til greiðslu útsvarsins og þegar ákveðnum mörkum er náð duga greiðslurnar bæði fyrir útsvarinu og mynda skatttekjur fyrir ríkissjóð. Myndin að framan sýndi hlutfall virkra greiðenda yfir tíma til ríkissjóðs. Myndin hér á eftir sýnir hins vegar hlutfall framteljenda sem greiða skatt til hins opinbera, þ.e. skattgreiðendur með tekjur yfir skattleysismörkum, og er það borið saman við nýjustu upplýsingar frá Noregi (gráa boxið) og Danmörku (rauða boxið). Myndin nær yfir styttra tímabil, en myndin af hlutfalli greiðenda til ríkissjóðs er mjög svipuð yfir sama tímabil.



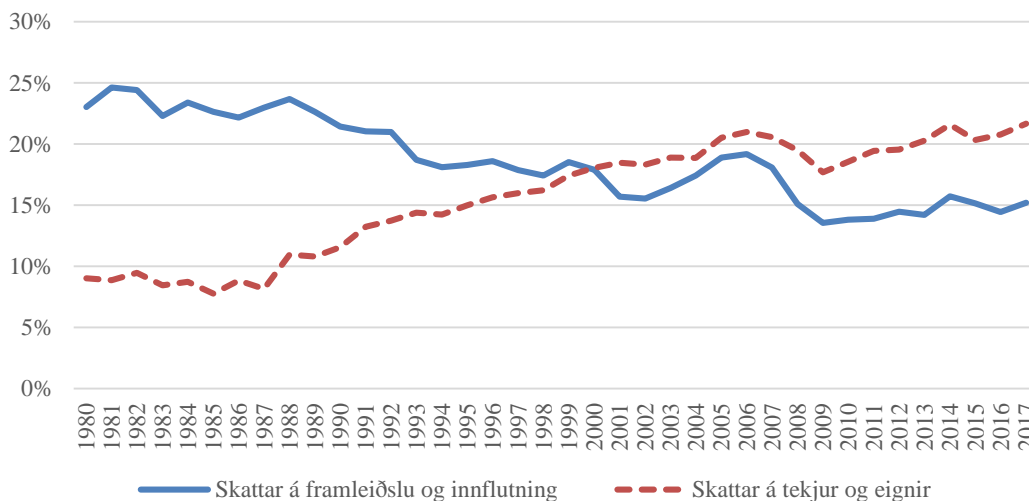
Mynd 2.7. Þróun á hlutfalli þeirra sem greiða tekjuskatt til hins opinbera í samanburði við Danmörk (rautt box) og Noreg (grátt box) 2017.

Heimild: Ríkisskattstjóri.

2.4 Fjármögnun og stærð hins opinbera

Í umræðu um skattbyrði í kerfi tekjuskatts verður að taka tillit til þess að önnur tekjuöflun hins opinbera skiptir máli. Hvað þróunina í beinum og óbeinum sköttum varðar er vert að hafa í huga að það er einkenni vanþróaðrar tekjuöflunar að vægi óbeinna skatta sé hátt og beinna skatta á móti lágt. Tollar, vörugjöld og önnur gjöld á afurðir sem oft og tíðum einkennast af margbreytilegri gjaldtöku skekkja hlutfallsverð og bjaga verðmyndun. Með upptöku á virðisaukaskatti í stað söluskatts á sama tíma og staðgreiðslan var tekin upp var verið að nútímavæða tekjuöflunina með breiðum stofnum sem drógu úr truflandi áhrifum skatta á markaði. Skattkerfi, þar sem veltuskattar vógu þungt og undanþágur voru margar, líkt og á dögum söluskattsins, hafði tilhneigingu til að magna sveiflur efnahagslífsins.

Það er ekki einungis að beinir skattar hafi áhrif á ráðstöfunartekjur og stöðu heimila, óbeinir skattar gera það líka. Mynd 2.8 sýnir hvernig hlutur beinna og óbeinna skatta af vergri landsframleiðslu hefur þróast frá 1980. Báðir tekjustofnarnir eru vitaskuld mjög hagsveiflutengdir en engu að síður er leitnin ótvíræð. Beinir skattar hafa vaxið en vægi óbeinna skatta hefur minnkað. Óbeinir skattar leggjast um margt hlutfallslega þyngra á lágtekjuhópa því að þeir eru hlutfallslegir og leggjast á neyslu fremur en sparnað. Hlutfallslega hærri hlutdeild ráðstöfunartekna fer til neyslu hjá lágtekjuhópum og þannig íþyngir óbeinn skattur þeim umfram aðra.



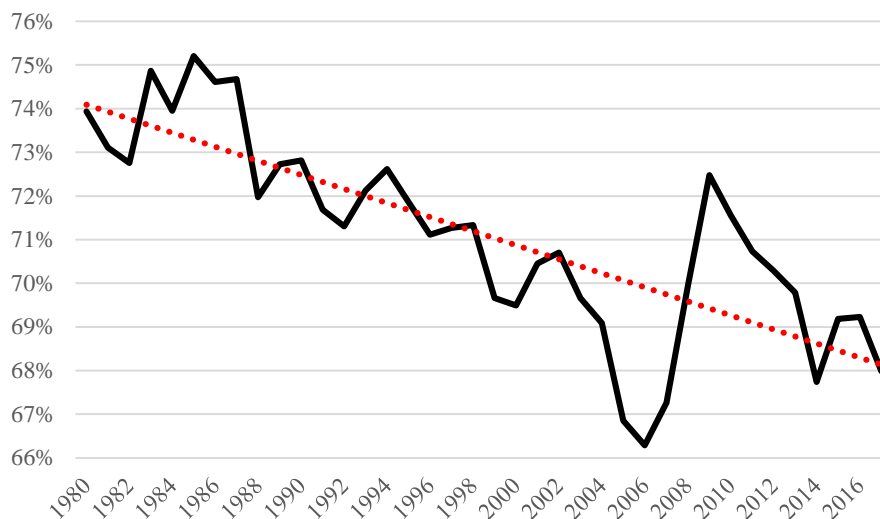
Mynd 2.8. Hlutur beinna og óbeinna skatta af vergri landsframleiðslu á tímabilinu 1980–2017.

Heimild: Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

Reikna má út að af hverri krónu sem einstaklingur aflar og seld er á markaði geti hann keypt framleiðsluverðmæti án óbeinnar skattlagningar að teknu tilliti til beins skatts sem svarar til ákveðins brots af upphaflegu krónunni. Þetta brot mælir hlutfallið sem skattgreiðandi heldur eftir og er 1 mínus skattfleygurinn, þ.e. hlutfallið sem greitt er í skatt.

$$1 - \text{skattfleygur} = (1 - \text{hlutfall beins skatts}) / (1 + \text{hlutfall óbeins skatts})$$

Einn mínus skattfleygurinn, sem mæling á því sem aðilar halda eftir, minnkar því við hærri beina skatta og hærri óbeina skatta. Gróflega má reikna þennan fleyg í þjóðhagslegu tilliti með gögnunum sem fram koma á myndinni hér að framan. Fleygurinn vex fyrir tilstuðlan aukinna beinna skatta og dregst saman fyrir þá sök að vægi óbeinna skatta hefur minnkað. Á heildina litið sést hvernig hlutfallið hefur minnkað sem einstaklingurinn heldur því að skattfleygurinn hefur vaxið.



Mynd 2.9. Það sem er að meðaltali til skipta hvernar krónu á markaði að teknu tilliti til beinna og óbeinna skatta á tímabilinu 1980–2017.

Heimild: Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

Tekjuöflunina sem hér hefur verið lýst er svo hægt að setja í samhengi við fyrirferð hins opinbera í tekjum og gjöldum sem hefur vaxið á undanförunum 40 árum.

Tafla 2.2. Umfang hins opinbera í tekjum og gjöldum 1980–2017.¹⁷

	Tekjur % af vergri landsframleiðslu	Gjöld % af vergri landsframleiðslu
1980-1990	37	38
1991-2000	40	42
2001-2010	42	43
2011-2017	41	43

Heimild: Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

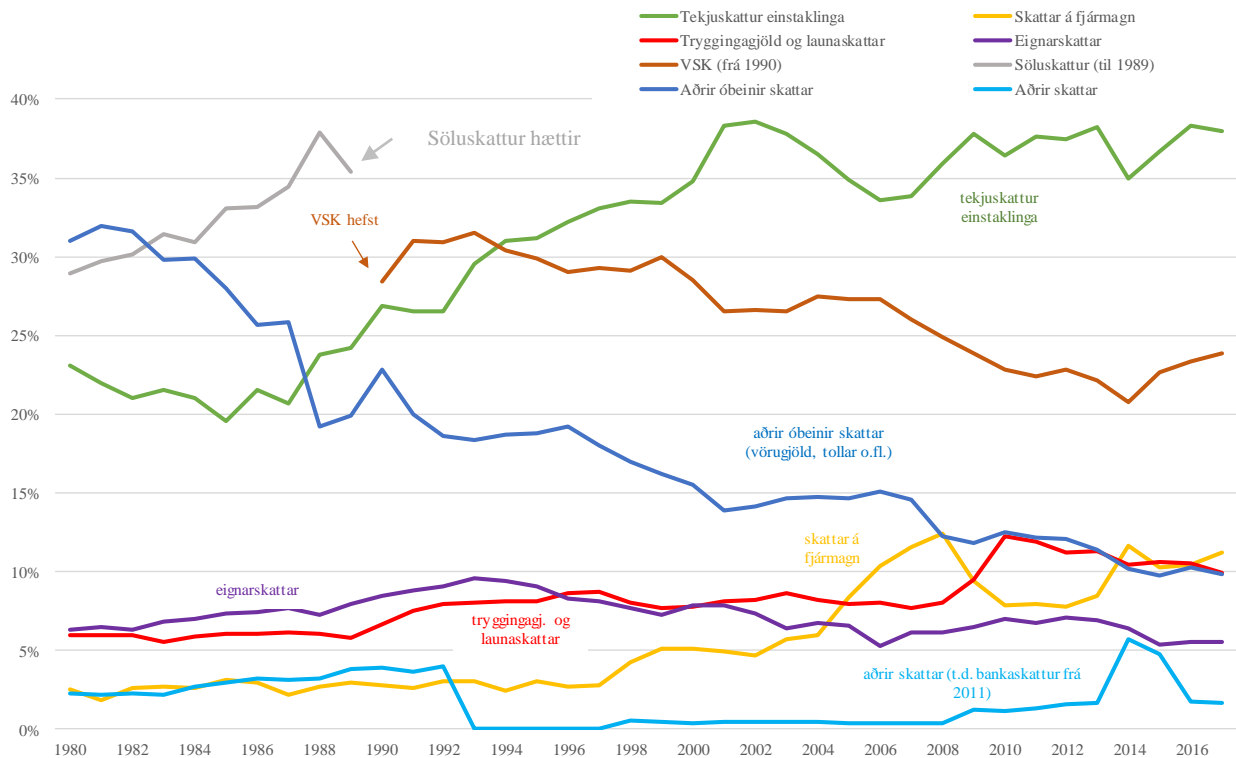
Í töflunni eru tekin meðaltöl tekna og gjalda eftir áratugum. Útgjaldahlutfallið hefur vaxið um 5 prósentustig af landsframleiðslu og er það nokkurn veginn í takt við þróunina sem mælikvarðinn að framan sýndi. Hann hafði lækkað um 6 prósentustig sem stóð gróflega undir nefndri útgjaldaaukningu en um leið verður að hafa þann fyrirvara að hann nær ekki yfir alla tekjuöflun hins opinbera. Á sama tíma hefur tekjuhluftallið samkvæmt töflunni vaxið um 4 prósentustig.

Hægt er að sjá frekari sundurliðun tekjuöflunar hins opinbera, sem sést á næstu mynd. Myndin nær yfir 38 ár og sýnir því langtímaþróun í samsetningunni. Þar sem myndin sýnir hið opinbera er útsvarið talið með í tekjuskatti einstaklinga og innbyrðis vægi hvors um sig hefur einnig breyst mikið.

Ýmislegt má lesa af myndinni. Virðisaukaskattur vó um 30% af heildinni fyrstu tíu árin, síðan heldur minna, eða 27–29%, fram til ársins 2007 þegar neðra þrepið var lækkað í 7%, en þá gaf virðisaukaskatturinn mikið eftir. Virðisaukaskattsvelta í almenna þrepinu var mjög lengi að ná sér á strik aftur eftir fjármálaáfallið; veltan í neðra þrepi er óteygnari fyrir verðbreytingum og hélt sér betur en stofn hennar var svo útvíkkaður árið 2016 og náði þá til ferðaþjónustu auk þess sem neðra þrepið var hækkað í 11%. Þrátt fyrir að ferðaþjónustu hafi verið bætt inn í myndina tvö síðustu árin vegur

¹⁷ Í útreikning meðaltala er árunum 2008, upphafsári fjármálaáfallsins, og 2016, uppgjörssári slitabúanna, sleppt.

virðisaukaskattur í heild enn mun minna en hann gerði í upphafi. Tollar og vörugjöld vógu mjög þungt á níunda áratugnum en það hefur gjörbreytst. Skattar á fjármagn eru summa tekjuskatts lögaðila og fjármagnstekjuskatts einstaklinga eftir tilkomu þess síðarnefnda árið 1997. Þessi þáttur hefur leitni til aukningar, þótt fjármálaáfallið hafi breytt því tímabundið. Margt fleira má tína hér til sem minna vegur.



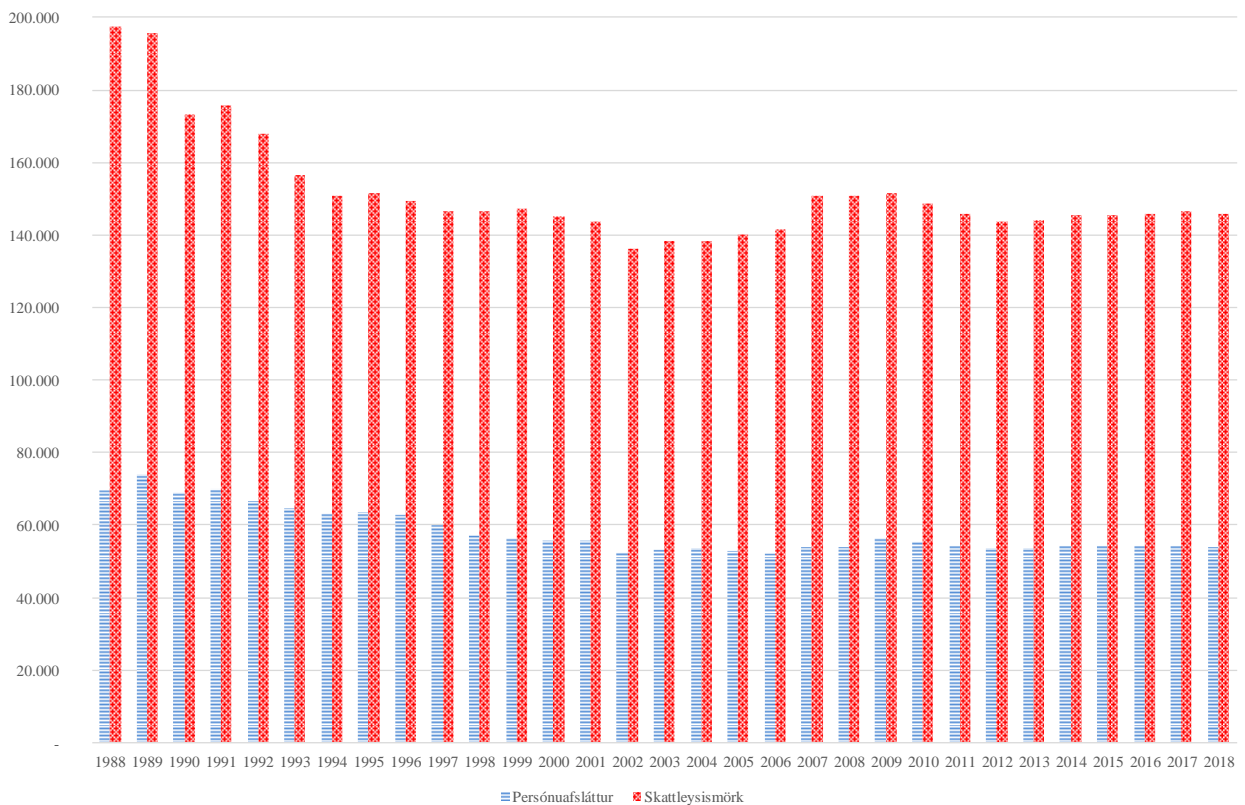
Mynd 2.10. Samsetning skatttekna hins opinbera 1980–2017.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

2.5 Viðmiðunarfjárhæðir og skattprósentur

Nú hefur verið fjallað um eiginleika kerfisins og þróun heildarstærða en viðmiðunarfjárhæðir og prósentur skipta lykilmáli þegar litið er til þróunar á kerfi tekjuskatts.

Mikilvægt er að halda til haga þeirri umfjöllun sem áður hefur verið vikið að hvað varðar samspil persónuafsláttar og skattleysismarka. Mynd 2.11 sýnir þróun þessara stærða á föstu verðlagi. Af henni má ráða hvernig skattleysismörkin lækkuðu í kjölfar hækkunar skattpróscentunnar 1988–1992 þegar persónuafsláttur var nokkuð stöðugur. Þá sést jafnframt að persónuafslátturinn gaf lítillaga eftir á árunum 1997–2004. Á fyrri hluta þess tímabils gerðu skattleysismörk það ekki vegna þess að grunnprósentan var líka lækkuð og svo lækkuðu skattleysismörkin lítillaga á seinni hluta umrædds tímabils þegar grunnprósentan hækkaði við hækkun útsvars. Hér er ekki tekið tillit til þess við útreikning skattleysismarka að skylduframlag launþega í lífeyrissjóð er frádráttarbært frá skattstofni og það er ígildi lækkunar á skattskyldu fyrir launþega. Sú þróun var tekin inn í skrefum á árunum 1995–1997. Við útreikninginn er heldur ekki sýnt hvernig framlag í séreignarsjóð hefur haft áhrif á skattleysismörkin en það er þróun sem var í tveimur skrefum, 1999 og 2000, og gefur launagreiðanda kost á að greiða 2% framlag og launþega 4% framlag í séreignarsjóð og mynda um leið frádrátt frá skattstofni.



Mynd 2.11. Persónuafsláttur og skattleysismörk skattskyldra tekna (verðlag 2018), tekjuárin 1988–2018.

Heimild: Hagstofa Íslands, Ríkisskattstjóri og eigin útreikningar.

Framangreind þróun skattleysismarka, sem upphaflega gáfu eftir á föstu verðlagi en hafa síðan verið nokkuð stöðug, hefur um margt yfirgæft aðra áhrifaþætti skattkerfisins og gert það að verkum að skattbyrði stórs hluta skattgreiðenda hefur aukist með bætum kjörum. Hér skal það endurtekið að mest hafa áhrifin verið fyrir þá sem eru með tekjur á þeim hluta ferils skattbyrðar þar sem sveigjan á ferlinum er mest og brattinn í samræmi við það.

Á eftirfarandi töflu má sjá þróun skatthlutfalls á tekjur. Annar dálkur stendur fyrir útsvar til sveitarfélaga en þriðji dálkur tekjuskatt ríkisins í grunnþrepi. Síðasti dálkurinn stendur fyrir tekjuskatt ríkisins í efra þrepi. Þá verður að nefna, eins og sést á töflunni, að á tímabilinu 2010–2016 voru þrjú þrep í tekjuskatti. Rétt er að leggja á það áherslu að margar vörður og framvindubrot í þróun skattkerfisins hafa verið í samræði við aðila vinnumarkaðsins í tengslum við kjarasamninga.

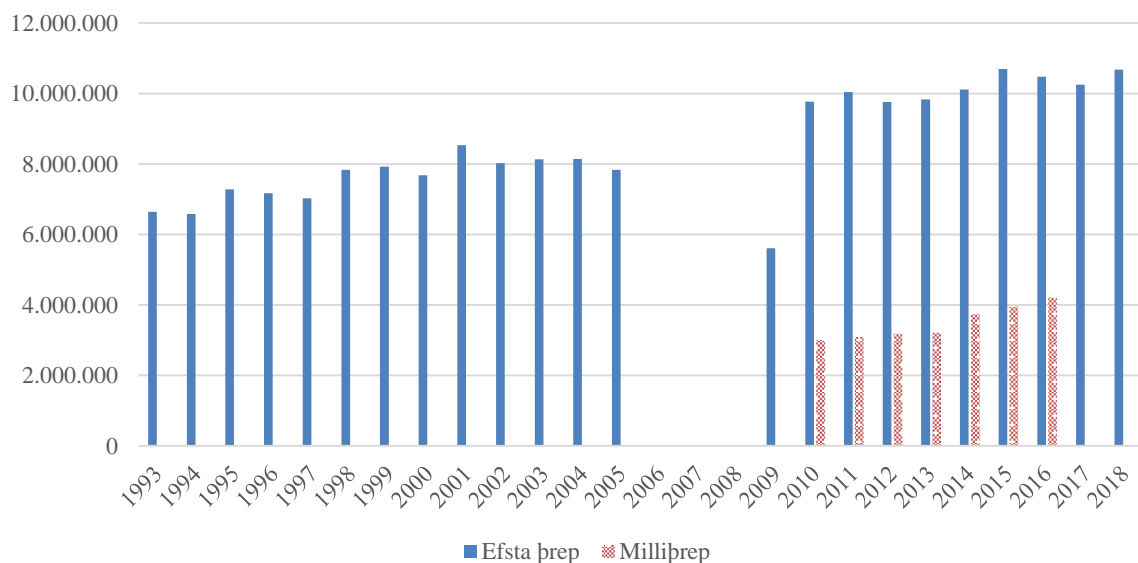
Tafla 2.3. Þróun skatthlutfalls á tekjur einstaklinga tekjuárin 1988–2018.

Tekjuár	Meðalútsvar [1]	Tekjuskattur [2]	Grunn- prósentu [1]+[2]	Tekjuskattur þrep 2 Viðbót	Tekjuskattur þrep 3 Viðbót
1988	6,70%	28,50%	35,20%		
1989	6,94%	30,80%	37,74%		
1990	6,99%	32,80%	39,79%		
1991	6,99%	32,80%	39,79%		
1992	7,05%	32,80%	39,85%		
1993	7,04%	34,30%	41,34%		5,00%
1994	8,69%	33,15%	41,84%		5,00%
1995	8,78%	33,15%	41,93%		5,00%
1996	8,79%	33,15%	41,94%		5,00%
1997	11,57%	29,31%	40,88%		5,00%
1998	11,61%	27,41%	39,02%		7,00%
1999	11,93%	26,41%	38,34%		7,00%
2000	11,96%	26,41%	38,37%		7,00%
2001	12,68%	26,08%	38,76%		7,00%
2002	12,79%	25,75%	38,54%		7,00%
2003	12,80%	25,75%	38,55%		5,00%
2004	12,83%	25,75%	38,58%		4,00%
2005	12,98%	24,75%	37,73%		2,00%
2006	12,97%	23,75%	36,72%		
2007	12,97%	22,75%	35,72%		
2008	12,97%	22,75%	35,72%		
2009	13,10%	24,10%	37,20%		8% seinni hluta árs
2010	13,12%	24,10%	37,22%	6,00%	2,90%
2011	14,41%	22,90%	37,31%	6,00%	2,90%
2012	14,44%	22,90%	37,34%	6,00%	2,90%
2013	14,42%	22,90%	37,32%	6,00%	2,90%
2014	14,44%	22,86%	37,30%	6,50%	2,44%
2015	14,44%	22,86%	37,30%	6,50%	2,44%
2016	14,45%	22,68%	37,13%	7,90%	1,22%
2017	14,44%	22,50%	36,94%		9,30%
2018	14,44%	22,50%	36,94%		9,30%

Heimild: Ríkisskattstjóri.

Hvað þróun útsvarsins snertir eru stærstu breytingarnar skatthlutföllin og breytt vægi skattstofnsins milli ríkis og sveitarfélaga. Á þessu ári er staðgreiðsluhlutfall sveitarfélaga 14,44% samanborið við 6,7% 1988. Þrennt skýrir að stærstum hluta þá hækkingun. Í fyrsta lagi var aðstöðugjald sveitarfélaga fellt niður árið 1993 og ári síðar var sveitarfélögum veitt svigrúm til að hækka útsvarið um 1,7 prósentustig. Í öðru lagi tóku sveitarfélögin við rekstri grunnskóla af ríkinu en við það færðust 2,7 prósentustig frá tekjuskatti til útsvars á árinu 1997. Í þriðja lagi fluttust verkefni vegna málefna fatlaðs fólks yfir til sveitarfélaga árið 2011 og við það fluttust 1,2 prósentustig frá tekjuskatti til útsvars og 0,04 prósentustig í viðbót 2014. Í þessu samhengi verður að nefna að sveitarfélög fá alla útsvarsprósentuna í sinn hlut af skattstofni. Ríkissjóður tryggir sveitarfélögum það. Ríkið greiðir

sveitarfélögum það sem á vantar fyrir hvern framteljanda og ber þannig allan kostnaðinn af persónuafslættinum.¹⁸

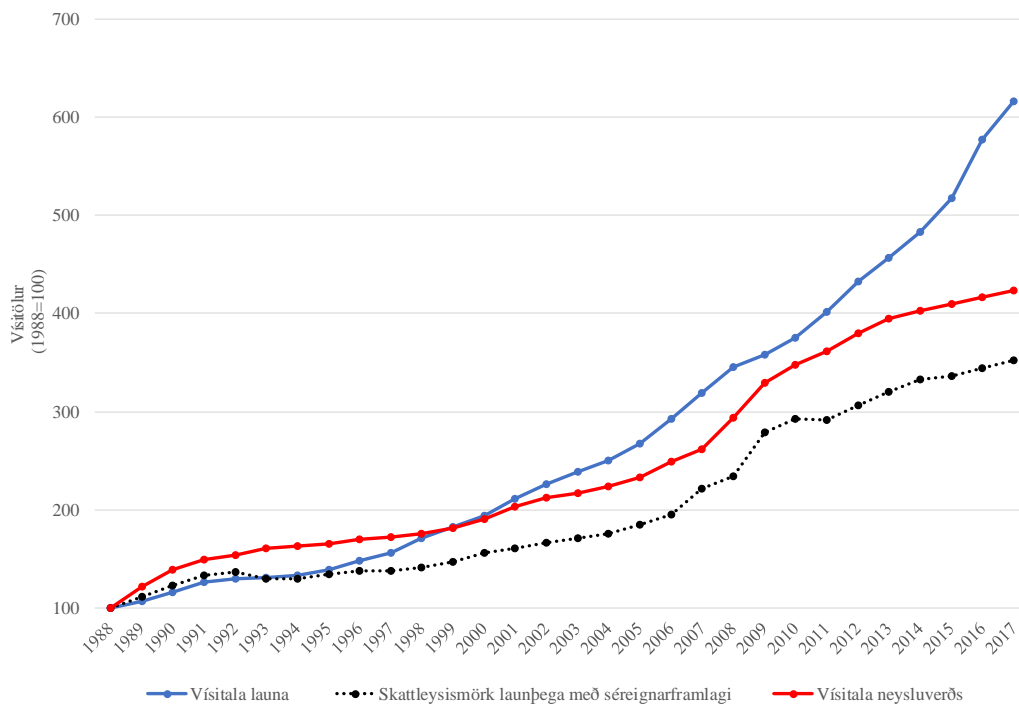


Mynd 2.12. Þróun viðmiðunarfjárhæða viðbótarþrepa á föstu verðlagi í janúar 2018 fyrir 1988–2018.

Heimild: Ríkisskattstjóri eigin útreikningar.

Líkt og kom fram í umfjölluninni hér fyrir verður raunskattskrið innan kerfisins ef viðmiðunarfjárhæðir fylgja launapróun ekki eftir. Á mynd 2.12 hefur þróun vísitölu launa, skattleysismarka launþega og vísitölu neysliverðs verið upp á við frá árinu 1988. Eins og við sjáum fylgdust skattleysismörk og launavísitalan að þar til 1993 en kaupmáttur launa hafði dregist saman á þeim tíma. Árið 1993 taka laun að hækka umfram skattleysismörk. Síðan þá hefur raunskattbyrði framteljanda verið að aukast. Það kemur heim og saman við þróunina á mynd 2.5 þar sem hlutur opinberra tekna eykst töluvert milli 1993 og 1994. Hafa ber í huga að skattbyrði allra innan kerfisins eykst en eins og áður kom fram eykst byrðin meira hjá þeim tekjulægri.

¹⁸ Fyrir tekjuárið 2018 þýðir það að við skattskyldar tekjur eftir framlag í lífeyrissjóð 239.533 fer ríkissjóður að fá tekjuskatt í sinn hlut en þá fer meðalskattbyrði framteljandans af skattskyldum tekjum yfir 14,44%. Frá skattleysismörkum byrjar framteljandi að greiða skatt en sá skattur rennur allur til sveitarfélaga þar til framangreindu tekjustigi er náð. Með hækkuð útsvars hefur kostnaður ríkissjóðs vegna þessa vaxið verulega.



Mynd 2.13. Þróun launa, skattleysismarka og verðlags tekjuárin 1988–2017.¹⁹

Heimild: Hagstofa Íslands, Ríkisskattstjóri og eigin útreikningar.

Hægt er að skipta tímabilinu á myndinni í tvennt og mismunandi árabíl á seinni hluta tímabilsins og skoða heildarhækkun þessara þriggja þátta sem fram koma á myndinni.

Tafla 2.4. Heildarhækkun skattleysismarka, verðlags og launa.

	1988-2017	1988-2003	2003-2017	2003-2010	2010-2017
Skattleysismörk %	252%	71%	106%	71%	21%
Verðlag %	324%	117%	95%	60%	22%
Laun %	517%	139%	158%	57%	64%
Kaupmáttur launa %	46%	10%	32%	-2%	35%

Heimild: Hagstofa Íslands, Ríkisskattstjóri og eigin útreikningar.

Í töflu 2.4 er tímabili staðgreiðslu skipt í tvennt og síðan er seinna tímabilinu aftur skipt í tvennt. Yfir allt tímabilið sést hvernig skattleysismörkin hafa ekki fylgt verðlagi. Líkt og áður hefur komið fram hefur persónuafslátturinn gert það í mun ríkari mæli en skattleysismörkin enda eru þau samspil grunnprósentu, sem hefur verið að breytast, og persónuafsláttar. Raunskattskriðið á sér einkum stað á fyrri hluta tímabilsins. Á seinni hluta tímabilsins hækka skattleysismörk meira en verðlag sem mildar raunskattskriðið. Ef tímabilið er hlutað í sundur sjást áhrif sjálfvirku sveiflujöfnunarinnar glögglega. Frá 2003 og fram yfir efnahagsáfallið hækka laun minna en verðlag og á sama tíma hækka skattleysismörkin meira en verðlag. Við þetta dregur hið opinbera úr skattbyrði en þá verður að nefna að þegar tekjuhlíðin gaf eftir þá jókst útgjaldahlíðin um leið og halli á rekstri hins opinbera með

¹⁹ Vísitala launa er á upphafsgildi 100 í desember 1988 (upphaf framsetningar launavísitölu) en ársmeðaltöl eftir það. Vísitala neyslúverðs byggist á ársmeðaltali.

tilheyrandi skuldsetningu varð reyndin. Undir lok seinna tímabilsins, þ.e. 2010–2017, voru skattleysismörkin og verðlag í nákvæmlega sama takti en kauplag hefur hækkað verulega að undanfögnu og kaupmáttaraukningin er nú 35% á þessu tímabili. Fyrirkomulag tengingar viðmiðunarfrjárhæða eykur skattbyrðina sjálfkrafa líkt og áður hefur verið lýst. Engu að síður hefur þetta reynst nauðsynlegt þar sem uppsöfnun skulda hins opinbera kallar á að skuldir séu greiddar þegar betur árar. Þannig hefur hluti kaupmáttaraukningarinnar farið í það að greiða niður skuldir. Að undanfögnu hafa 10% tekna ríkissjóðs farið í vaxtagreiðslur. Samkvæmt fjármálaáætlun fara skuldir hins opinbera undir 30% viðmið laganna um opinber fjármál á tímabili núgildandi áætlunar sem nær til 2023 og um leið mun skuldastaðan ná svipuðu stigi og fyrir efnahagsáfallið 2008. Að tengingu viðmiðunarfrjárhæða við þróun kauplags eða verðlags er vikið síðar í skýrslunni.

Þegar öðru viðbótarþrepi var bætt við árið 2010 var ákveðið að öll viðbótarþrep fylgdu vísitölu launa, en kjarasamningar og annað hafði áhrif þar á. Persónuafsláttur fylgir hins vegar vísitölu neysluverðs eins og áður hefur verið vikið að.

Viðmið núverandi efra þreps hafa hækkað um tæp 37% frá janúar 2010 til janúar 2018 en verðlag á sama tíma um rúm 25%, það er 12 prósentustigum minna. Af því leiðir að umtalað raunskattskrið hefur í ríkari mæli náð til tekna í neðsta skattþrepi síðan 2010. Hér er um að ræða ákveðna mótsögn í kerfinu sem tekið var á í fjárlögum fyrir árið 2019 með tengingu tekjumarkna efra þreps við verðlagsþróun með tímabundinni ráðstöfun.

Nokkrar vörður og framvindubrot hafa orðið í kerfinu á undangengnum árum sem vert er að halda til haga. Sumt hefur þegar verið nefnt en annað ekki:

- **Tekjuárið 1994:** Sérstakur 5% tekjuskattur (hátekjuskattur) tekinn upp. Kveðið var á um að lífeyrisiðgjöld launþega yrðu frádráttarbær frá skattstofni tekjuskatts. Með því urðu skattleysismörk launþega hærri en skattleysismörk bótaþega. Jafnframt var grunnþrepið hækkað um 0,35% vegna lækkunar virðisaukaskatts á matvæli.
- **Tekjuárið 1995:** Ákveðið að lífeyrisiðgjöld launþega yrðu frádráttarbær frá skattstofni tekjuskatts. Með því urðu skattleysismörk launþega hærri en skattleysismörk bótaþega.
- **Tekjuárið 1996:** Sjálfvirkar verðuppfærslur felldar niður af nær öllum viðmiðunarfrjárhæðum tekjuskattskerfisins.
- **Tekjuárið 2004:** Ákveðið að lækka álagningu í efra skattþrepi í áföngum þar til það legðist af eftir tekjuárið 2005.
- **Tekjuárið 2007:** Persónuafsláttur bundinn við vísitölu neysluverðs.
- **Tekjuárið 2010:** Tveimur viðbótarþrepum bætt við tekjuskattkerfið og því urðu þrepin alls þrjú. Vísitölubinding persónuafsláttar var afnumin að nýju en þróun hans hefur fylgt verðlagi, sem var lögfest 2013. Sérstakt útvarpsgjald var kynnt til sögunnar, sem lagt er á samhliða álagningu.
- **Tekjuárið 2014:** Miðþrepið var lækkað úr 25,8% í 25,3%. Neðri þrepamörk voru hækkuð um 20% sem var 14 prósentustigum umfram lögbodna vísitöluhækkun.
- **Tekjuárin 2016 og 2017:** Miðþrep lækkað í fyrri áfanga og fellt niður í síðari áfanga. Neðra þrep var í tveimur áföngum lækkað í 22,5%. Efra þrep hést óbreytt í 31,8%.

2.6 Sérstakt mat á þróun beinna og óbeinna skatta að undanfögnu

Þegar þróun óbeinna skatta að undanfögnu er skoðuð, þ.e. mynd 2.8, þá virðist sem óbeinir skattar hafi vaxið undanfögn fimm ár. Í þessu samhengi þarf að vekja sérstaklega athygli á hækkun virðisaukaskatts, sem stafar af breikkun skattstofns þegar ýmsar greinar ferðaþjónustu voru felldar undir 11% þrepið í stað þess að teljast til undanþágugreina. Þau áhrif bitna fyrst og fremst á erlendum ferðamönnum en ekki á almenningi. Veruleg lækkun tolla og afnám vörugjalds (aðrir almennir neysluskattar) lækkaði virðisaukaskatt um nær 12 ma.kr. Verðlagsáhrif af þessum aðgerðum birtast í

áhrifum á kaupmátt. Nú skal sérstaklega vikið að tímabilinu frá árinu 2013, bæði er varðar beina og óbeina skatta. Í töflu 2.5 er að finna samantekt fjármála- og efnahagsráðuneytisins á uppsöfnuðum lögfestum áhrifum skattkerfisbreytinga frá 2013 yfir tímabilið 2013–2019.

Tafla 2.5. Uppsöfnuð áhrif lögfesta skattkerfisbreytinga á tímabilinu 2013–2019 (142.–149. lögb.).²⁰

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Beinir skattar á einstaklinga	.	-6.150	-5.660	-10.719	-19.087	-19.930	-23.244
Tekjuskattar einstaklinga	.	-6.150	-5.460	-10.500	-18.375	-20.554	-23.765
Fjármagnstekjuskattur	.	.	-200	-219	-712	624	521
Beinir skattar á einstaklinga og lögaðila	.	-180	-500	-860	-910	-960	-1.010
Útvarpsgjald	.	.	-300	-600	-600	-600	-600
Stimpilgjald	.	-180	-200	-260	-310	-360	-410
Beinir skattar á lögaðila	.	32.437	30.026	-60	-3.511	-3.222	-7.602
Tryggingagjald	.	-1.011	-2.089	-7.147	-10.570	-10.887	-15.825
Fjársýsluskattur (almenni)	.	-660	-660	-670	-730	-750	-770
Bankaskattur	.	34.109	32.775	7.757	7.789	8.416	8.993
Óbeinir skattar	-535	-5.345	-5.140	2.306	1.344	4.237	4.993
VSK	-535	-4.950	2.990	12.941	13.702	14.182	14.125
Aðrir almennir neysluskattar	.	-280	-8.530	-10.984	-12.658	-11.444	-11.931
Vörugjald á bílaleigubíla	.	-115	400	350	300	1.500	2.800
Samtals	-535	20.762	18.725	-9.332	-22.163	-19.874	-26.863

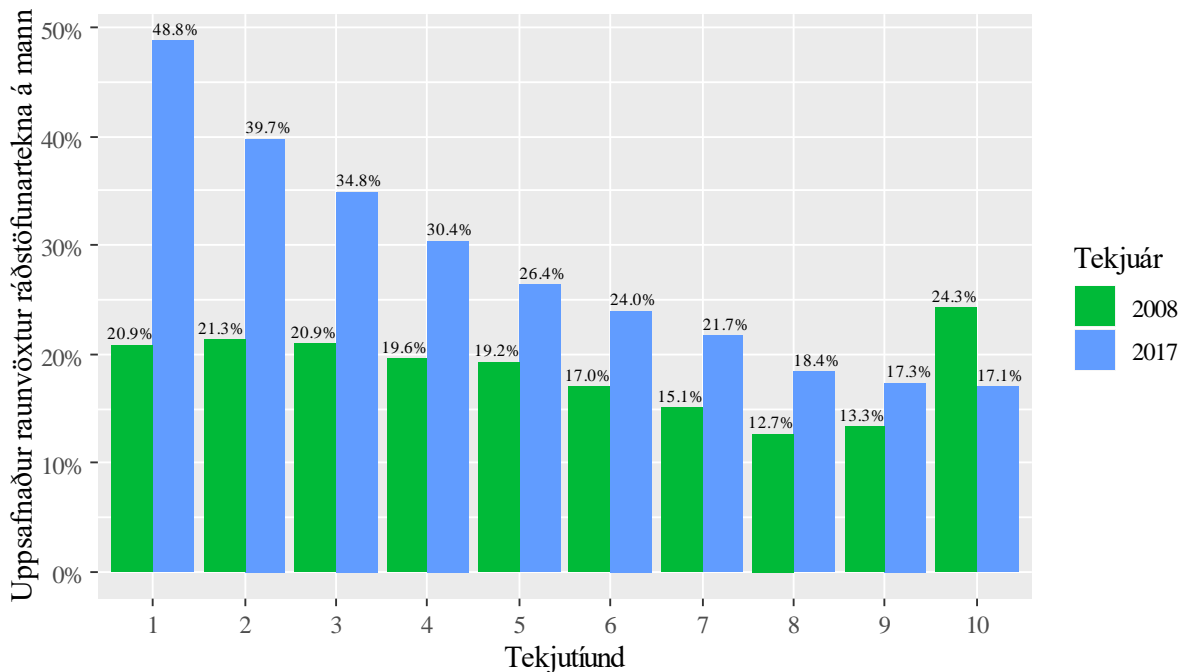
Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

2.7 Þróun ráðstöfunartekna á vinnumarkaði

Framangreind umfjöllun gefur til kynna að beinir skattar hafi aukist en dregið hafi úr óbeinum sköttum. Til að mæla áhrif beggja þessara þátta til samans er unnt að greina þróun ráðstöfunartekna á föstu verðlagi. Með verðlagsleiðréttum ráðstöfunartekjum fást annars vegar skattaáhrif beinna skatta og hins vegar verðlagsáhrif óbeinna skatta í samspili við þróun tekna. Hagstofan hefur framkvæmt títundagreiningu á öllum framtölum fyrir aldurshópin 25–65 ára til að greina atvinnutekjur fyrir virka aðila á vinnumarkaði, fjármagnstekjur, skatta og bætur.²¹ Með þessu er unnt að greina þróun ráðstöfunartekna. Greiningin er með og án fjármagnstekna og nær yfir tímabilið 2000–2017 þar sem greind er upphafleg staða, staðan á miðju tímabili og undir lok þess. Vöxtur ráðstöfunartekna er í kjölfarið reiknaður.

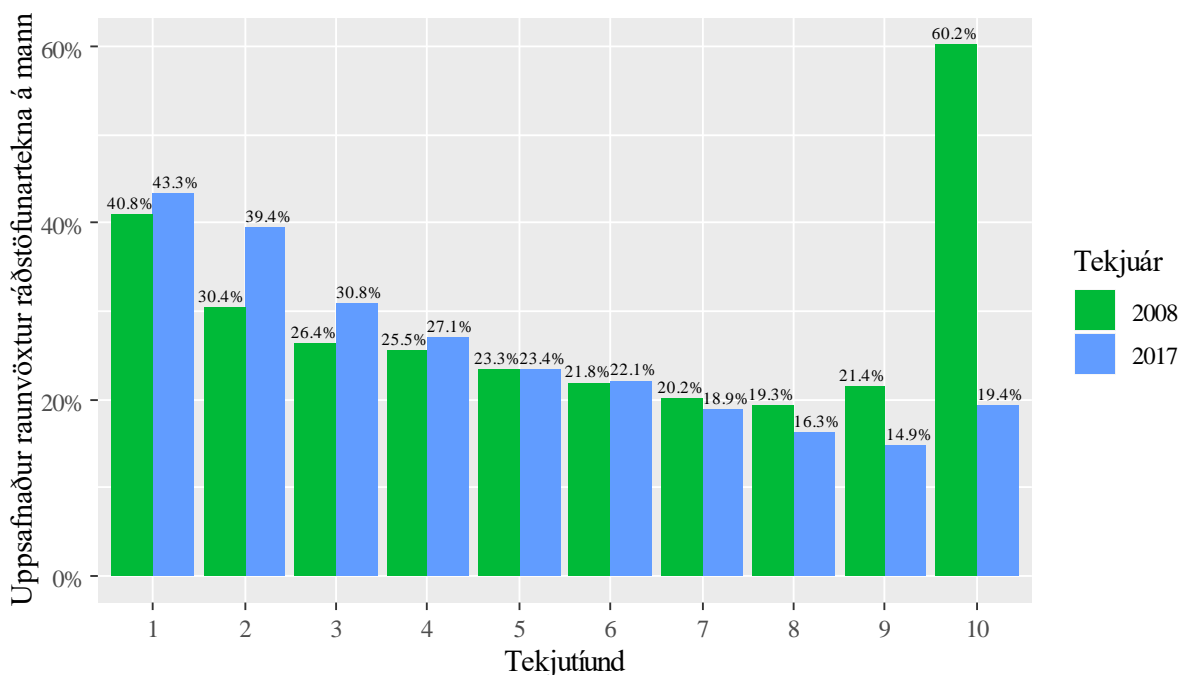
²⁰ Tölurnar tákna uppsöfnuð áætluð áhrif helstu lögfesta skattkerfisbreytinga á 142.-149. lögb. á tekjur ríkissjóðs á hverju ári fyrir sig yfir tímabilið 2013–2019. Dæmi: tölurnar í 2019-dálkinum tákna áhrif breytinga á 142.–149. lögb. á áætlaðar tekjur ársins 2019. Sá fyrirvari er hafður á að um kyrrstæðan framreikning er að ræða, sem eðli máls samkvæmt verður æ ómarktækari eftir því sem lengra líður frá gildistöku. Útreikningar byggjast í sumum tilvikum á lauslegum forsendum.

²¹ Utan þessa útreiknings standa: Handreiknaðir, áætlaðir, þeir sem voru skráðir í námi 15. október á tekjuárinu eða árinu á undan, þeir sem bjuggu á Íslandi skemur en 335 daga og þeir sem létust á árinu.



Mynd 2.14. Uppsafnaður raunvöxtur ráðstöfunartekna á mann frá 2000, án fjármagnstekna, fyrir 25-65 ára

Heimild: Hagstofa Íslands.



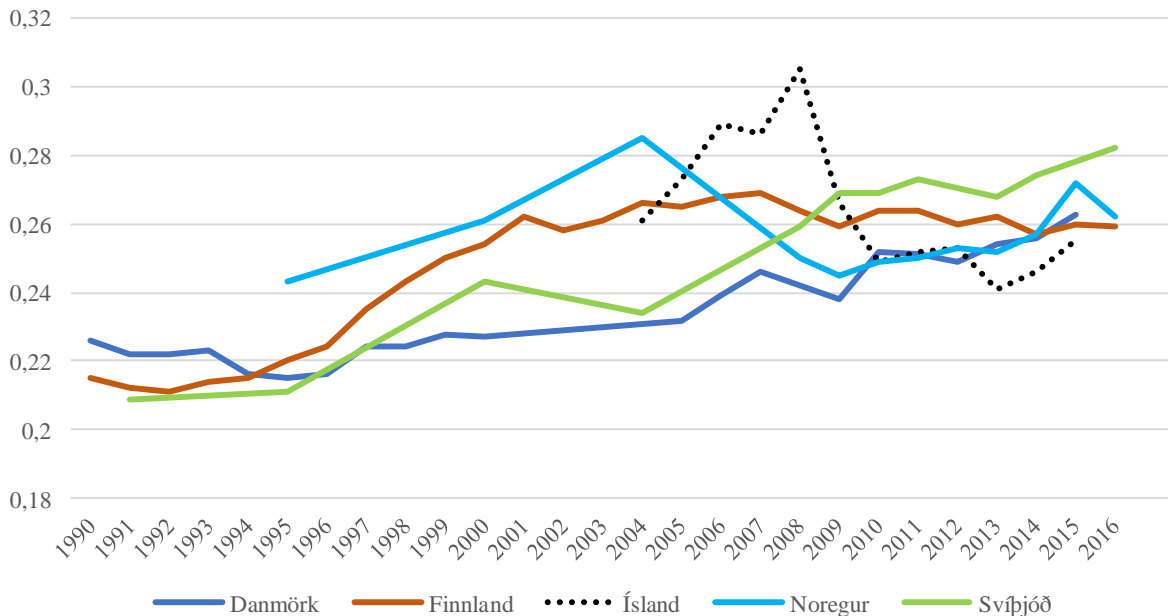
Mynd 2.15. Uppsafnaður raunvöxtur ráðstöfunartekna á mann frá 2000, með fjármagnstekjum, fyrir 25-65 ára.

Heimild: Hagstofa Íslands.

Það er skemmst frá því að segja að ráðstöfunartekjur allra hópa hafa vaxið. Þegar litið er yfir allt tímabilið hafa ráðstöfunartekjur, þ.e. tekjur að frádregnum sköttum og að viðbættum bótum, tekjutíundanna án fjármagnstekna vaxið í lækkanði röð tíundanna, þ.e. neðsta tíundin er með mestan vöxt og sú efsta er með minnstan vöxt.

Þegar tíundir eru skoðaðar í ráðstöfunartekjum með fjármagnstekjum endurtekur sama mynstur sig frá fyrstu til sjöttu raðar. Vöxturinn er mestur í 1. tíund og minnkar til og með 6. tíund, u.þ.b. þá kemur 10. tíund með sinn vöxt og síðan 7.-9. tíund þannig að lægsti vöxturinn er í 9. tíundinni.

Ráðstöfunartekjur allra tekjutíunda vaxa á árunum 2008–2017, þ.e. frá efnahagsáfallinu til 2017, og í þessari tíundagreiningu sést að þrátt fyrir raunskattsskrið hafa ráðstöfunartekjur vaxið. Í norræna samanburðinum síðar í skýrslunni er að finna áhrif raunskattskriðs á skattbyrði og fjölskyldugerðir yfir tíma.



Mynd 2.16. Þróun Gini-stuðuls ráðstöfunartekna heimila á Norðurlöndunum.

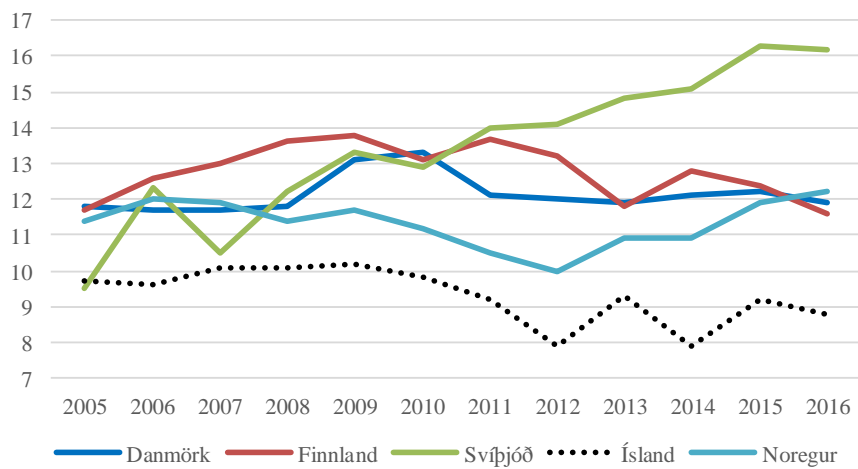
Heimild: Norræna ráðherranefndin, OECD.

Að lokum er rétt að setja þróun ráðstöfunartekna í samhengi við jöfnuð í skýrslu norrænu ráðherranefndarinnar frá því í fyrra þar sem fjallað er um vaxandi ójöfnuð á Norðurlöndunum.²² Í skýrslunni kemur fram hvernig jöfnuður ráðstöfunartekna hafi aukist á Íslandi í kjölfar efnahagsáfallsins 2008 en á sama tíma sé langtímaleitni til aukins ójafnaðar annars staðar á Norðurlöndum (að Noregi frátöldu). Mynd 2.16 sýnir þetta en greiningin nær til 2016 og sýnir hvernig jöfnuður ráðstöfunartekna er mestur á Íslandi samanborið við aðrar Norðurlandþjóðir. Myndin sýnir hvernig Gini-stuðullinn er lægstur.

Gini-stuðull er einn nokkurra mælikvarða á dreifingu tekna eða eigna. Fyrir tekjur miðast hann við ráðstöfunartekjur og hvernig þær dreifast á svokallaðar neyslueiningar þar sem ráðstöfunartekjum fjölskyldu er deilt niður á fjölda heimilismanna sem þó hafa misjafnt vægi eftir því hvort þeir eru börn eða fullorðnir. Gini-stuðull tekur gildið 0 ef allir hafa sömu ráðstöfunartekjur en gildið 100 ef einn hefur allar tekjur og aðrir ekki neinar. Hagstofa Íslands reiknar og gefur út þrjá mismunandi mælikvarða á tekjudreifingu, Gini-stuðul, fimmtungastuðul og lágtekjumörk. Þeim er öllum sammerkt að vera einfaldir og í raun betur til þess fallnir að bera saman tekjudreifingu milli landa en til að fylgjast með þróuninni yfir tíma. Stofnunin byggir stuðlana á lífshjararannsókn sem er úrtakskönnun. Þeir hafa verið gefnir út fyrir árin 2004–2016 og eru birtir á vef Hagstofunnar. Útreikningurinn nær þannig einu ári lengra en er að finna í OECD gögnum. Aðstæður eru hins vegar óbreyttar og á Íslandi

²² Increasing Income Inequality in the Nordic (2018), Nordic Economic Policy Review.

er mestur jöfnuður á árinu 2016 samkvæmt niðurstöðunum. Annað áhugavert eru svokölluð lágtekjumörk, þ.e. fjöldi einstaklinga sem eru undir 60% af miðgildi ráðstöfunartekna. Þau eru lægst á Íslandi og hafa lækkað um u.þ.b. 1 prósentustig á umræddu tímabili. Mynd 2.17 sýnir þessa þróun.



Mynd 2.17. Lágtekjuhluutfallið 2005–2016.

Heimild: Hagstofa Íslands.

3 Stuðningur við barnafjölskyldur

Helstu atriði í kaflanum:

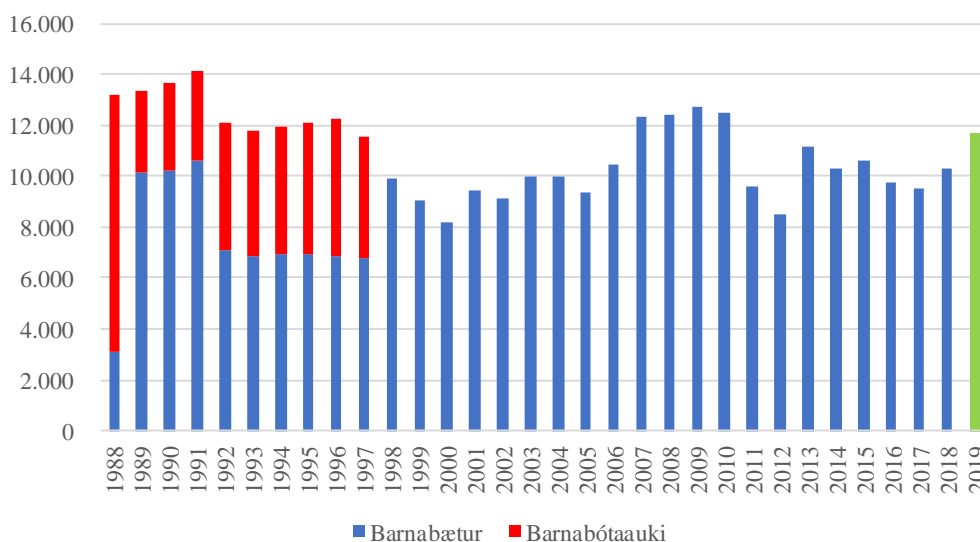
- Á 30 árum hefur kerfi barnabóta tekið nokkrum breytingum frá því að vera blanda af ótekjutengdum stuðningi og tekjutengdum í að vera alfarið tekjutengt. Með þeirri breytingu og ýmsum öðrum sem á eftir komu voru barnabætur hugsaðar sem sérstakur stuðningur við tekjulægri fjölskyldur í stað þess að þær væru almennar tilfærslur til allra barnafjölskyldna óháð efnahag. Á fjárlögum fyrir árið 2019 er áætlað að um 12 ma.kr. verði ráðstafað í gegnum kerfi barnabóta.
- Kerfi barnabóta hér á landi er í grundvallaratriðum ólíkt kerfi annarra Norðurlandþjóða en þar eru barnabætur almennt ótekjutengdar og greiddar til allra barnafjölskyldna. Hér miðar kerfið að því að beina bótunum þangað sem þörfin er mest. Metið hefur verið að kostnaður af ótekjutengdu kerfi sé um 28 ma.kr. ef miðað væri við greiðslur 2019. Það er ávallt stjórn málalegt viðfangsefni að ákvarða hversu hár heildarstuðningurinn á að vera og hvort beina eiga stuðningnum þangað sem þörfin er mest eða veita stuðning án tillits til tekna líkt og gert er annars staðar á Norðurlöndum.
- Barnabætur eru annars vegar greiddar til einstæðra foreldra og hins vegar til sambúðarfólks. Fyrir börn undir 18 ára aldri eru bætur 67% hærri með fyrsta barni hjá einstæðum foreldrum en sambúðarfólki. Með öðru barni eru þær síðan 44% hærri. Þessi hlutföll hafa verið eins frá 1998. Fyrir tekjur umfram ákveðin mörk eru barnabætur skertar um ákveðna hlutfallstölu af umframtekjunum sem fer eftir fjölda barna. Viðbótarbætur eru greiddar með börnum undir 7 ára aldri og eru þær jafn háar fyrir einstæða foreldra og sambúðarfólk, 60% til viðbótar miðað við 1. barn hjá sambúðarfólki en 36% hjá einstæðum foreldrum.
- Stuðningur við hvert barn fylgdi almennt ekki verðlagi eftir 2006. Hækkun viðbótarstuðnings vegna barna undir 7 ára hefur þó verið umfram þróun launa. Skerðingarmörk hafa hækkað hraðar en laun eftir 2005 sem hefur fjölgað þeim sem fá óskertar bætur og hækkað greiðslur til þess lágtekjufólks sem annars hefði búið við skerðingu. Skerðingarmörkin hafa þannig verið notuð fremur sem stýriteki en breytingar á stuðningi miðað við hvert barn. Stuðningur við barn undir 7 ára aldri hefur þó verið að þróast umfram þróun launa eftir 2005. Þróunin í kerfinu hefur verið í stökkum.
- Einstæðir foreldrar eru 20% af fjölda sambúðarfólks með börn (sambúðarfólk talið sem tveir). Heildargreiðslur til einstæðra foreldra fóru árið 2015 fram úr greiðslum til sambúðarfólks. Skerðingarmörk hafa mun meiri áhrif á sambúðarfólk en einstæða foreldra. Við útreikning 2018 fengu 12% sambúðarfólks og 31% einstæðra foreldra óskertar bætur.
- Í barnabótakerfinu er innbyggður hvati til að skrásetja sig sem einstætt foreldri enda þótt einstaklingar séu í sambúð. Þessi hjónabandsrefsing (e. marriage penalty) er dæmi um það hvernig stjórnvöld mismuna barnafjölskyldum eftir sambúðarformi. Skattýfirvöld finna verulega fyrir þessum hvötum í allri skattframkvæmd og úrræðin í því samhengi eru afar fá og mjög viðkvæm og erfíð viðureignar.
- Heildargreiðslur í kerfi barnabóta sveiflast allnokkuð yfir hagsveifluna í sögulegu tilliti og bætt hefur verið í á samdráttartímum. Dregið hefur verið úr stuðningi við sambúðarfólk að undanfögnu þegar tekjustaða neðsta fjórðungs þess hóps batnaði og greiðslur hafa í ríkari mæli farið til einstæðra foreldra þar sem þróun hjá neðsta tekjufjórðungi þess hóps hefur verið hægari en hjá framangreindum hópi.
- Í fjárlögum fyrir árið 2019 eru skerðingarmörk hækkuð um 29%. Fyrir einstæða foreldra fara mörkin úr 2,9 m.kr. í 3,6 m.kr. og hækka tvöfalt hjá sambúðarfólki. Bótajárhæðir hækka um 5%. Búin eru til viðbótarskerðingarmörk tekna þannig að stuðningur gagnist mest barnafjölskyldum með lágar og millitekjur. Talið er að heildarútgjöld ríkissjóðs vegna barnabóta hækki úr 10,3 ma.kr.kr. 2018 í 12,1 ma.kr. á árinu 2019. Það svarar til 17,5% hækkunar milli ára, eða um 14% að raungildi. Hækkun skerðingarmarkanna ívilnar sambúðarfólki meira þar sem mörkin bíta frekar á þann hóp.
- Heildarútgjöld til greiðslu barnabóta munu á næsta ári nálgast stigið sem þær voru í þegar efnahagsáfallið 2008 reid yfir. Á endanum er það samspil skattkerfis og stuðnings við barnafjölskyldur sem ákvarðar skattbyrði þeirra að teknu tilliti til bóta. Áhugavert er að skoða norrænan samanburð í þessu efni í ljósi þess að óskertur stuðningur í formi barnabóta héraendis er hár miðað við norræn barnabótakerfi. Óskertur stuðningur til tekjulágra barnafjölskyldna er næstum því í öllum tilfellum hæstur hér miðað við annars staðar á Norðurlöndum.

Samkvæmt erindisbréfi sérfræðingahópsins er honum ætlað að horfa til stuðnings sem ríkið veitir barnafjölskyldum í tengslum við heildarendurskoðun tekjuskattkerfisins. Þar er auk barnabóta nefndur barnalífeyrir og mæðra- og feðralaun. Þeir bótaflokkar eru ótekjutengdir. Mæðra- og feðralaun eru einungis greidd einstæðum foreldrum sem eiga tvö börn eða fleiri, en barnalífeyrir er aftur á móti greiddur með börnum yngri en 18 ára, ef foreldri er látið eða er elli-, örorku- eða endurhæfingarlífeyrisþegi. Þá geta einstæðar mæður sótt um barnalífeyri sé faðerni ekki þekkt. Af þessu leiðir að síðarnefndu stuðningskerfin, þ.e. barnalífeyrir og mæðra- og feðralaun, eru mun sértækari en barnabótakerfið sem er meginástæða þess að sérfræðingahópurinn telur ekki ástæðu til að gera þeim frekari skil í þeirri umfjöllun sem á eftir kemur um barnabætur.

3.1 Almenn lýsing á kerfi barnabóta

Þegar staðgreiðsluferfið var tekið upp árið 1988 voru barnabætur að meginstofni til ótekjutengdar, en einungis tæplega fjórðungur af heildarfjárhæð þeirra, svokallaður barnabótaauki greiddur með börnum yngri en 7 ára, var tekju- og eignatengdur. Á árunum þar á eftir tóku barnabæturnar margvíslegum breytingum sem fólu í sér tilfærslu frá almennum ótekjutengdum barnabótum yfir í hinn tekju- og eignatengda barnabótaauka. Álagningarárið 1998 voru barnabætur og barnabótaauki sameinuð og tekjutengd að fullu og kölluðust síðan barnabætur einu nafni, en áfram var greidd viðbót með börnum yngri en 7 ára. Fram að þeim tíma hafði skerðing barnabóta verið reiknuð af bótum greiddum með hverju barni fyrir sig, en síðan þá hafa barnabætur verið skertar miðað við heildarfjárhæð útreiknaðra bóta ef frá er talin viðbótin með börnum yngri en 7 ára. Allt til álagningarársins 1999 voru barnabætur miðaðar við tekjuskatts- og útsvarsstofn, en frá þeim tíma hefur verið miðað við heildartekjur, þ.e. tekjuskattskyldar tekjur, fjármagnstekjur og ýmsar skattfrjálsar tekjur framteljenda.

Árið 2001 var tekjutenging þeirrar viðbótar sem greidd er með börnum yngri en 7 ára felld niður og eignatenging barnabóta var afnumin sama ár. Tekjutenging bóta vegna barna yngri en 7 ára var síðan tekin upp að nýju við álagningu árið 2011. Við álagningu árið 2015 hækkuðu allar fjárhæðir barnabótakerfisins allnokkuð samhliða aukinni tekjutengingu þeirra.



Mynd 3.1. Skipting í ótekjutengdar og tekjutengdar barnabætur á föstu verðlagi 2018.

Heimild: Ríkisskattstjóri og fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Á þeim þremur áratugum sem liðnir eru frá upptöku staðgreiðslu tekjuskatts hefur barnabótakerfið tekið miklum breytingum, en grundvallarbreyting verður þó á því árið 1998 þegar barnabætur verða að fullu tekjutengdar. Með þeirri breytingu og ýmsum öðrum sem á eftir komu voru barnabætur hugsaðar sem sérstakur stuðningur við tekjulægi fjölskyldur í stað þess að þær væru almennar tilfærslur til allra

barnafjölskyldna óháð efnahag. Þessi þróun fól í sér aukinn tekjujöfnuð vegna þess hversu órjúfanlegur hluti barnabætur eru alla jafna af íslenska tekjuskattkerfinu.

Barnabætur eru ætlaðar annars vegar einstæðum foreldrum og hins vegar sambúðarfólki. Fyrir börn undir 18 ára aldri eru bætur 67% hærri með fyrsta barni einstæðra foreldra en með fyrsta barni sambúðarfólks. Með öðru barni eru bæturnar 43% hærri. Fyrir tekjur umfram ákveðin mörk eru barnabætur skertar um ákveðna hlutfallstölu af umframtekjunum sem fer eftir fjölda barna. Viðbótarbætur eru greiddar með börnum undir 7 ára aldri og eru þær hinar sömu fyrir einstæða foreldra og sambúðarfólk. Í töflu 3.2 sést nánar hverjar fjárhæðirnar eru eftir hjúskaparstétt.

Kerfi barnabóta hér á landi er í grundvallaratriðum ólíkt kerfi annarra Norðurlandþjóða en þar eru barnabætur almennt ótekjutengdar og greiddar til allra barnafjölskyldna. Hér miðar kerfið að því að beina bótunum þangað sem þörfin er mest, þ.e. hjá tekjulágum barnafjölskyldum, en annars staðar á Norðurlöndum eru barnabætur almennur stuðningur við barnafjölskyldur óháð efnahagslegum aðstæðum eins og nánar verður fjallað um síðar.

3.2 Kostnaður ótekjutengds kerfis

Sem fyrr segir miðar núverandi barnabótakerfi að því að beina stuðningnum þangað sem þörfin er mest, þ.e. til tekjulágra fjölskyldna, og er stuðningurinn meiri fyrir einstæða foreldra. Síðar verður fjallað um hagræn sjónarmið þess að ná þessu markmiði með þeim fyrirvara að bæturnar nái ekki of langt upp tekjudreifinguna.

Það er ávallt stjórn málalegt viðfangsefni að ákvarða hversu hár heildarstuðningurinn á að vera og hvort beina eiga stuðningnum þangað sem þörfin er mest eða veita stuðning án tillits til tekna.

Tafla 3.1. Fjöldi barna eftir aldri og árlegur kostnaður af ótekjutengdu kerfi miðað við greiðslur 2018.

Hjúskaparstaða	Heildarfjöldi barna	Þar af börn yngri en 7 ára	Þar af börn 7 ára og eldri
Einstæðir foreldrar	19.048	6.333	12.715
Sambúðarfólk	62.937	24.770	38.167
Stuðningur pr. barn	kr. pr. ár Undir 7 ára	kr. pr. ár Undir 18 ára	
Einstæðir foreldrar	133.300	375.000	
Sambúðarfólk	133.300	240.000	
Samtals m. kr.:			26.394

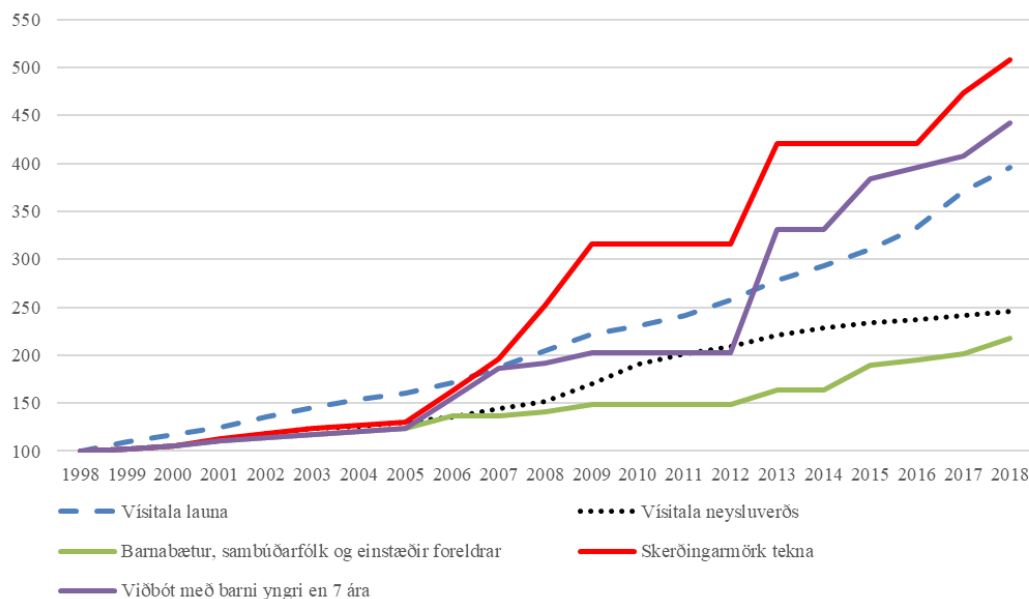
Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og eigin útreikningar.

Til samanburðar við aðrar Norðurlandþjóðir er stillt upp dæmi í töflu 3.1 af ótekjutengdu kerfi barnabóta miðað við fjölda barna eftir sambúðarformi og aldri. Af þessu má sjá að ef veittur væri svipaður stuðningur við hvert barn og greiðslur 2018 miðast við en án tekjutenginga myndi slíkt kerfi kosta rúma 26 ma.kr. á ári sem er um 16 ma.kr. meira en kostnaður við núverandi kerfi. Erfitt getur reynt að fara úr einu kerfi í annað án þess að stuðningur skerðist hjá einhverjum hópum. Þar af leiðandi hlýtur lægsti samnefni ótekjutengds kerfis að vera sá stuðningur sem nú er veittur. Í töflu 3.1 er miðað við að ótekjutengdar fjárhæðir barnabóta séu þær sömu og árið 2018. Kerfi eins og þetta væri í eðli sínu örlátara en gerist og gengur á Norðurlöndunum enda er stuðningur án tekjutengingarinnar í flestum tilfellum hærri hér eins og fjallað er um síðar í kaflanum.

3.3 Þróun kerfisins

Áhugavert er að greina þróun barnabótanna nánar eftir að þær urðu alfarið tekjutengdar árið 1998. Á eftirfarandi mynd sést þróunin í heild yfir tíma í samanburði við þróun almenns verðlags og kauplags.

Innbyrðis hlutföll kerfisins hafa haldist allt tímabilið. Það þýðir að skerðingarmörk einstæðra foreldra og sambúðarfólks hafa þróast eins, sem og stuðningur við hvert barn einstæðra foreldra og sambúðarfólks. Í kafla 3.5 er farið nánar yfir þróunina hjá sambúðarfólki annars vegar og einstæðum foreldrum hins vegar.

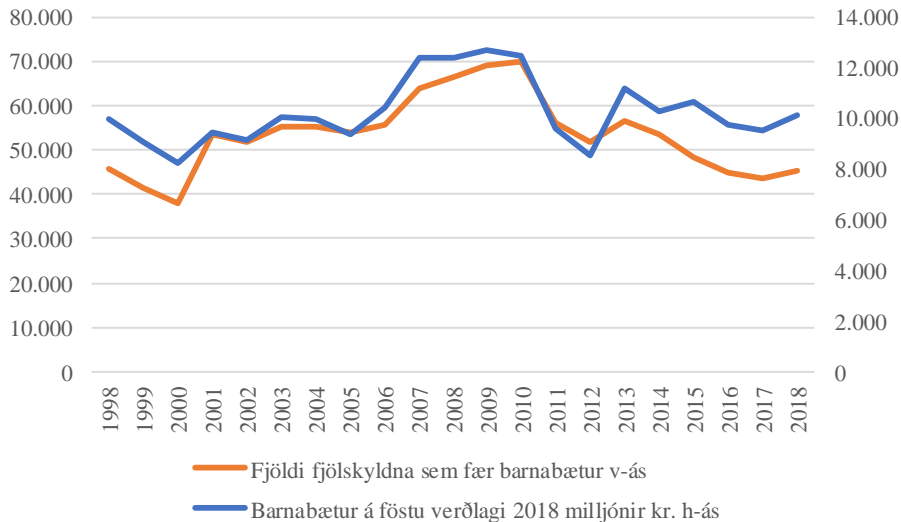


Mynd 3.2. Vísitölur barnabóta, skerðingarmarka, kauplags og verðlags 1998–2018 (greiðsluár).

Heimild: Ríkisskattstjóri og eigin útreikningar.

Ofangreind mynd sýnir að til 2005 fylgdu barnabæturnar og skerðingarmörkin verðlagi en ekki kauplagi. Árið 2006 varð framvindubrot í þróuninni en eftir það fóru bæturnar að dragast aftur úr verðlagsþróun en skerðingarmörk tekna hækkuðu umfram launaþróun sem þýðir að barnabótunum var beint meðvitað í auknum mæli að neðri tekjuhópunum. Um leið hækkaði stuðningur við hvert barn undir 7 ára aldri umfram þróun launa.

Fyrir neðstu tekjuhópana með börn yfir 7 ára aldri, þar sem skerðing var ekki íþyngjandi (tekjur undir skerðingarmörkum), hafa bætur skerast að raungildi en fyrir hópana ofan við tekjuskerðingarmörkin gerði kerfið það að verkum að þeir fengu bætur í ríkari mæli en áður. Við það fjölgaði bótaþegum eins og glöggst kemur fram á mynd 3.3 þar sem skoða má fjölda fjölskyldna og heildarkostnað barnabótakerfisins á föstu verðlagi síðastliðna tvo áratugi.



Mynd 3.3. Fjöldi fjölskyldna greiðsluárin 1998–2018 sem fékk barnabætur og heildarútgjöld á föstu verðlagi 2018.

Heimild: Ríkisskattstjóri.

Myndin sýnir glögglega hvernig langtímaleitnin í þróun fjöldans var upp á við fram til ársins 2010 og sama á við um heildarstuðninginn. Þróunin er nokkuð sveiflukennnd eftir hagsveiflum en verulega fjölgar í þessum hópi í kjölfar efnahagsáfallsins 2008 þegar laun drögust saman án þess að hreyft væri við tekjuskerðingarmörkunum. Þegar uppsveiflan hófst 2011 fækkaði fjölskyldunum sem þáðu barnabætur, en sá samdráttur gekk aðeins til baka með miklum breytingum á barnabótum á greiðsluárinu 2013. Eftir það hefur þróunin legið niður á við bæði hvað varðar heildarfjárhæð og fjölda allt fram til ársins 2018 þegar bótapögum fjölgaði lítillega ásamt því að heildarfjárhæðin hækkaði.

Vert er að staldra við og skoða sérstaklega þróunina eftir 2010. Í töflunni á næstu síðu má sjá þróun stuðnings við einstæða foreldra og sambúðarfólk frá 2010 eftir greiðsluárum og á föstu verðlagi. Á öllu tímabilinu eykst stuðningur við hvert barn á föstu verðlagi. Stuðningur við börn undir 7 ára aldri hækkaði um 74% en annar stuðningur um 17%. Heildarstuðningur eykst hins vegar ekki enda þótt skerðingarmörkin hafi hækkað um 29% á árunum 2010–2018. Þar hefur áhrif að launin hafa hækkað á sama tíma um 43%. Í töflunni koma líka fram skerðingarprósentur af hverju barni fyrir tekjur umfram skerðingarmörk.

3.4 Samanburður við aðrar Norðurlandapjóðir

Áður hefur verið vikið að því að stuðningur annars staðar á Norðurlöndunum við barnafjölskyldur er ótekjutengdur nema í Danmörku en þar hefst skerðingin við mjög há tekjumörk. Í töflu 3.3 er kerfi barnabóta á Norðurlöndunum sýnt. Annars vegar í þjóðargjaldmiðlum og hins vegar með því að setja stuðninginn í samhengi við meðallaun í iðnaði og þjónustu í viðkomandi landi. Öll löndin nema Svíþjóð eru með það fyrirkomulag að ólíkar greiðslur eru með hverju barni hvort sem um er að ræða einstætt foreldri eða sambúðarfólk. Í Danmörku miðast greiðslurnar við þrjá aldersflokka, 0–2 ára, 3–6 ára og 7–17 en hér er borguð viðbótarfjárhæð fyrir börn undir 7 ára aldri eins og áður hefur komið fram. Í Finnlandi er miðað við fjölda barna og einstætt foreldri fær viðbótagreiðslu með barni miðað við sambúðarfólk. Í Noregi fær einstætt foreldri borgað aukalega fjárhæð sem samsvarar stuðningi við eitt barn. Taflan sýnir að án tillits til tekjutengingar er stuðningurinn nær ávallt meiri hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum.

Þessu er fylgt eftir með samanburði í töflu 3.4 þar sem búið er að uppfæra barnabætur miðað við gengi í nóvember 2018 og stilla upp tveimur dæmum eftir hjúskaparstétt. Þau sýna að í öllum tilvikum er

barnabótastuðningur hærri hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum. Minnstu munar í samanburði við danska kerfið hvort heldur er horft á sambúðarfólk eða einstæða foreldra, en í tilviki sambúðarfólks munar mestu samanborið við Finnland og Svíþjóð þegar kemur að einstæðum foreldrum. Athygli vekur að barnabætur hækka með aldri barns í Finnlandi og Svíþjóð en lækka í Danmörku og á Íslandi. Í Noregi eru barnabætur óháðar aldri barna. Rétt er að hafa þann fyrirvara á þessum samanburði að hér er einungis verið að bera saman stuðning í formi barnabóta en annars konar stuðningur kann einnig að vera til staðar gagnvart barnafjölskyldum eins og t.d. í tilviki einstæðra foreldra hér á landi.

Tafla 3.2. Barnabótakerfið (greiðsluár) stuðningur og skerðingarmörk á föstu verðlagi 2018 auk skerðingarhlutfalls tekna.

Greiðsluár	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Börn hjóna og einstæðra foreldra, undir sjö ára	76.624 kr	73.682 kr	70.047 kr	110.201 kr	108.003 kr	123.078 kr	124.644 kr	126.152 kr	133.300 kr
Börn undir 18 ára aldri sambúðarfólk:									
Fyrsta barn	190.749 kr	183.426 kr	174.377 kr	184.657 kr	180.974 kr	206.234 kr	208.791 kr	211.317 kr	223.300 kr
Börn hjóna umfram eitt	227.053 kr	218.337 kr	207.565 kr	219.802 kr	215.417 kr	245.485 kr	248.608 kr	251.615 kr	265.900 kr
Börn undir 18 ára aldri einstæðir foreldrar:									
Fyrsta barn	317.704 kr	305.507 kr	290.436 kr	307.557 kr	301.422 kr	343.494 kr	347.865 kr	352.074 kr	372.100 kr
Börn einstæðra foreldra umfram eitt	325.901 kr	313.389 kr	297.929 kr	315.493 kr	309.199 kr	352.356 kr	356.841 kr	361.157 kr	381.700 kr
Neðri skerðingarmörk tekna:									
Fyrir hjón	4.507.930 kr	4.334.869 kr	4.121.017 kr	5.289.654 kr	5.184.137 kr	5.100.561 kr	5.015.024 kr	5.543.837 kr	5.800.000 kr
Fyrir einstætt foreldri	2.253.965 kr	2.167.434 kr	2.060.508 kr	2.644.827 kr	2.592.068 kr	2.550.280 kr	2.507.512 kr	2.771.919 kr	2.900.000 kr
Skerðingarhlutfall tekna:									
Skerðingarhlutfall tekna hjá börnum undir 7 ára									
Fyrir hvert barn		3%	3%	3%	3%	4%	4%	4%	4%
Skerðingarhlutfall tekna hjá börnum undir 18 ára									
Með einu barni	2%	3%	3%	3%	3%	4%	4%	4%	4%
Með tveimur börnum	5%	5%	5%	5%	5%	6%	6%	6%	6%
Með þremur börnum og fleiri	7%	7%	7%	7%	7%	8%	8%	8%	8%

Heimild: Ríkisskattstjóri og Hagstofa Íslands.

Tafla 3.3. Barnabótakerfi greiðslur 2017 í þjóðargjaldmiðlum og í hlutfalli við meðallaun.

Fjárhæðir í þjóðargjaldmiðlum

Flokkur	Danmörk		Flokkur	Ísland		Flokkur	Finnland	Noregur	Svíþjóð
	Sambúð	Einstæðir		Sambúð	Einstæðir				
Eingreiðsla		5.648	Undir 7	122.879	122.879	1. barn	1.138	11.640	12.600
0-2 ára	17.964	23.504	Fyrsta barn	205.834	342.939	2. barn	1.258	11.640	14.400
3-6 ára	14.220	19.760	Barn til viðbótar	245.087	351.787	3. barn	1.605	11.640	18.048
7-17 ára	11.184	16.724	Tekjumörk mán	450.000	225.000	4. barn	1.838	11.640	24.720
Tekjumörk á ári pr. foreldri	749.000	749.000	Skerðing 1 barn	4%	4%	Pr. barn meira en 5	2.072		27.600
Skerðing	2%	2%	Skerðing 2 börn	6%	6%	Einstætt foreldri fær 1 barn meira		11640*	
			Skerðing 3 börn	8%	8%				
			Skerðing undir 7	4%	4%	Viðbót einstætt foreldri pr. barn	559		

Fjárhæðir í hlutfalli við meðallaun í iðnaði og þjónustu í hverju landi fyrir sig

Flokkur	Danmörk		Flokkur	Ísland		Flokkur	Finnland	Noregur	Svíþjóð
	Sambúð	Einstæðir		Sambúð	Einstæðir				
Eingreiðsla		1,2%	Undir 7	1,4%	1,4%	1. barn	2,6%	2,0%	2,9%
0-2 ára	4,3%	5,7%	Fyrsta barn	2,3%	3,9%	2. barn	2,9%	2,0%	3,3%
3-6 ára	3,4%	4,8%	Barn til viðbótar	2,8%	4,0%	3. barn	3,6%	2,0%	4,2%
7-17 ára	2,7%	4,0%	Tekjumörk mán	30,3%	30,3%	4. barn	4,2%	2,0%	5,7%
Tekjumörk á mánuði pr. foreldri	181%	181%	Skerðing 1 barn	4%	4%	Pr. barn meira en 5	4,7%		6,3%
Skerðing	2%	2%	Skerðing 2 börn	6%	6%	Einstætt foreldri fær 1 barn meira		2,0%	
			Skerðing 3 börn	8%	8%				
			Skerðing undir 7	4%	4%	Viðbót einstætt foreldri pr. barn	1,3%		

Heimild: Taxing Wages (2017).

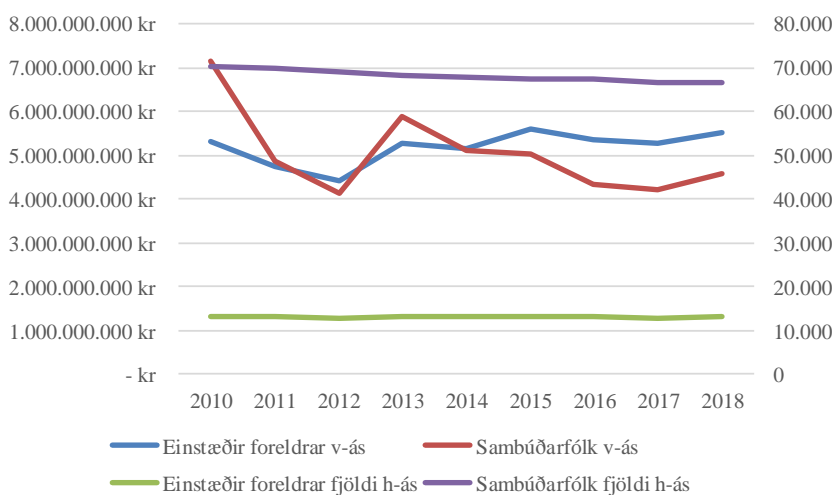
Tafla 3.4. Barnabætur á Norðurlöndunum, greiðslur 2017 – hámark án skerðinga.

Umreiknað á gengi dagsins í nóvember	Danmörk	Finnland	Noregur	Svíþjóð	Ísland	Danmörk	Finnland	Noregur	Svíþjóð	Ísland
Hjón	ISK	ISK	ISK	ISK	ISK	Vísitala	Vísitala	Vísitala	Vísitala	Vísitala
0 - 2 ára (DK) 1. (FIN, NOR, SVÍ)	338.801	160.230	168.780	171.990	328.713	103,1	48,7	51,3	52,3	100,0
3 - 6 ára (DK) 2. (FIN, NOR, SVÍ)	268.189	177.126	168.780	196.560	367.966	72,9	48,1	45,9	53,4	100,0
7 - 17 ára (DK) 3. (FIN, NOR, SVÍ)	210.930	225.984	168.780	246.355	245.087	86,1	92,2	68,9	100,5	100,0
Einstæðir foreldrar										
0 - 2 ára	443.285	238.937	168.780	171.990	465.818	95,2	51,3	36,2	36,9	100,0
3 - 6 ára	372.674	255.833	168.780	196.560	474.666	78,5	53,9	35,6	41,4	100,0
7 - 17 ára	315.415	304.691	168.780	246.355	351.787	89,7	86,6	48,0	70,0	100,0
Eingreiðsla (per barn í Finnlandi)	106.521	78.707	168.780							
Tekjumörk á ári per foreldri, þús.isk	14.126									
Skerðingarhlutfall, %	2									
Dæmi 1:										
Hjón með tvö börn, eitt yngra en sjö ára	479.119	403.110	337.560	442.915	613.053	78,2	65,8	55,1	72,2	100,0
Einstæðir, með tvö börn, eitt yngra en sjö	794.610	560.524	506.340	442.915	826.453	96,1	67,8	61,3	53,6	100,0
Dæmi 2:										
Hjón með tvö börn, bæði yngri en sjö ára	606.990	337.356	337.560	368.550	696.679	87,1	48,4	48,5	52,9	100,0
Einstæðir, með tvö börn, bæði yngri en sjö	815.959	494.770	506.340	368.550	940.484	86,8	52,6	53,8	39,2	100,0

Heimild: Taxing Wages (2017).

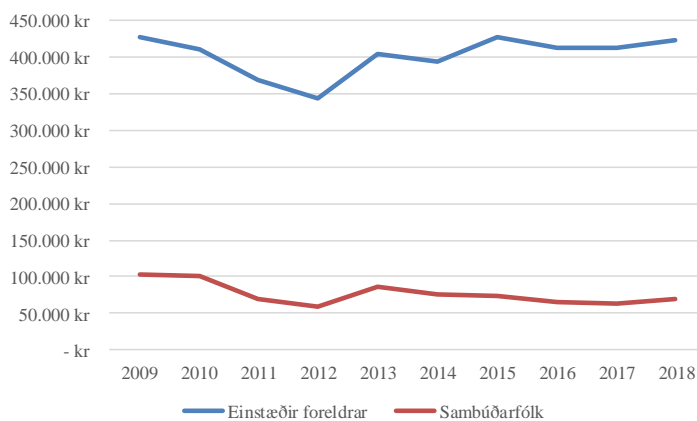
3.5 Sambúðarform, fjöldi, greiðslur og áhrif skerðingarmarka

Hér að framan hefur því verið lýst að íslenska stuðningskerfinu við barnafjölskyldur er ætlað að taka sérstakt tillit til aðstæðna einstæðra foreldra með því hafa ótekjutengdar greiðslur með fyrsta barni undir 18 ára aldri um 67% hærri en til sambúðarfólks og um 43% með öðrum börnum. Skerðingarmörkin eru hins vegar þau sömu á hvern framteljanda, þ.e. samanlögð tekjumörk sambýlisfólks eru tvöfalt hærri en hjá einstæðum. Líkt og áður hefur komið fram hefur þessi hlutfallslega staða viðhaldist frá 1998 í samanburði við stuðning við einstæða foreldra og sambúðarfólk. Myndirnar hér á eftir sýna annars vegar heildargreiðslur á föstu verðlagi til einstæðra foreldra og sambúðarfólks ásamt fjölda og hins vegar meðalgreiðslur á föstu verðlagi eftir sambúðarformi yfir sama tímabil.



Mynd 3.4. Heildargreiðslur barnabóta á föstu verðlagi eftir sambúðarformi og fjöldi sem þiggur bætur eftir sambúðarformi.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.



Mynd 3.5. Þróun barnabóta á mann eftir hjúskaparstöðu miðað við greiðsluár.²³

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

²³ Útreikningur á barnabótum á mann miðast við heildarfjölda innan hjúskaparstöðu.

Myndirnar að framan sýna að umtalsverðar breytingar hafa orðið á skiptingu barnabóta á tímabilinu, bæði varðandi fjölda og fjárhæðir. Í upphafi þess fór meiri hluti greiðslna til sambúðarfólks, en á árinu 2015 varð sú breyting á að meiri hluti greiðslna fór í síauknum mæli til einstæðra foreldra. Á sama tíma hefur fjöldi einstæðra foreldra með barnabætur nokkurn veginn staðið í stað en sambúðarfólki með barnabætur hefur fækkað. Lækkun heildargreiðslna til sambúðarfólks birtist bæði í fækkum þeirra sem fá greiðslur og lægri greiðslum á mann. Myndir 3.4 og 3.5 sýna þetta. Mynd 3.5 sýnir einnig hvernig leitnin hefur verið niður á við fyrir sambúðarfólk en greiðslurnar hafa haldist á föstu verðlagi hjá einstæðum foreldrum. Eftir mikla lækkun 2012 hafa greiðslurnar farið upp á við og eru nú svipaðar að raunvirði eins og árið 2009.

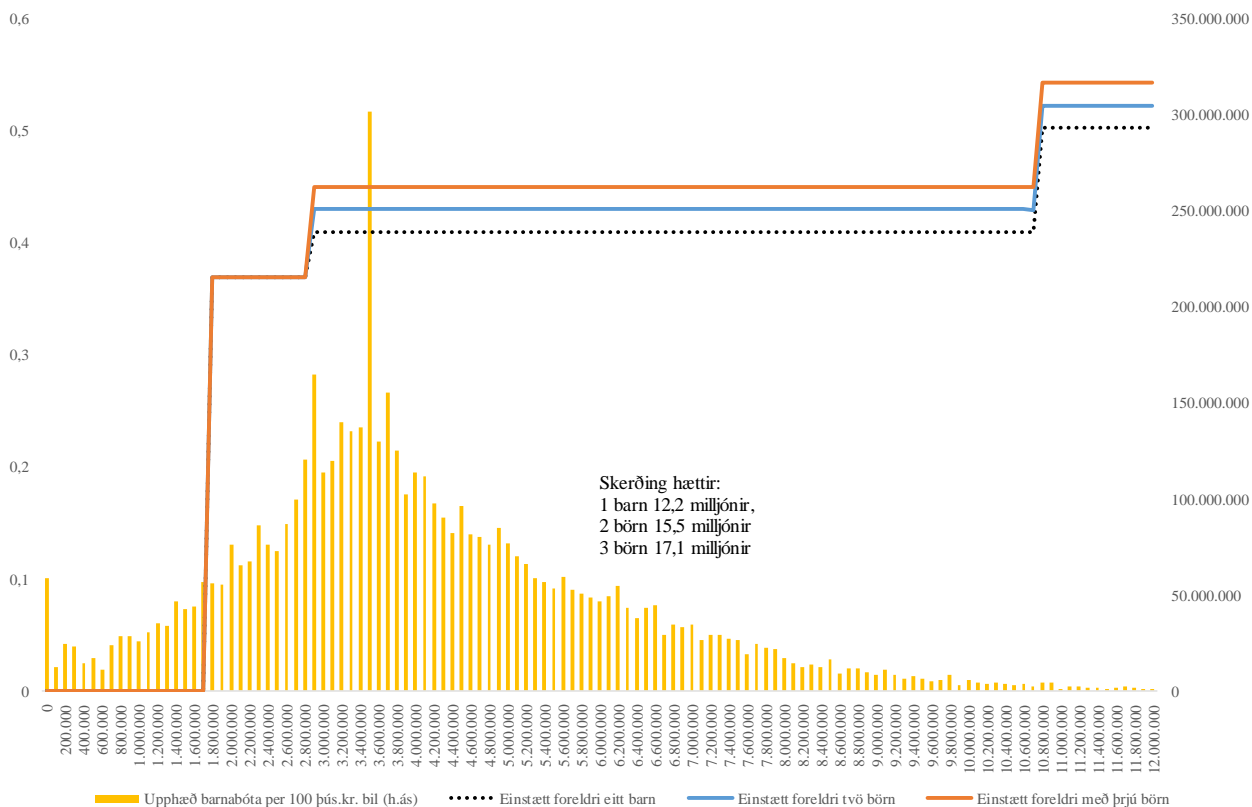
Í núgildandi barnabótakerfi er innbyggður hvati þar sem kerfið ívilnar einstæðum foreldrum og þar af leiðandi hafa einstaklingar skrásett sig sem einstæðir foreldrar enda þótt þeir séu í sambúð. Í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 2015 um tekjutengdan útgreiðanlegan persónuafslátt er þetta kallað hjónabandsrefsing (e. marriage penalty) og dæmi rakin um það hvernig stjórnvöld mismuna barnafjölskyldum eftir sambúðarformi. Skattyfirvöld finna verulega fyrir þessu í allri skattfrankvæmd og úrræðin í því samhengi eru afar fá auk þess að vera mjög viðkvæm og erfið viðureignar.

Áhrif tekjuskerðingarmarkna og skerðingarprósenta á greiðslur skipta miklu máli þegar kemur að sambúðarformi, þ.e. hvernig samspili þeirra og tekjudreifingar tekna til útreiknings barnabóta er háttað.²⁴ Hér á eftir er annars vegar að finna myndir sem sýna heildarfjárhæðir greiðslna barnabóta (h-ás) eftir sambúðarformi á tekjubilum og jaðarskatta þeirra tekna (v-ás).²⁵ Lárétu línurnar á fyrri myndunum eru þannig jaðarskattarnir í heild. Þeir eru 0 upp að skattleysismörkum, fara síðan í 36,94% og hækka því næst við skerðingarmörk barnabóta eftir fjölda barna o.s.frv. Fyrri myndirnar lýsa þannig samspili jaðarskatta skattkerfis og jaðaráhrifum barnabóta. Jaðaráhrif barnabóta leggjast ofan á jaðarskatta skattkerfisins þegar skerðingarmörkum er náð, sem voru 2,9 m.kr. 2018 fyrir einstæða foreldra og 5,8 m.kr. fyrir sambúðarfólk. Á myndunum stendur við hvaða tekjustig barnabætur eru uppurnar vegna skerðinga og þá um leið hvar jaðaráhrifum barnabótakerfis linnir. Það birtist á myndunum þegar lárétu línurnar lækka á nýjan leik fyrir sambúðarfólk en það gerist við það háar tekjur fyrir einstæða foreldra að myndin sýnir það ekki. Lóðréttu gulu línurnar á efri myndunum endurspeglar fjárhæð greiðslna barnabóta 2018 á hverju tekjubili og eru bjöllulaga.

Neðri myndirnar sýna hins vegar tekjudreifingar fjölskyldna með börn, þ.e. þær lýsa fjölda á hverju tekjubili. Þar sést að rétt undir helmingur greiðslna til einstæðra foreldra er á tekjubili óskertra bóta. Skerðingin bitnar verr á sambúðarfólki auk þess sem stuðningurinn á hvert barn lækkar þannig að einungis um þriðjungur greiðslna er á tekjubili með engri skerðingu. Dreifingu greiðslna og tekjudreifingu einstæðra svipar saman en því er ekki þannig farið með tekjudreifingu sambúðarfólks. Hjá þeim ná greiðslur ekki upp í tekjudreifinguna í viðlíka mæli og hjá einstæðum foreldrum.

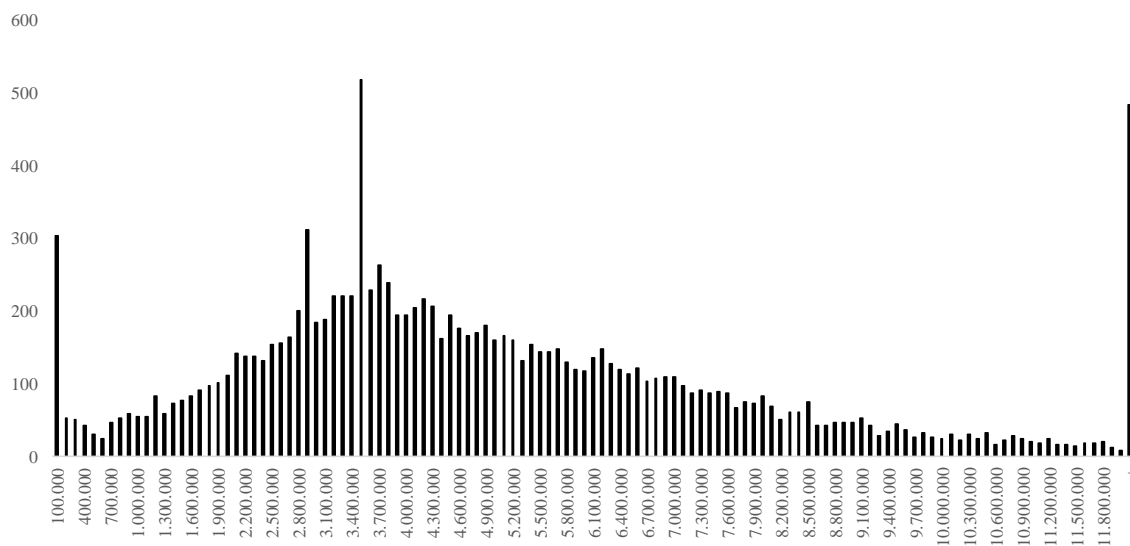
²⁴ Fjármagnstekjur koma inn í þann útreikning en hér grundvallast útreikningur jaðarskatta á því að einungis sé um launatekjur að ræða.

²⁵ Fyrir sambúðafólk eru myndirnar framsettar, hvað útreikning jaðarskatta varðar, eins og um tvo aðila með jafnar tekjur sé að ræða.



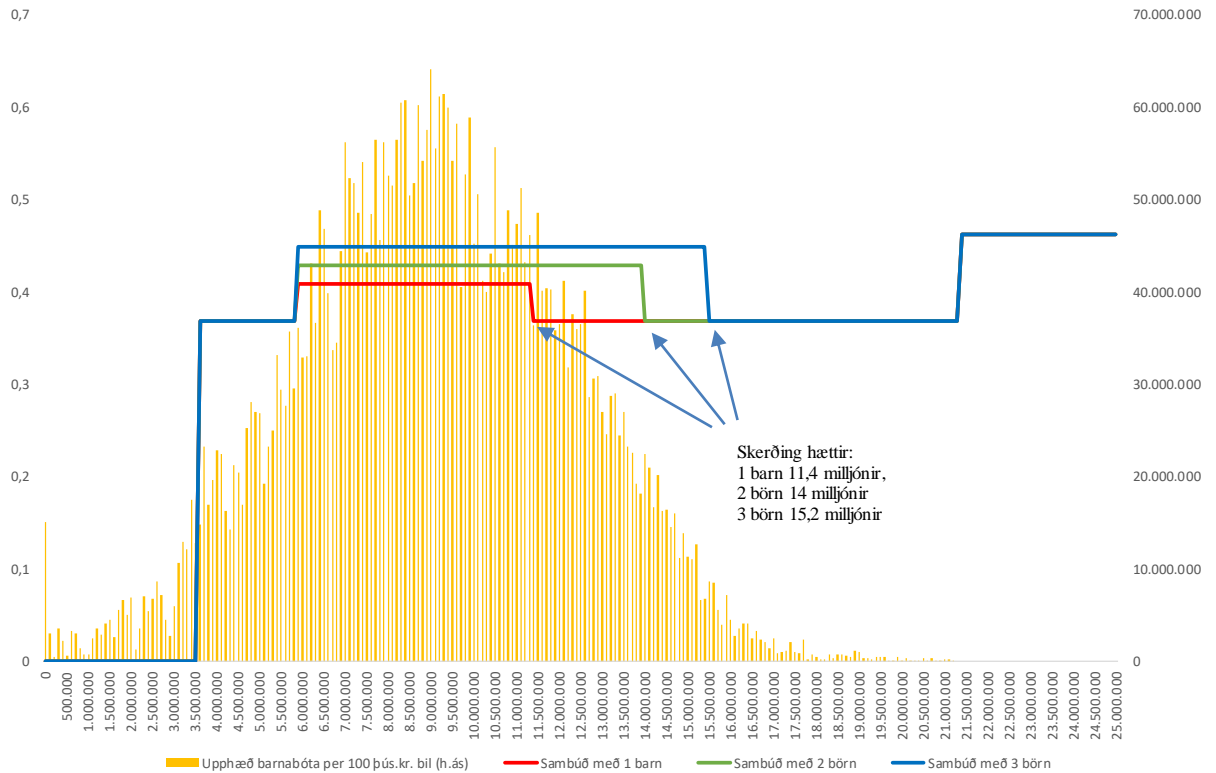
Mynd 3.6. Jaðarskattar 2018 hjá einstæðum foreldrum með börn yfir 7 ára aldri (v-ás) og dreifing heildargreiðslna til einstæðra foreldra (h-ás).

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og eigin útreikningur.



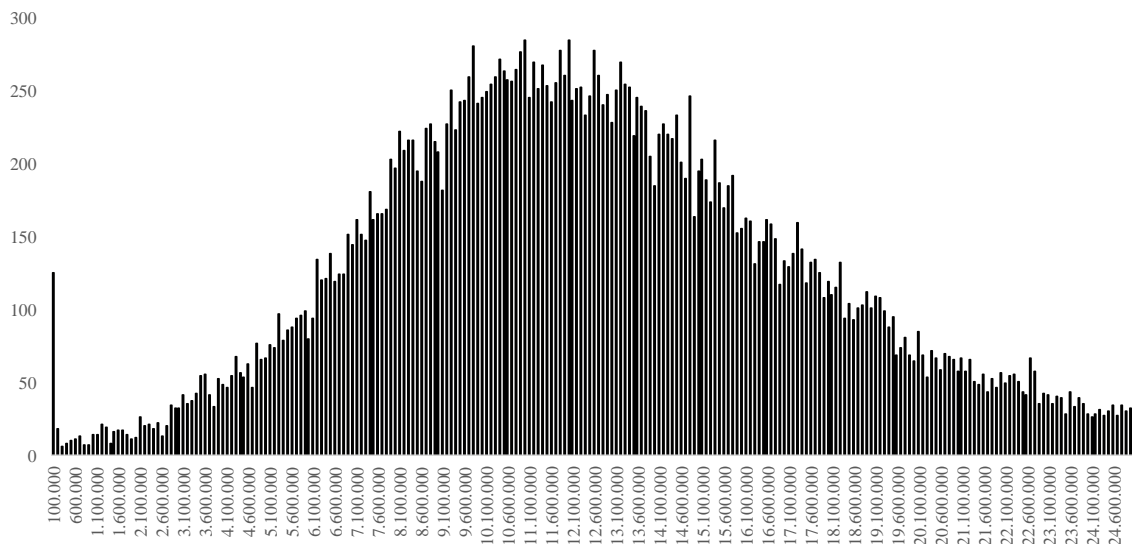
Mynd 3.7. Tekjudreifing barnabótatekna við álagningu 2018 hjá einstæðum foreldrum.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.



Mynd 3.8. Jaðarskattar 2018 hjá sambúðarfólki (báðir aðilar saman) með börn yfir 7 ára aldri (v-ás) og dreifing heildargreiðslna til sambúðarfólks (h-ás).

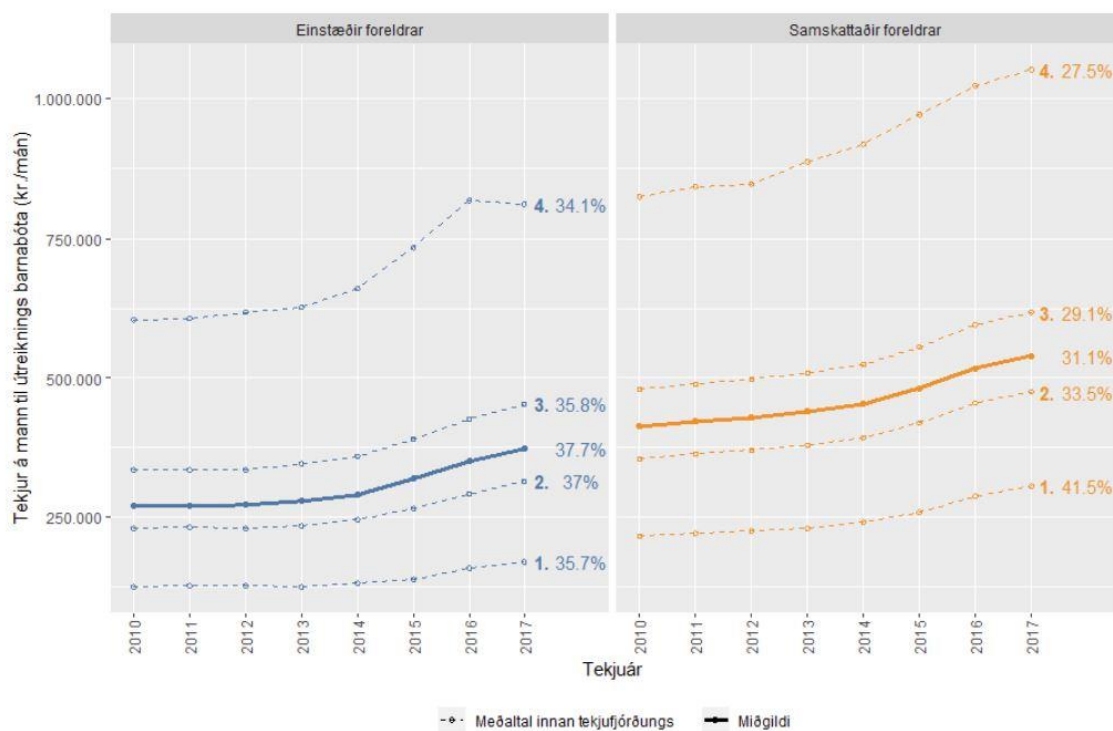
Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og eigin útreikningur.



Mynd 3.9. Tekjudreifing barnabótatekna við álagningu 2018 hjá sambúðarfólki (báðir aðilar saman).

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Umfjöllunin gefur til kynna að áherslan sem verið hefur á stuðning við einstæða foreldra í formi barnabóta hafi haft það í för með sér að stuðningur við sambúðarfólk minnkaði. Um leið verður að nefna að miðað við ofangreint virðist sem fjárhagsleg staða sambúðarfólks hafi batnað í samanburði við einstæða foreldra á tímabilinu. Þannig séð hafi kerfi barnabóta nýst stjórnvöldum til að bregðast við og beina stuðningnum þangað sem þörfin var meiri. Heildarsamhengið segir þó ekki allt. Hér á eftir er að finna mynd sem sýnir hvernig tekjufjórðungar barnafjölskyldna einstæðra foreldra og sambúðarfólks hafa þróast frá 2010.



Mynd 3.10. Þróun tekna til útreiknings barnabóta hjá einstæðum foreldrum og sambúðarfólki 2010–2017.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Myndin sýnir t.d. hvernig miðgildi vaxtar hjá einstæðum foreldrum er hærra en hjá sambúðarfólki á tímabilinu. Á sama tíma hefur neðsti tekjufjórðungur sambúðarfólks aukist meira en neðsti tekjufjórðungur einstæðra foreldra. Annar, þriðji og fjórði tekjufjórðungur sambúðarfólks hefur á móti aukist minna en hjá einstæðum foreldrum. Þannig fáum við þá niðurstöðu að tekjur einstæðra foreldra hafa almennt vaxið meira en tekjur sambúðarfólks. Þetta skýrir að öllum líkindum hvernig stuðningur við einstæða foreldra hefur þróast að undanfögnu. Þróun neðsta tekjufjórðungs einstæðra foreldra hefur þar haft áhrif. Áberandi er á myndinni mikill vöxturinn eftir 2014 hjá öllum hópum. Einstæðir foreldrar í neðsta fjórðungi eru til að mynda með nær láréttan feril fram að því, þ.e. engan vöxt. Hafa skal í huga að hér er verið að skoða heildartekjur fremur en ráðstöfunartekjur eftir skatt og bætur.

Í þessu samhengi þarf að lokum að hafa í huga samspil barnabóta við önnur stuðningskerfi sem beinast einnig að einstæðum foreldrum, eins og mæðra- og feðralaun, barnalífeyrir og skattfrjálsar meðlagsgreiðslur. Sá stuðningur verður ekki til umfjöllunar hér.

3.6 Hækkun stuðnings og breytingar á skerðingarmörkum og skerðingum 2019

Í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2019–2023 kemur fram að helstu áskoranir barnabóta eru að sníða bótakerfin markvissar að fjölskyldum með lágar tekjur, jafnframt því að bæta kjör barnafjölskyldna sem lægstur tekjur hafa. Sérfræðingahópur og stýrinednd unnu með þessar forsendur og á grundvelli þeirra voru lagðar fram tillögur um þróun skerðingarmarkna og barnabóta. Vert er að hafa í huga að skerðingarmörk hafa meiri áhrif á sambúðarfólk en einstæða foreldra samanber umfjöllun að framan. Hækkun skerðingarmarkna til sambúðarfólks hefur því meiri áhrif á bætur þeirra en einstæðra foreldra. Í fjárlögum fyrir árið 2019 birtast viðbótarhækkunir á tekjuviðmiðunum barnabóta umfram forsendur fjármálaáætlunar sem koma til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda á árinu 2019.

Við álagningu opinberra gjalda á einstaklinga í júní síðastliðnum voru árleg skerðingarmörk einstæðra foreldra við ákvörðun barnabóta 2,9 m.kr. miðað við tekjur ársins 2017. Í fjárlögum 2019 breyttust þessi mörk og fóru í 3,6 m.kr., eða hækkuðu um rúmlega 29% milli árána 2018 og 2019, og urðu þar með viðmið fyrir ákvörðun barnabóta á árinu 2019. Skerðingarmörk hjá hjónum og sambýlisfólki verða tvöfalt hærri, þ.e. fara úr 5,8 m.kr. á ári í 7,2 m.kr. Jafnframt voru tekjutengdar barnabætur með hverju barni undir 18 ára aldri hækkaðar um 5%. Til þess að tryggja að framangreindar breytingar gangi ekki upp allan tekjuskalann heldur gagnist fyrst og fremst þeim fjölskyldum sem hafa lægri tekjur var hert á tekjuskerðingu barnabótanna þegar tilteknum skerðingarmörkum er náð.

Samkvæmt gildandi lögum fyrir breytingu var tekjuskerðingarhlutfall barnabóta 4% með einu barni, 6% með tveimur börnum og 8% með þremur börnum eða fleiri þegar tekjurnar fóru umfram tekjuskerðingarmörkin. Með fjárlögum fyrir árið 2019 hækka skerðingarhlutföllin þegar tilteknum tekjum er náð, þ.e. 5,5 m.kr. hjá einstæðum foreldrum og 11 m.kr. hjá hjónum og sambýlisfólki, og urðu 5,5% með einu barni, 7,5% með tveimur börnum og 9,5% með þremur börnum. Engar breytingar urðu á skerðingarhlutfalli tekjutengdra barnabóta með börnum yngri en 7 ára, sem er enn 4%, en bótafjárhæðin sjálf hækkaði eins og aðrar barnabætur um 5%. Talið er að heildarútgjöld ríkissjóðs vegna barnabóta hækki úr 10,3 ma.kr. 2018 í 12,1 ma.kr. á árinu 2019. Það svarar til 17,5% hækkunar milli ára, eða um 14% að raungildi.

Í eftirfarandi töflu eru tekin dæmi af fjölskyldum með misháar tekjur og áætluðum áhrifum barnabótabreytinga á ráðstöfunartekjur þeirra. Hér eru áhrifin metin miðað við álagninguna 2018.

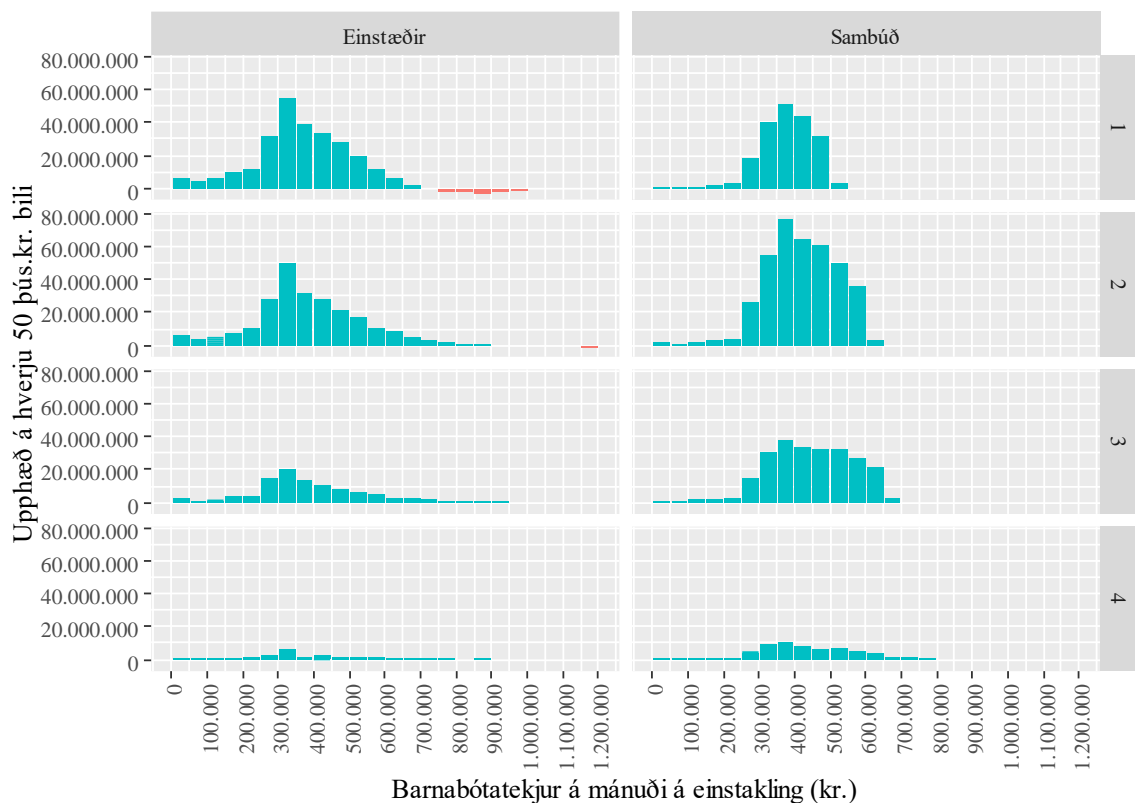
Tafla 3.5. Dæmi um breytingar á stuðningi við barnafjölskyldur í fjárlögum fyrir árið 2019.

Barnabætur með tveimur börnum, öðru yngri en 7 ára	Fyrir	Eftir	Breyting	
	breytingu	breytingu	þús.	%
	þús. kr.	þús. kr.	þús.	%
Einstætt foreldri með 3,6 m.kr. í árstekjur	817	931	114	14,0
Einstætt foreldri með 5,5 m.kr. í árstekjur	627	741	114	18,2
Einstætt foreldri með 9 m.kr. í árstekjur	388	415	27	7,0
Hjón með 7,2 m.kr. í árstekjur	483	654	171	35,4
Hjón með 9 m.kr. í árstekjur	303	474	171	56,4
Hjón með 12 m.kr. í árstekjur	117	211	94	79,8

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Á næstu mynd má sjá skiptingu útgjaldaaukningarinnar eftir sambúðarformi og barnafjölda að teknu tilliti til tekjudreifingar þessara hópa í barnabótatekjum. Myndin sýnir glögglega hvernig aðgerðin eykur stuðning við einstæða foreldra og sambúðarfólk eftir barnafjölda. Fyrsta röðin sýnir breytingu greiðslna til einstæðra foreldra og sambúðarfólks með eitt barn, næsta röð sýnir

tvö börn o.s.frv. Sambúðarfólk fær hærri greiðslur og er þannig brugðist við þróuninni að undanförmu. Gæta skal að því að myndin sýnir heildargreiðslu útgjalda ríkissjóðs en ekki greiðslur á einstakling. Á y-ás eru milljónir króna en á x-ás eru tekjubil barnafjölskyldna.



Mynd 3.11. Áætluð hækkun barnabóta (heildargreiðslur) milli 2018 og 2019 eftir mánaðartekjum á einstakling, skipt upp eftir hjúskaparformi og fjölda barna.²⁶

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

²⁶ Hér er miðað við áætlanir fjármála- og efnahagsráðuneytisins um meðaltalshækkun tekna milli 2017 og 2018 til útreiknings barnabóta og byggja þær áætlanir á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands.

4 Húsnæðisstuðningur hins opinbera

Helstu þættir í kaflanum:

- *Umræða um erfiða stöðu á íslenskum húsnæðismarkaði gagnvart tekjulágum og eignalitlum fjölskyldum hefur verið mjög hávær á undanförunum misserum, ekki síst gagnvart ungu fólki sem er að stíga sín fyrstu skref inn á markaðinn. Umræðan snýr ekki einungis að þeim sem eru að kaupa eigið húsnæði heldur einnig að leigumarkaði.*
- *Til lengri tíma litið hefur þróunin verið sú að ungt fólk er nú eldra við fyrstu húsnæðis kaup en áður og tekjur yngstu aldurshópanna hafa ekki aukist jafn mikið og eldri hópa. Fasteignaverð hefur tilhneigingu til að fylgja almennri tekjuþróun og hefur fyrrgreind þróun gert það að verkum að eiginfjármögnun við fyrstu kaup er erfiðari en áður. Um leið hefur vaxtakostnaður lækkað og þar með greiðslubyrði lána. Áhrif fasteignaverðs og vaxtakostnaðar togast á í greiðslubyrðinni.*
- *Í grófum dráttum er sá húsnæðisstuðningur sem ríkið veitir nú í formi vaxtabóta, húsnæðisbóta til leigjenda, nýtingar séreignarsparnaðar til kaupa og greiðslu lána af fyrstu íbúðar kaupum og beinna stofnstyrkja til byggingar leiguíbúða fyrir tekjulágur fjölskyldur. Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2019 er áætlað að húsnæðisstuðningur ríkisins nemi 25,5 ma.kr. á næsta ári og hækki um 900 m.kr. frá 2018. Miðað við þá fjármuni í fjármálaáætlun sem áætlað er að auka stuðning við tekjulægri hópa telur sérfræðingahópur og stýrinefnd að beinast liggi við að ráðstafa fjármagninu öllu til lækkunar skatta (að teknu tilliti til þess sem fór til hækkunar barnabóta árið 2019). Umfjöllun í þessum kafla tekur mið af því.*
- *Miklu máli skiptir að hverjum húsnæðisstuðningurinn beinist. Greining í kaflanum sýnir t.a.m. að húsnæðisbætur renna til framteljenda í neðri hluta tekjudreifingarinnar. Hvað vaxtabæturnar snertir er stuðningurinn nokkuð stöðugur eftir tekjutíundum en minnkar þegar ofar dregur en þó með þeim hætti að vaxtabætur ná langt upp í tekjudreifinguna og fjárhæðir eru nokkuð jafnar eftir tekjutíundum, að þeim efstu frátöldum. Áberandi er hve séreignarsparnaðarleiðin nýtist best þeim sem mestu tekjurnar hafa. Ráðstöfun og úttekt til kaupa á fyrstu fasteign er það ný af nálinni að hennar sjást varla merki við álagninguna 2018.*
- *Útgjöld vegna vaxtabóta námu tæpum 3 ma.kr. skv. álagningu opinberra gjalda á síðasta ári. Samtals 18.985 fjölskyldur fengu vaxtabætur. Frá því að kerfi vaxtabóta var sett á fót hafa aðstæður gerbreyst. Nú eru vextir í sögulegu lágmarki en vaxtastig var mjög hátt þegar kerfið var tekið upp. Vandinn nú um stundir endurspeglast fremur af því að eiginfjármögnun reynist mörgum fasteignakaupendum erfið en að vextir séu háir. Umfang vaxtabótakerfisins hefur um leið dregist saman.*
- *Vaxtabótakerfið er flókið, ógagnsætt og þungt í vöfum í því tilliti að stjórn tæki þess eru mörg. Það endurspeglast í fjölda lagskiptra útreikninga, fjölda viðmiðunarfjárhæða o.s.frv. Að mörgu leyti eru hagræn áhrif einstakra stýribreyta í kerfinu óljós og erfitt hefur reynst að ná yfirsýn yfir áhrif þeirra og samspil. Þá eru hagrænir hvatar vaxtabótakerfisins um margt óæskilegir. Kerfið hefur í grundvallaratriðum ekki tekið breytingum frá upphafi en því hefur verið stýrt með viðmiðunarfjárhæðum, tekju- og eignatengingum. Stuðningur vaxtabóta nær langt upp í tekjudreifinguna.*
- *Sérfræðingahópur og stýrinefnd telja að annaðhvort þurfi að einfalda kerfið og beina stuðningi þangað sem þörfin er mest, jafnvel þannig að vaxtabætur verði tímabundnar eftir fyrstu kaup, eða viðhalda núverandi kerfi. Seinni kosturinn felur í sér að kerfið einfaldlega renni sitt skeið með því hvernig viðmiðunarfjárhæðir verði uppfærðar. Aukin áhersla verði þá í kjölfarið lögð á stuðning við fyrstu kaup svo að kaupendur standist kröfu um eigið fé.*
- *Á þessu ári rennur út tímabundin heimild til að ráðstafa séreignarsparnaði skattfrjálst til að lækka höfuðstól húsnæðislána. Nýting þess hefur einkum verið hjá þeim sem hærri tekjur hafa. Sérfræðingahópur og stýrinefnd telja að þetta úrræði sé ekki til þess fallið að styðja við fólk á húsnæðismarkaði, sem hefur lágur tekjur, og gera því ekki tillögu um framhald þessa úrræðis.*
- *Annað úrræði er varanlegt og er áætlað þeim sem eru að kaupa sína fyrstu íbúð. Samkvæmt því getur einstaklingur tekið út séreignarsparnað skattfrjálst að hámarki 500 þús.kr. á tólf mánuðum yfir samfellu tíu ára tímabil til að kaupa íbúð eða greiða inn á íbúðarlán. Sú gagnrýni sem helst hefur heyrst er að séreignarsparnaðarúrræðið nýtist illa þeim sem hafa lágur launatekjur. Sérfræðingahópurinn og stýrinefnd hafa skoðað útfærslu sem gerir láglaunafólki kleift að spara fasta fjárhæð á mánuði, þ.e. nokkurs konar viðbótarparnað, gegn ákveðnu viðbótarframlagi hins*

opinbera, t.d. með skattafslætti. Slík aðgerð hefði þann kost að vera til jöfnunar og um leið færi saman eigið framlag einstaklinga og mótframlag ríkisins. Ekki er að finna í þessari greiningu norrænan samanburð líkt og í öðrum köflum hvað skattkerfið áhrærir enda ekki alþjóðlegur samanburður til reiðu eins og samanburður OECD á skattkerfum og stuðningi við barnafjölskyldur.

Erindisbréf sérfræðingahópsins. Samkvæmt erindisbréfi sérfræðingahópsins er honum ætlað að horfa til húsnæðisstuðnings, sem ríkið veitir fjölskyldum, í tengslum við heildarendurskoðun tekjuskatts- og bótakerfanna. Stuðningurinn, sem er sérstaklega nefndur, felst í a) vaxtabótum, b) húsnæðisbótum og c) skattfrelsi séreignarsparnaðar. Ýmis fleiri úrræði tengd húsnæðisstuðningi af hálfu hins opinbera eru þó til staðar, bæði gagnvart kaupendum íbúðarhúsnæðis og leigjendum, sem nauðsynlegt er draga inn í endurskoðunina, þó ekki sé nema óbeint. Hér á eftir er gerð grein fyrir einstökum stuðningskerfunum áður en velt er vöngum yfir mögulegum úrbótum. Áður en kemur að þeirri umfjöllun er hins vegar vert að horfa til þeirra sem umræðan hefur sérstaklega beinst að undanfarið, þ.e. unga fólksins sem er að stíga sín fyrstu skref á húsnæðismarkaði.

Stjórnarsáttmáli ríkisstjórnarinnar – húsnæðismál. Í stjórnarsáttmálanum koma fram eftirfarandi áform um húsnæðismál:

- Ríkisstjórnin ætlar að beita sér fyrir umbótum í húsnæðismálum sem stuðla að eflingu og auknu jafnvægi húsnæðismarkaðar.
- Stuðla þarf að bættu aðgengi landsmanna að öruggu húsnæði með eflingu stuðningskerfa og samræmdri stefnumörkun í uppbyggingu félagslegs húsnæðis, auknu gagnsæi á leigumarkaði og aukinni upplýsingagjöf um húsnæðismál.
- Ríkisstjórnin mun fara í aðgerðir sem lækka þröskuld ungs fólks og tekjulágra inn á húsnæðismarkaðinn. Í því augnamiði verða stuðningskerfi hins opinbera endurskoðuð þannig að stuðningurinn nýtist fyrst og fremst þessum hópum. Meðal annars verða skoðaðir möguleikar á því að hægt verði að nýta lífeyrissparnað til þessa.

4.1 Staðan á húsnæðismarkaði

Umræða um erfiða stöðu á íslenskum húsnæðismarkaði gagnvart tekjulágum og eignalitlum fjölskyldum hefur verið mjög hávær á undanförunum misserum, ekki síst gagnvart ungu fólki sem er að stíga sín fyrstu skref inn á markaðinn. Umræðan snýr ekki einungis að þeim sem eru að kaupa eigið húsnæði heldur einnig að ótryggum leigumarkaði sem hefur verið viðvarandi vandamál nær alla tíð, þrátt fyrir innkomu stórra leigufyrirtækja á markaðinn síðustu ár. Stigvaxandi straumur erlendra ferðamanna til landsins undanfarin fjögur til fimm ár, sem hefur stóraukið eftirspurn eftir gistihúsnæði, jók þennan vanda. Einstaklingar hafa í stórum stíl boðið eigið húsnæði til leigu á Airbnb með tilheyrandi hækkun á leiguverði, á sama tíma og bygging hótela og önnur fjárfesting í ferðaþjónustu hefur haft í för með sér innflutning á erlendu launafólki sem þarfnast búsetuúrræða. Auk þess hefur framboð nýrra íbúða síðustu árin fyrst og fremst þjónað þörfum þeirra efnameiri sem eru að minnka við sig húsnæði. Eftir sitja stórar eignir sem engan veginn henta tekjulágum og eignalitlum fjölskyldum. Þá hafa erlendir aðilar (sömuleiðis Íslendingar sem flytja fjármuni til landsins) fjárfest í íbúðarhúsnæði hér á landi í stórum stíl. Þetta endurspeglar ákveðna vaxtaverki velsældar en um leið er misjafnt hvað ólíkir hópar bera úr bítum. Ekki hafa allir notið efnahagslegs hreyfanleika og bættra kjara í þessari uppsveiflu sem

hefur leitt til ójafnaðar milli hópa. Þá eru vísbendingar um að staða hópa eftir aldri, kyni og sambúðarstöðu hafi breyst að undanfögnu.²⁷

Húsnæðismarkaður og leigumarkaður eru mjög samtvinnuðir bæði hvað varðar framboð og eftirspurn. Hvað almennt framboð húsnæðis snertir skiptir miklu máli að til skamms tíma séu viðbrögð markaðar við verðbreytingum hæg og ferlið frá ákvörðun um byggingu til afhendingar húsnæðis langt. Því mun lengra sem ferlið er þeim mun minna vegur núvirði teknanna af sölu íbúðar sem falla seint til á móti núvirði kostnaðarins og þeim mun hærra þarf verðið að vera. Þetta skiptir t.d. máli þegar skilvirkni regluverks, eftirlits og afgreiðsla lóða er annars vegar. Framboðshliðin er þannig mörkuð af framboði lóða og regluverki en einnig af launakostnaði, verði aðfanga og væntingum húsnæðisbyggjenda svo nokkur dæmi séu tekin.

Eftirspurnin er auðvitað jafn margbrotin og húsnæðismarkaðir eru fjölbreyttir. Gróflega má segja að eftirspurn á ákveðnum undirmarkaði húsnæðis markist af þörfum kaupenda, efnahag og greiðslugetu þeirra, aðgengi að ólíkum lánnum, lánskjörum og kröfum um eiginfjárstöðu við kaup. Fjármagnsmarkaðir, efnahagsástand og almennar væntingar um þróun efnahags skipta líka verulegu máli í þessu samhengi. Við allt þetta bætast svo inngríp hins opinbera og stuðningur við einstaka hópa og afleiðingar í kjölfar þess á einstökum mörkuðum, hvort sem um ræðir húsnæðismarkað fyrir kaupendur eða leigjendur. Áhrifin birtast því víða á framboðshlið og eftirspurnarhlið markaða.

Við stefnumótun stjórnvalda í umræðu um húsnæðismál verður að halda því til haga að nú eru tíu ár liðin frá hinu fordæmalaus efnahagsáfalli. Þá er vert að hafa í huga að efnahagsáfall verða reglulega. Eitt af stóru viðfangsefnum í kjölfar samdráttarins mikla var raunlækkun húsnæðisverðs og það hvernig margar fjölskyldur töpuðu öllu eigin fé þegar þær misstu húsnæðið. Þróunin frá botni kreppunnar varðandi batnandi skuldastöðu heimila er að öllum líkindum einsdæmi þegar heildartölur eru skoðaðar í erlendum samanburði. Fjármálakreppur hafa ávallt áhrif á eiginfjárstöðu almennings í húsnæði. Innviðir fjármagnsmarkaða með tilheyrandi regluverki þurfa að tryggja að krafa um eigið fé í húsnæði við lánsfjármögnun sé þannig stillt að borð sé fyrir báru. Það er nauðsynlegt svo að áhrif efnahagsáfalla og samfélagslegs óstöðugleika í kjölfar þeirra verði lág mörkuð til frambúðar. Stjórnvöld þurfa að styðja þessa innviði og það má ekki gleymast þegar fram í sækir. Á hinn bóginn verður þessi krafa að byggjast á meðalhófi svo að ekki verði að ósekju komið í veg fyrir að ungt fólk og fyrstu kaupendur geti keypt eigið húsnæði. Þá er það stöðugt úrlausnarefni að húsnæðisstuðningur þarf að endurspeglar skilvirka ráðstöfun fjármagns. Auðvelt er að falla í þá gildru að veita stuðning sem leiðir til herra húsnæðisverðs eða leigu. Slíkt er að mestu eða öllu leyti seljendum og leigusölum í hag og hefur lítil áhrif á stöðu þeirra sem stuðningurinn átti að beinast að. Af öllu þessu og fleiru til má ráða að húsnæðisfyrirkomulag er grundvöllur almennrar velferðar og mikilvægt að stjórnvöld láti sig málefnið varða.

Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands meira en tvöfaldaðist fjárfesting í húsnæði að raunvirði á tímabilinu 2010–2017 eftir að hafa náð botni árið 2010 í kjölfar efnahagsáfallsins 2008. Á árinu 2017 voru fullgerðar samtals 1.768 íbúðir samanborið við 565 íbúðir árið 2011 þegar þær voru fæstar. Á sama tíma hefur byggingarkostnaður hækkað um 31%, sem er verulega undir hækkun fasteignaverðs, m.a. vegna styrkingar íslensku krónunnar samhliða lækkun vaxta á verðtryggðum og óverðtryggðum íbúðarlánnum. Aukinn kaupmáttur ár frá ári hefur einnig

²⁷ Þróun á efnahagslegri stöðu fólks á aldrinum 20–35 ára. Skýrsla lögð fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016 Dr. Axel Hall og Dr. Friðrik Már Baldursson. Hér á eftir er kafli byggður á hluta þessarar skýrslu.

einkennt umrætt tímabil þannig að öll meginskilyrði til kaupa á eigin fasteign hafa verið hagstæð. Stóri áhrifavaldurinn sem vegur á móti því er mikil hækkun á markaðsverði fasteigna og þar með fasteignamati. Samkvæmt tölum Þjóðskrár hefur fasteignamat íbúðarhúsnæðis í fjölbýli hækkað um tæp 77% á tímabilinu 2011–2017, og í sérbýli um 45%. Spáð er 18,4% magnaukningu á fjárfestingu íbúðarhúsnæðis á árinu 2018 og 27,6% árið 2019.

4.2 Próun á efnahagslegri stöðu fólks á aldrinum 20-35 ára.²⁸

Þegar litið er til annarra landa hefur ungt fólk almennt dregist aftur úr í tekjum síðustu áratugi, en eftirlaunaþegar hafa fremur bætt stöðu sína. Próunin hér er svipuð. Þegar íslensk gögn Hagstofunnar frá árunum 1990 og 2017, um þróun ráðstöfunartekna eftir aldurshópum, eru borin saman sést einnig að yngri hóparnir hafa lækkað hlutfallslega miðað við meðaltalið á undanförunum rúmum aldarfjórðungi, en þeir eldri hafa hækkað. Gögnin gefa til kynna lækkun ráðstöfunartekna milli 1990 og 2017 hjá aldurshópum fram að 40–44 ára aldri, en hækkun hjá þeim eldri miðað við meðaltalið. Hæstu tekjum nær fólk nú á aldrinum 50–54 ára, en ekki við 40–44 ára aldur eins og var árið 1990. Ævitekjufेरillinn virðist hafa hliðrast til á tímabilinu þannig að hámark tekna náist síðar á ævinni.

Vísbendingar eru um að ferill ævitekna einstaklinga sé að breytast í þá átt að fólk byrji almennt með lægri tekjur (hlutfallslega) en áður, en tekjurnar aukist síðan hraðar með aldri og hækkunin vari lengur. Fólk nær því hámarkstekjum við hærri aldur en áður. Nánari greining þar sem bætt er við fjölskyldugerð staðfestir fyrri niðurstöður um áhrif aldurs og kyns, en sýnir einnig að barnalausir standa verr í samanburði við barnafólk. Ekki er mikill munur á þróun einhleyptra og samskattaðra.

Það hvenær fólk ákveður að hefja sambúð ræðst að einhverju leyti af efnahagslegum og félagslegum þáttum – tekjum, aðgengi að húsnæði o.fl. – en líklegt er að ákvörðunin sem slík hafi einnig áhrif á tekjur. Meðal barnlausra einstaklinga hafa þeir sem eru í sambúð hærri tekjur en þeir sem eru einhleypir, hvort sem það stafar af því að fólk hefur sambúð þegar það hefur efnahagslega stöðu til þess eða fer að búa þegar það getur aflað þeirra tekna sem þarf til að reka heimili; það má geta sér þess til að hvort tveggja eigi við. Gögn gefa til kynna að meðalaldur fólks við stofnun sambúðar hafi hækkað um fimm ár frá 1990.

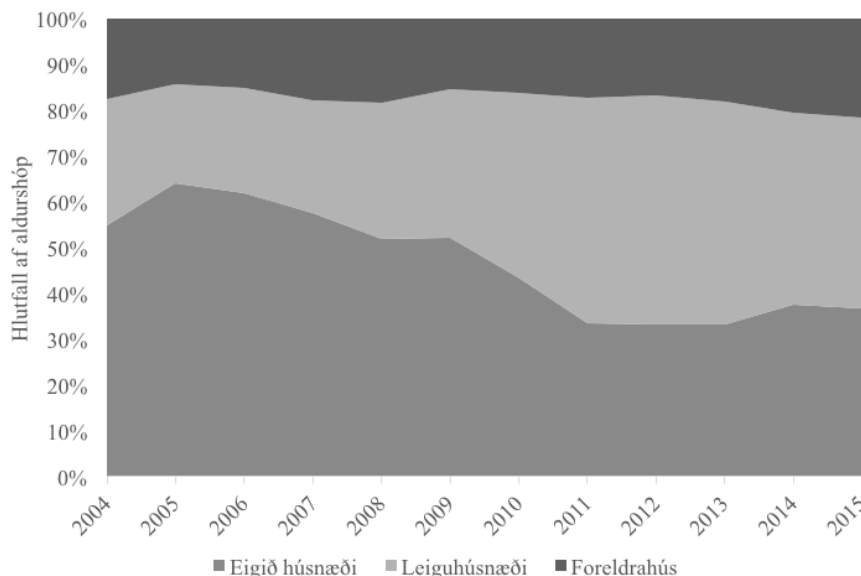
Reynslan sýnir að sterk tengsl eru milli kaupmáttar ráðstöfunartekna og húsnæðisverðs. Ef einstakir hópar dragast aftur úr í kaupmætti getur það því leitt til þess að húsnæðis kaup verða þeim erfið. Gögn frá 2004 sýna að þung undiralda er í þá átt að hlutdeild eigin húsnæðis minnkar hjá yngstu aldurshópunum.

Umfjöllunin hér á eftir byggist m.a. á gögnum frá Hagstofu Íslands, sem sýna húsnæðisaðstæður aldurshópa yfir tiltekið tímabil. Gögnin ná því miður ekki lengra en til ársins 2004. Mynd 4.1 sýnir aldursbilið 25–29 ára. Skiptingin er þríþætt: Eigið húsnæði, leiguhúsnæði og foreldrahús. Á myndinni sést hvernig samsetningin hefur breyst með tímanum.

Tafla 4.1 gefur fyllri mynd af öllum yngstu hópunum. Ljóst er að í yngsta hópnum (20–24 ára) hefur hlutur eigin húsnæðis nær helmingast yfir allt tímabilið. Lækkunin kemur fram í tilfærslu yfir í leiguhúsnæði og þeirri staðreynd að fólk býr lengur í foreldrahúsum. Fyrir aldurshópin 30–34 ára er þróunin ekki jafn svípleg en þar hefur hlutur eigin húsnæðis engu að síður dregist saman

²⁸ Hér er að finna útdrátt úr áðurnefndri skýrslu og byggir umfjöllunin hér á húsnæðisumfjölluninni sem birtist í þeirri skýrslu. Sumt hefur verið uppfært til nýjustu gagna til reiðu en annað nær til 2015 í umfjölluninni.

um næstum fjórðung yfir allt tímabilið og hlutur leiguhúsnæðis og foreldrahúsa u.þ.b. tvöfaldast. Þess ber að geta að gögnin eru fengin með úrtaki og þar af leiðandi geta orðið sveiflur milli ára sem skýrast af mæliskekku fremur en niðurstöðum sem kæmu fram ef gögnin byggðu á öllu þýðinu. Niðurstöðurnar eru engu að síður afdráttarlausar um hve hlutur eigin húsnæðis hefur dalað í þessum aldurshópum.



Mynd 4.1. Staða 25–29 ára á húsnæðismarkaði.

Heimild: Hagstofa Íslands.

Tafla 4.1. Staða yngstu aldurshópa á húsnæðismarkaði.

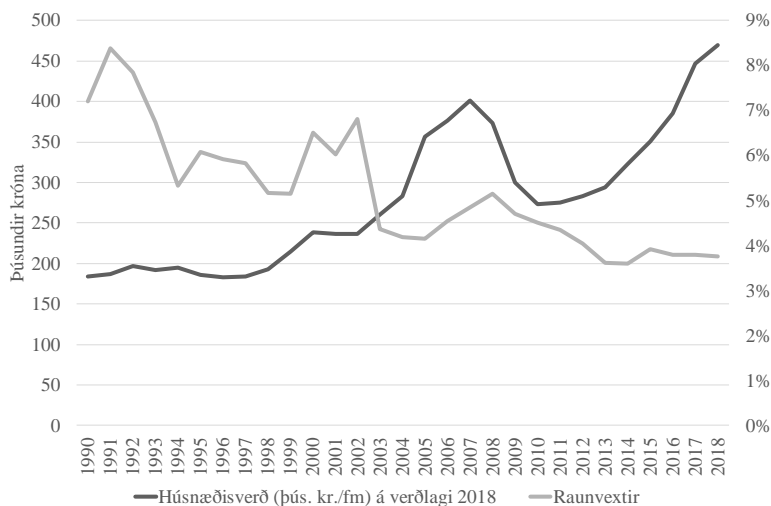
20-24 ára	%											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Foreldrahús	50,3%	48,1%	49,5%	50,7%	52,6%	53,5%	53,9%	54,8%	55,9%	55,2%	56,2%	56,9%
Leiguhúsnæði	28,3%	25,4%	25,0%	25,8%	24,2%	31,2%	31,8%	33,5%	31,8%	30,4%	30,1%	31,7%
Eigið húsnæði	21,4%	26,5%	25,5%	23,5%	23,2%	15,3%	14,3%	11,7%	12,3%	14,5%	13,8%	11,4%

25-29 ára	%											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Foreldrahús	17,5%	14,2%	15,0%	17,6%	18,2%	15,5%	16,0%	17,1%	16,7%	18,1%	20,6%	21,4%
Leiguhúsnæði	27,5%	21,6%	23,0%	24,8%	29,9%	32,4%	40,6%	49,3%	49,9%	48,7%	41,9%	41,7%
Eigið húsnæði	54,9%	64,2%	62,0%	57,6%	51,9%	52,2%	43,4%	33,6%	33,3%	33,2%	37,5%	36,8%

30-34 ára	%											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Foreldrahús	4,3%	5,5%	4,7%	5,5%	6,1%	6,5%	7,4%	6,7%	5,8%	6,6%	8,6%	7,0%
Leiguhúsnæði	19,1%	18,9%	20,4%	15,8%	17,3%	21,6%	23,6%	33,0%	38,9%	33,6%	33,2%	40,0%
Eigið húsnæði	76,6%	75,7%	75,0%	78,8%	76,6%	71,9%	69,0%	60,2%	55,3%	59,8%	58,2%	53,0%

Heimild: Hagstofa Íslands.

Skýringar á þessari þróun má rekja til samspils tekna, húsnæðisverðs og vaxta, sem eru mikilvægir áhrifavaldar þegar kemur að húsnæðis kaupum. Mynd 4.2 sýnir húsnæðisverð á föstu verðlagi (miðað við vísitölu neysluverðs) ásamt raunvöxtum yfir tímabilið 1990–2018. Á þessu tímabili rúmlega tvöfaldaðist húsnæðisverð að raungildi. Hins vegar lækkuðu raunvextir um helming á sama tíma. Vert er að benda á að á árabílinu 1990–2017 jókst kaupmáttur ráðstöfunartekna á mann um 68% að jafnaði. Aukningin var hins vegar mun minni í yngstu hópunum: 29% (20–24 ára), 33% (25–29 ára) og 42% (30–34 ára).

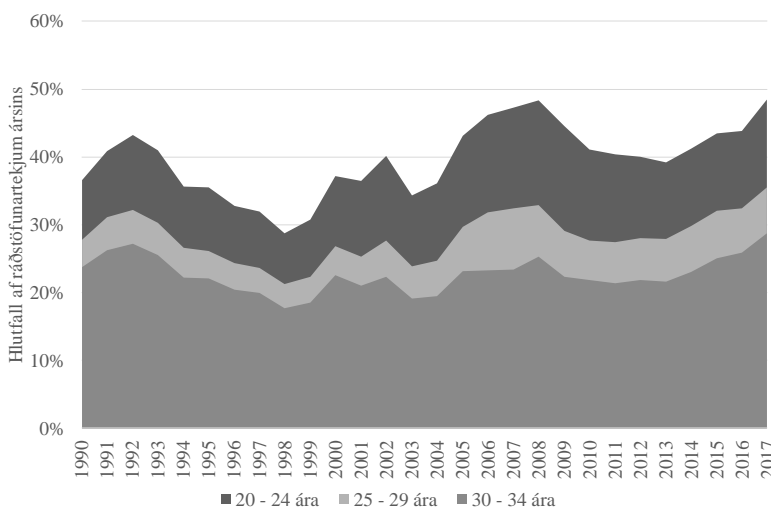


Mynd 4.2. Húsnæðisverð og raunvextir.

Heimild: Þjóðskrá Íslands, Seðlabanki Íslands (QMM Raunvextir), Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

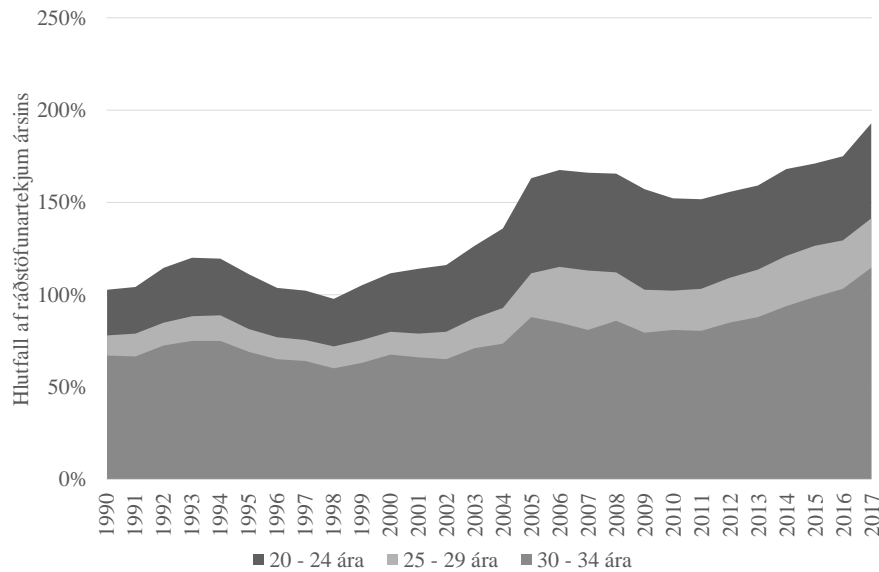
Hægt er að stilla upp stílfærðu dæmi sem líkir eftir efnahagslegu umhverfi einstaklings á ákveðnum aldri með meðalráðstöfunartekjur þess hóps sem hyggur á dæmigerð fasteignakaup með dæmigerðu láni og 80% skuldsetningu. Á mynd 4.3 er skoðað hvernig greiðslubyrði lána í hlutfalli við meðalráðstöfunartekjur þess hóps hafa þróast yfir tíma þar sem tekið er tillit til þeirra vaxtakjara sem hafa verið í boði hverju sinni. Mynd 4.4 sýnir útborgunarbyrði sömu hópa yfir tíma á sömu eign í hlutfalli við meðalráðstöfunartekjur þess hóps.

Hvað greiðslubyrði snertir (mynd 4.3) virðist hún vera að aukast í lok tímabilsins miðað við upphaf þess. Þar togast á, auk þróunar ráðstöfunartekna, hækkun fasteignaverðs annars vegar og lækkun raunvaxta hins vegar. Það sést glögglega á mynd 4.4 hve mikið fasteignaverð hefur hækkað umfram ráðstöfunartekjur þessara aldurshópa. Þar leita allir ferlar upp yfir tímabilið þó að hagsveiflur hafi áhrif á hallann á hverjum tíma. Þessar tvær myndir gefa til kynna að greiðslubyrði lána virðist um þessar mundir vera ungu fólki erfið, en þó ekki eins erfiður hjalli að yfirstíga og að safna fyrir útborgun.



Mynd 4.3. Stílfært dæmi: Hlutfall afborgana og vaxtagreiðslna af húsnæðisláni sem hlutfall af ráðstöfunartekjum, 80% verðtryggt jafngreiðslulán til 25 ára til kaupa á 60 m² íbúð í fjölbýli á höfuðborgarsvæðinu.

Heimild: Þjóðskrá Íslands, Seðlabanki Íslands, Hagstofa Íslands og eigin útreikningar



Mynd 4.4. Stílfært dæmi: Hlutfall útborgunar í íbúð af ráðstöfunartekjum, 20% útborgun í 60 m² íbúð í fjölbýli á höfuðborgarsvæðinu.

Heimild: Þjóðskrá Íslands, Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

Framangreind umfjöllun sýnir sögulega þróun, en hún sýnir líka hvaða hvata vextir, húsnæðisverð og ráðstöfunartekjur hafa. Þeir einir og sér skýra auðvitað ekki alla þróunina líkt og áður hefur verið fjallað um.

4.3 Yfirlit yfir opinberan húsnæðisstuðning

Í grófum dráttum er sá húsnæðisstuðningur sem ríkið veitir nú í formi vaxtabóta, húsnæðisbóta til leigjenda, nýtingar séreignarsparnaðar til kaupa og greiðslu lána af fyrstu íbúðarkaupum og beinna stofnstyrkja til byggingar leiguíbúða fyrir tekjulágar fjölskyldur. Þessu til viðbótar má nefna lægra stimpilgjald til þeirra sem eru að kaupa sína fyrstu íbúð og að lokum 60% endurgreiðslu virðisaukaskatts af vinnu iðnaðarmanna við byggingu íbúðarhúsnæðis og endurnýjun þess. Þá er ótalinn stuðningur á vegum sveitarfélaga en nákvæm úttekt á honum liggur ekki fyrir. Rétt er þó að nefna að sveitarfélögin hafa orðið af umtalsverðum útsvarstekjum vegna skattfrjálsrar nýtingar séreignarsparnaðar undanfarin ár. Þá áttu sveitarfélögin liðlega 5.000 leiguíbúðir í ársbyrjun 2017. Þar af er um það bil helmingur í Reykjavík, að mestu í leigu í umsjón Félagsbústaða.

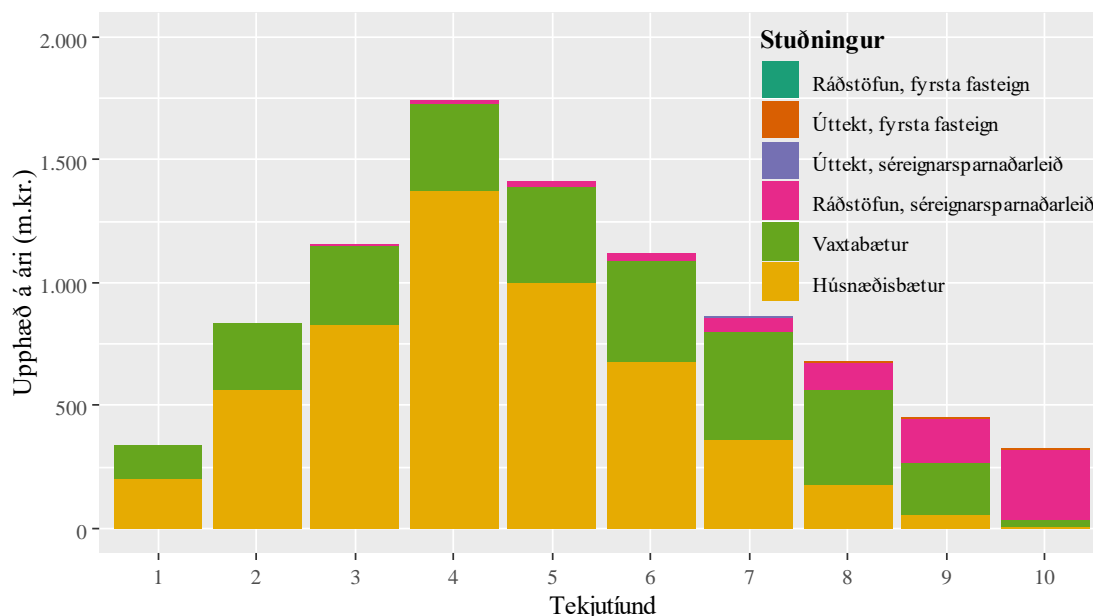
Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2019²⁹ er áætlað að húsnæðisstuðningur ríkisins nemi 25,5 ma.kr. á næsta ári og hækki um 900 m.kr. frá fyrra ári. Stuðningurinn kemur bæði fram á tekju- og gjaldahlið frumvarpsins, sbr. eftirfarandi töflu. Þar sést að tæplega 56% er stuðningur við íbúðareigendur en 44% við leigjendur.

²⁹ Kynning fjármála- og efnahagsráðherra á frumvarpi til fjárlaga 2019.

Tafla 4.2. Metinn húsnæðisstuðningur hins opinbera

Gjaldahlið – útgjöld, ma.kr.	13,2
• Vaxtabætur (E)	3,4
• Húsnæðisbætur (L)	6,4
• Stofnframlög (L)	3,4
Tekjuhlið – frádráttur frá tekjum, ma.kr.	12,3
• Séreignarsparnaður sem almennt úrræði (E)	2,0
• Séreignarsparnaður sem stuðningur við kaup á fyrstu íbúð (E)	1,0
• Helmingur leigutekna á íbúðarhúsnæði undanþeginn fjármagnstekjuskatti (L)	1,5
• Stimpilgjald – afsláttur vegna kaupa á fyrstu íbúð (E)	0,4
• 60% endurgreiðsla VSK af vinnu iðnaðarmanna við íbúðarhúsnæði (E)	7,4
Stuðningur við eigendur íbúðarhúsnæðis (E)	14,2
Stuðningur við leigjendur (L)	11,3

Miklu máli skiptir hvert stuðningurinn beinist og hvaða hópar innan tekjudreifingarinnar njóta einna helst einstakra þátta húsnæðisstuðningsins. Hér á eftir er að finna mynd af tekjutíundum og hvernig húsnæðisstuðningurinn dreifist við álagninguna 2018. Myndin sýnir tekjutíundir allra framtala og á henni sést glögglega að húsnæðisbætur fara að mestu til framteljenda í neðri hluta tekjudreifingarinnar. Hvað vaxtabæturnar snertir er stuðningurinn nokkuð stöðugur eftir tekjutíundum en minnkar þegar ofar dregur en þó með þeim hætti að vaxtabætur ná langt upp í tekjudreifinguna og súlurnar eru nokkuð jafnar að stærð eftir tekjutíundum að þeim efstu frátöldum. Áberandi er að séreignarsparnaðarleiðin nýtist aðallega þeim sem mestu tekjurnar hafa. Þess ber þó að geta að hér byggist útreikningurinn á metnum afslætti af tekjuskatti og útsvari þeirra sem talið er að hafi bæst við vegna úrræðisins. Aðrir voru með séreignarsparnað áður en nýttu úrræðið og greiða þar af leiðandi ekki tekjuskatt og útsvar af séreigninni síðar sem þyrfti þá að núvirða. Með þessari nálgun er kostnaður þessa úrræðis vanmetinn. Ráðstöfun og úttekt til kaupa á fyrstu fasteign er það ný af nálinni að hennar sjást varla merki við álagninguna 2018.



Mynd 4.5. Húsnæðisstuðningur eftir tekjutíundum, öll framtöl (álagning 2018).

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Hér á eftir er umfjöllun um húsnæðisstuðning hins opinbera í gegnum skattkerfið.

4.4 Vaxtabætur

Árið 1990 var tekið upp nýtt stuðningskerfi, vaxtabótakerfi sem haldist hefur nánast óbreytt fram á þennan dag. Vaxtabótakerfið leysti af hólmi tvö eldri kerfi, þ.e. húsnæðisbótakerfi og vaxtaafsláttarkerfi. Við upptöku þess jókst húsnæðisstuðningur um rúmlega 20%. Meginmarkmið vaxtabótakerfisins var að hætta beinni niðurgreiðslu vaxta með hagstæðum lánskjörum á almennum húsnæðislánnum en beina aðstoðinni alfarið í gegnum skattkerfið með eins konar óbeinni niðurgreiðslu vaxtagjalda. Jöfnunarsjónarmið hafa ráðið ferðinni líkt og í barnabótakerfinu, en vaxtabætur hafa frá upphafi verið bæði tekju- og eignatengdar. Jafnframt eru þær háðar ýmsum öðrum viðmiðunum sem gert hafa kerfið flókið og ógagnsætt.

Útgjöld vegna vaxtabóta námu tæpum 3 ma.kr. skv. álagningu opinberra gjalda á síðasta ári. Samtals 18.985 fjölskyldur fengu vaxtabætur. Grunnfjárhæðir vaxtabóta ráðast af hjúskaparstétt en ekki fjölda heimilismanna eins og húsnæðisbæturnar sem fjallað verður um á eftir. Bæturnar eru bæði tekju- og eignatengdar á grundvelli hjúskaparstéttar. Ekkert frítekjutekjumark er á útreikningi vaxtabóta líkt og í kerfi barnabóta.

Rammi á næstu síðu sýnir hvernig útreikningi vaxtabóta er háttað. Gróflega má segja að útreikningur sé lagskiptur í fjórum lögum. Í fyrsta lagi er stofn til útreiknings, sem er lægsta fjárhæð þriggja þátta, þ.e. vaxtagjalda, 7% af skuldum og hámarksfjárhæðar. Í kjölfarið kemur frádráttur frá stofni vegna tekjutengingar og þar á eftir frádráttur vegna eignatengingar og í lokin hámark sem er helmingur af viðmiðunarfjárhæðinni við stofn til útreiknings. Viðmiðunarfjárhæðir koma þannig tvisvar fyrir í útreikningunum.

Allur útreikningurinn er í eðli sínu ógagnsær og flókinn. Eignatengingin í þriðja þrepi útreikningsins er til að mynda hlutfallsleg skerðing frá 0–100% eftir því hversu nettóeign er há umfram neðri mörk í hlutfalli við mismun efri og neðri marka. Þetta má skýra þannig að fyrir einstætt foreldri með nettóeign 6,5 m.kr. er skerðingin á stofni til útreiknings vaxtabóta 50%, þ.e. 1,5 m.kr. (umfram 5 m.kr.) í hlutfalli við 3 m.kr. (mismunurinn á 8 og 5 m.kr.). Framsetning eignatengingar er svo ógagnsæ að telja má að útreikningarnir séu í öllum skrefum tyrfnir og því erfitt fyrir framteljendur að henda reiður á niðurstöðunum.

Rammi 2: Vaxtabætur – viðmiðunarreglur³⁰

Vaxtabætur fá þeir sem hafa greitt vaxtagjöld af lánum sem þeir hafa tekið til kaupa á eigin húsnæði hvort sem um er að ræða hefðbundin íbúðarkaup, húsbyggingu eða kaupleigu. Einnig mynda lán Íbúðalánasjóðs, sem tekin eru vegna verulegra endurbóta á íbúðarhúsnæði, stofn til vaxtabóta sem og lán sem tekin eru vegna greiðsluferfiðleika á lánum til öflunar húsnæðis.

Vaxtabætur eru ákvarðaðar um leið og álagning einstaklinga fer fram og þær eru að stærstum hluta greiddar út í byrjun júlí ári eftir að til vaxtagjaldanna var stofnað.

Stofn til útreiknings: Fjárhæð sem er lægst af 1), 2) og 3).

1. Vaxtagjöld samkvæmt reit 87 og/eða 166 á framtali.
2. Vaxtagjöld til útreiknings vaxtabóta geta ekki orðið hærri en 7% af eftirstöðvum skulda vegna íbúðarkaupa.
3. Hámark vaxtagjalda 840.000 kr. hjá einhleypingi, 1.050.000 kr. hjá einstæðu foreldri og 1.260.000 kr. hjá hjónum og sambúðarfólki.

Tekjutenging:

Frá vaxtagjöldum samkvæmt framansögðu er skerðing vegna tekna er 8,5% af tekjustofni.

Eignatenging:

Vaxtabætur einhleypinga og einstæðra foreldra byrja að skerðast við nettóeign 5.000.000 kr. og falla niður þegar hún nær 8.000.000 kr. Vaxtabætur hjóna og sambúðarfólks byrja að skerðast við nettóeign 8.000.000 kr. og falla niður þegar hún nær 12.800.000 kr.

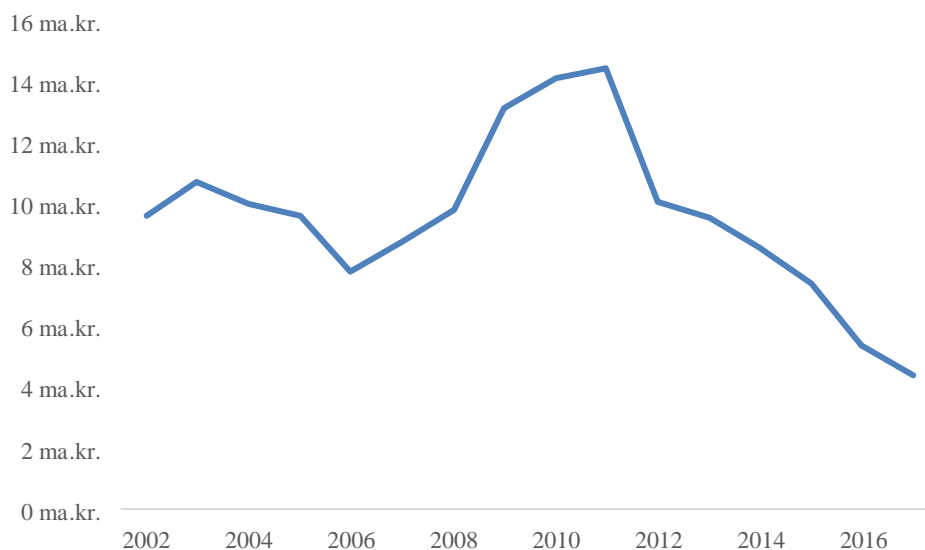
Hámark vaxtabóta:

Hámark vaxtabóta er 420.000 kr. fyrir einhleyping, 525.000 kr. fyrir einstætt foreldri og 630.000 kr. fyrir hjón og sambúðarfólk.

Í skýrslu jaðarskattanefndar frá árinu 1997³¹ er rætt um nauðsyn þess að stokka upp vaxtabótakerfið, enda sé það illskiljanlegt og ómarkvisst auk þess sem það ýti undir skuldasöfnun. Niðurstaða nefndarinnar var í grófum dráttum sú að á kerfinu væru tveir megingallar sem brýnt væri að ráða bót á. Annars vegar væru áhrif tekjutenginga vaxtabóta óæskileg, en þær voru á þessum tíma 6% af framtöldum tekjum. Hins vegar fælist ákveðinn hvati til skuldasöfnunar í vaxtabótakerfinu. Ef eitthvað er þá hafa þeir megingallar sem fyrr voru nefndir fremur vaxið heldur en hitt á undanförunum árum og allir helstu ágallar þess eru enn þá til staðar. Jafnframt hafa gagnrýnisraddir á kerfið farið sívaxandi, ekki síst eftir breytingar þess á árinu 2011, sem leiddu til þess að heildarbæturnar lækkuðu um 27% og bótaþegum fækkaði um fimmtung, eða 10 þúsund fjölskyldur.

³⁰ Heimild: Ríkisskattstjóri, <https://www.rsk.is/einstaklingar/vaxtabaetur-og-barnabaetur/vaxtabaetur/#tab2>.

³¹ Skilabréf og greinargerð Jaðarskattanefndar; október 1997.



Mynd 4.6. Vaxtabætur á föstu verðlagi 2018, 2002–2017.

Heimild: Ríkisskattstjóri og eigin útreikningar.

Tveir þættir lágu að baki þessari breytingu. Annars vegar var tekin upp sú eðlilega regla að einungis greiddir vextir og verðbætur veittu rétt til vaxtabóta, en áður voru það áfallnir vextir og verðbætur sem var grunnur að baki ákvörðun þeirra. Það gat þýtt, t.d. við sölu húsnæðis, að sömu áföllnu vextirnir og verðbæturnar mynduðu á ný kröfu til vaxtabóta sem skattyfirvöldum reyndist erfitt að ráða við. Hins vegar var tekjutengingin aukin úr 6% í 8%, jafnframt því sem eignatengingin var hert. Til að veða á móti hertum tekju- og eignatengingum voru hámarksfjárhæðir útgreiddra vaxtabóta hækkaðar verulega, eða yfir 60%, í þeim tilgangi að þær nýttust betur þeim tekjulægri og eignaminni. Síðarnefndi þátturinn átti að vera bráðabirgðaráráðstöfun til þriggja ára, en er enn í gildi nánast óbreytt með framlengingu ár frá ári.³²

Ört hækkandi fasteignaverð, auknar tekjur og síðast en ekki síst leiðréttingin, sem fólst í umfangsmikilli niðurgreiðslu skulda á árinu 2015, leiddi til rýrnunar á þessum stuðningi ár frá ári þannig að við álagningu opinberra gjalda á einstaklinga í júní sl. námu vaxtabætur rétt um 3 ma.kr. og voru greiddar til 18.985 einstaklinga samanborið við 8,8 ma.kr. til 46.415 einstaklinga á árinu 2012.

Þessi þróun hefur þó ekki átt sér stað án áforma og/eða viðbragða af hálfu stjórnvalda. Sem dæmi skipaði velferðarráðherra vinnuhóp sem ætlað var að gera tillögur um jöfnun húsnæðisstuðnings hins opinbera milli ólíkra búsetuforma. Tillaga hópsins var í meginatriðum sú að sameina vaxtabóta- og húsaleigubótakerfið, sem yrði háð sömu skilyrðum og gilda nú um húsnæðisbótakerfið. Þessi tillaga náði hins vegar ekki fram að ganga hvað varðar vaxtabætur.³³ Að lokum má benda á í þessu samhengi að á árinu 2014 var tekið upp nýtt stuðningskerfi í formi úttektar á skattfrjálsum séreignarsparnaði til kaupa á íbúðarhúsnæði og/eða niðurgreiðslu lána sem m.a. var ætlað að taka við vaxtabótakerfinu með aðlögunartíma. Þetta er ein af meginástæðum

³² Á árunum 2011 og 2012 var til viðbótar við vaxtabætur greidd út sérstök niðurgreiðsla vaxta sem nam 0,6% af skuldum vegna íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Um var að ræða tímabundna ráðstöfun vegna skuldavanda heimilanna í kjölfar efnahagshrunsins og var hún að hluta fjármögnuð af fjármálastofnunum og lífeyrissjóðum.

³³ Skýrsla vinnuhóps um húsnæðisbætur – velferðarráðuneytið, maí 2012.

Þess að ekki hefur verið ráðist í að sníða helstu agnúana af vaxtabótakerfinu.³⁴ Nánar verður fjallað um skattfrelsi séreignarsparnaðar í næsta undirkafla og húsnæðisbótakerfið þar á eftir.

Sjónarmið Alþjóðagjaldeyrissjóðsins

Í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá árinu 2015, um nýtt kerfi tekjuskatts, er lagt til að vaxtabótakerfið verði lagt niður og fjármagnið notað til að hækka persónuafslátt verulega, tekjutengja hann og hafa hann útgreiðanlegan. Í skýrslunni er bent á að í hagkvæmu skattkerfi sé allur vaxtakostnaður frádráttarbær frá skattstofni en aftur á móti séu allar vaxtatekjur skattskyldar. Samkvæmt þessu beri að reikna vaxtatekjur af leigu þegar eigandi býr í eigin leiguhúsnæði. Þetta má skýra með því að tveir fasteignaeigendur sem leigja hvor öðrum húsnæði borga skatt af leigutekjum en kjósi þeir að búa í eigin húsnæði greiða þeir ekki skatt af þeim leigutekjum. Hér skipta raunverulegar greiðslur máli en reiknaðar greiðslur ekki sem veldur mismunun.

Eigendur sem reikna ekki leigu af eigin húsnæði, að öðru óbreyttu, standi því betur að vígi en leigjendur. Leigjendur fjármagni leiguna af tekjum eftir skatt en eigendur kaupi húsnæði með tekjum eftir skatt og fái þar með eign þannig að til verður skattfrjálst tekjuflæði sem jafngildir í reynd að þeir hafi keypt eignina með skattfrjálsum tekjum. Þetta endurspeglar að mati Alþjóðagjaldeyrissjóðsins mismunun milli eigenda og leigjenda.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn bendir enn fremur á vandann við það fyrirkomulag að reikna leigu af eigin húsnæði (margir eigendur án sjóðstreymis). Ómöguleikinn hafi gert það að verkum að stjórnvöld takmarki víðs vegar getu heimila til að draga vaxtakostnað húsnæðislána frá skattstofni tekjuskatts. Um leið er eigin leiga sjaldan reiknuð og skattlögð. Hér er hvorki reiknuð leiga af eigin húsnæði né gefinn skattafláttur af greiddum vöxtum af húsnæði. Skattafláttur óskattlagðrar eigin leigu vex eftir því sem skuldir eru minni og þar með vaxtagjöld lægri. Á móti eru vextir niðurgreiddir sem þá bæta stöðu hinna skuldsettu gagnvart hinum eignameiri.

Í þessu samhengi má benda á að húsnæðisstuðningur þar sem vextir eru niðurgreiddir eða skattafláttur veittur er almennt til þess fallinn að auka kaupgetu og eftirspurn þeirra sem njóta. Slíkur stuðningur nýtist oft í ríkari mæli þeim tekjuhærri og þá sérstaklega þegar vextir eru frádráttarbærir frá skattstofni eða niðurgreiddir án takmarka. Vísbendingar eru um að niðurgreiðslur valdi verðhækkunum og markaðsvæðist þannig í eigninni. Innleiðing slíks kerfis getur aukið verðmæti núverandi húseigenda á kostnað þeirra sem koma síðar á markaðinn. Samkvæmt þessu á stuðningurinn ekki að tengjast húsnæðiskostnaði heldur felast í beinum stuðningi til þess hóps sem stjórnvöld hyggjast styðja til að koma í veg fyrir að hann fari í of ríkum mæli til hinna efnameiri.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn telur að vaxtabótakerfið sé ekki skilvirk leið til þess að hjálpa heimilum að fjárfesta í eigin húsnæði. Í skýrslunni kemur fram að árið 2013 hafi um 13% heimila fengið vaxtabætur og að meðalfjárhæð bóta hafi verið 286 þús.kr. Meðaltekjur heimila sem fengu vaxtabætur voru þá 6,1 m.kr. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn sýnir hvernig vaxtabæturnar fóru einkum til þeirra í efri hluta tekjudreifingarinnar. Heimili með tekjur fyrir ofan miðgildi tekna fengu um 75% af útgjöldum til vaxtabóta og heimili í þremur efstu tekjutíundunum fengu 40% af greiðslunum. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn heldur því fram að flest heimili í efri hlutum tekjudreifingarinnar búi hvort eð er í eigin húsnæði og vaxtabætur hvetji þann hóp til offjárfestingar á húsnæði. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn bendir að lokum á að kerfinu verði aldrei varpað fyrir róða í einu vetfangi heldur þurfi að breyta kerfinu með sólarlagsákvæði.

³⁴ Sjá texta og tilvísarnir í greinargerð með fjárlagafrumvarpi síðustu ára.

Sjónarmið Íbúðalánasjóðs

Svipuð sjónarmið koma fram í skýrslu Íbúðalánasjóðs um vaxtabótakerfið frá árinu 2017. Þar er bent á að árið 2015 fóru 70% vaxtabóta til efnameiri helmingis þjóðarinnar. Talsverður hluti bóta einstæðinga fer til fólks í efri helmingi tekjudreifingarinnar. Alls 18% vaxtabóta til samskattaðra fóru til fólks í efri helmingi tekjudreifingarinnar. Skerðing vaxtabóta hefur fyrst og fremst áhrif á samskattaða, en síður á einstæðinga. Alls 8% vaxtabóta til einstæðinga árið 2015 fóru til fólks í efstu tíund tekjudreifingarinnar. Þá er enn fremur bent á að á undanförunum áratug hafi meðalaldur þeirra sem fá vaxtabætur hækkað. Árið 2005 fór helmingur vaxtabóta til fólks sem var eldra en 36 ára en árið 2015 fór um 70% vaxtabóta til þess aldurshóps. Árið 2005 jafngiltu vaxtabætur til fólks á aldrinum 20–29 ára um 1,3% af heildartekjum þess, en árið 2015 var hlutfallið 0,3%. Þessi þróun, samkvæmt skýrslunni, skýrist að hluta til af því að yngri aldurshópar eiga nú síður fasteign og þar af leiðandi er vaxtabyrði þeirra af íbúðalánum minni. Í skýrslunni kemur einnig fram að vaxtabótakerfið er þannig samsett að hvati til eignamyndunar getur verið neikvæður. Eignaskerðing vaxtabóta getur gert það að verkum að niðurgreiðsla íbúðarlána veldur nettótekjutapi, þrátt fyrir vaxtasparnað.

Annars staðar á Norðurlöndunum tíðkast beinar greiðslur til fólks á fasteignamarkaði, rétt eins og á Íslandi. Þar er stuðningurinn þó sértækari. Samanborið við Ísland er hlutfall heimila sem fá beinan húsnæðisstuðning frá ríkinu mun lægra í Noregi og í Svíþjóð og nokkuð lægra í Danmörku.

Mögulegir kostir

Þegar hugað er að niðurgreiðslu húsnæðiskostnaðar í formi vaxtabóta verður að taka tillit til þess að aðstæður hafa gerbreyst frá því að kerfi vaxtabóta var sett á fót. Nú eru vextir í sögulegu lágmarki en vaxtastig var mjög hátt við upphaf vaxtabótakerfisins. Vandinn nú um stundir endurspeglast einna helst af því að eiginfjármögnun reynist mörgum fasteignakaupendum erfið fremur en að vextir séu háir. Umfang vaxtabótakerfisins hefur að sama skapi dregist saman. Þá er kerfið flókið, ógagnsætt og þungt í vöfum enda stjórnþæki þess mörg. Það felst í fjölda lagskiptra útreikninga, fjölda viðmiðunarfjárhæða o.s.frv. Að mörgu leyti eru hagræn áhrif einstakra stýribreyta í kerfinu óljós og erfitt hefur reynst að ná yfirsýn yfir áhrif þeirra og samspil. Þá eru hagrænir hvatar vaxtabótakerfisins um margt óæskilegir. Kerfið hefur í grundvallaratriðum ekki tekið breytingum frá upphafi en því hefur frá fyrstu tíð verið stýrt með viðmiðunarfjárhæðum, tekju- og eignatengingum. Framangreind umfjöllun sýnir enn fremur að stuðningur vaxtabóta nær langt upp í efsta hluta tekjudreifingarinnar.

Sérfræðingahópur og stýrinesnd telja að annaðhvort þurfi að einfalda kerfið og beina stuðningi þangað sem þörfin er mest eða viðhalda núverandi kerfi. Seinni kosturinn felur í sér að kerfið einfaldlega renni sitt skeið með því hvernig viðmiðunarfjárhæðir verði uppfærðar. Aukin áhersla verði þá í kjölfarið lögð á stuðning við fyrstu kaup svo að kaupendur standist kröfu um eigið fé.

Hvað fyrri valkostinn snertir hefur sérfræðingahópurinn látið hanna líkan af vaxtabótakerfinu sem er einfaldari útgáfa af núverandi kerfi. Í líkaninu eru fjórar stýribreytur og lagskiptum útreikningum fækkað. Í fyrsta lagi er hámarksstuðningur eftir hjúskaparstétt. Í öðru lagi er ákveðin hlutfallstala af vaxtagjöldum til húsnæðiskaupa. Í kjölfarið er tekin lægri tala tveggja fyrrgreindra þátta. Niðurstaðan er síðan tekjutengd umfram ákveðin tekjumörk sem er svipað og tíðkast í kerfi barnabóta.

Með því að styðja einungis ákveðna hlutfallstölu af greiddum vaxtakostnaði til húsnæðiskaupa má koma í veg fyrir að neðstu hlutar tekjudreifingarinnar fái allan vaxtakostnað greiddan. Það kemur sem sagt í veg fyrir að allur stuðningurinn beinist þangað. Aðferðin hindrar enn fremur að þeir sem greiða vaxtagjöld af mikilli eigna- og skuldastöðu fái stuðning af öllum vaxtagjöldunum.

Með því að setja hámarksstuðning má jafnframt koma í veg fyrir að mjög skuldsettir aðilar fái greidda háa fjárhæð. Frítekjumark þjónar þar að auki því hlutverki að hægt er að minnka hámarksstuðning en lágtekjuhópar munu þá fá hámarkið óskertara en ef miðað er við núverandi kerfi án frítekjutekjumarks.

Að stilla hámarksfjárhæðina lægra með frítekjumarki gerir það að verkum að stuðningskerfið verður þá í ríkari mæli föst fjárhæð en fjárhæð tengd vöxtum og með því dregur úr hvötum bótakerfisins til skuldsetningar. Með þessari nálgun næst fram sá ábati að þeim tekjulægstu er skýlt að fullu frá neikvæðum jaðaráhrifum, auk þess sem að tekjutengingarhlutfall getur verið umtalsvert lægra sem þýðir lægri neikvæð jaðaráhrif fyrir heildina.

Tafla 4.3. Samanburður á útreikningi vaxtabóta.

Lagskipting útreiknings	Núverandi	Lagskipting útreiknings	Mögulegur valkostur
Stofn til útreiknings	3 viðmið	Hámark vaxtabóta	2 viðmið
Tekjutenging	1 viðmið	Tekjutenging	2 viðmið
Eignatenging	2 viðmið		
Hámark vaxtabóta	1 viðmið		

Í ljósi fyrri umfjöllunar um breytingar á ævitekjufurli fólks á rúmum aldarfjórðungi telur sérfræðingahópurinn að til greina komi að hugsa vaxtabætur sem tímabundna ráðstöfun í ákveðinn árafjölda eftir fyrstu kaup. Það myndi styðja ungt fólk sem stendur frammi fyrir verðmyndun á húsnæði sem ræðst m.a. af kaupgetu þeirra sem eldri eru og hafa meiri kaupmátt. Þessi þróun hefur hækkað fasteignaverð fyrir hina yngri og þar með greiðslubyrði þeirra.

4.5 Skattfrjáls séreignarsparnaður

Í nóvember 2013 voru kynntar tvíþættar aðgerðir í samræmi við stefnuyfirlýsingu þáverandi ríkisstjórnar um viðbrögð við miklum hækkunum verðtryggðra húsnæðislána í kjölfar efnahagshrunsins. Annars vegar var um að ræða beina lækkun verðtryggðra húsnæðisskulda (leiðréttinguna) og hins vegar tímabundna heimild til að ráðstafa séreignarsparnaði skattfrjálst til að lækka höfuðstól húsnæðislána sem veittu rétt til vaxtabóta. Séreignarsparnaðaraðgerðinni var ætlað að auka tímabundið ráðstöfunartekjur fjölskyldna með íbúðarlán og gera þeim sem ekki áttu íbúð sömuleiðis mögulegt að safna upp í eiginfjárframlag til íbúðarkaupa með minni skuldsetningu en ella. Með þessum aðgerðum voru allar líkur taldar á því að fjölga myndi í hópi þeirra sem legðu fyrir í formi séreignarsparnaðar og þar með myndi þjóðhagslegur sparnaður aukast. Þetta nýja form á húsnæðisstuðningi kom til framkvæmda 1. júlí 2014 og var ætlað að gilda í þrjú ár, eða til 30. júní 2017. Árið 2017 var framangreint úrræði framlengt um tvö ár, eða til 30. júní 2019.

Líkt og fyrri umfjöllun gefur til kynna hefur nýting þessa úrræðis einkum verið hjá þeim sem hærri tekjur hafa. Sérfræðingahópur og stýrinefndin telja að úrræðið sé ekki til þess fallið að styðja við fólk á húsnæðismarkaði, sem hefur lágar tekjur, og gera því ekki tillögu um framhald þess.

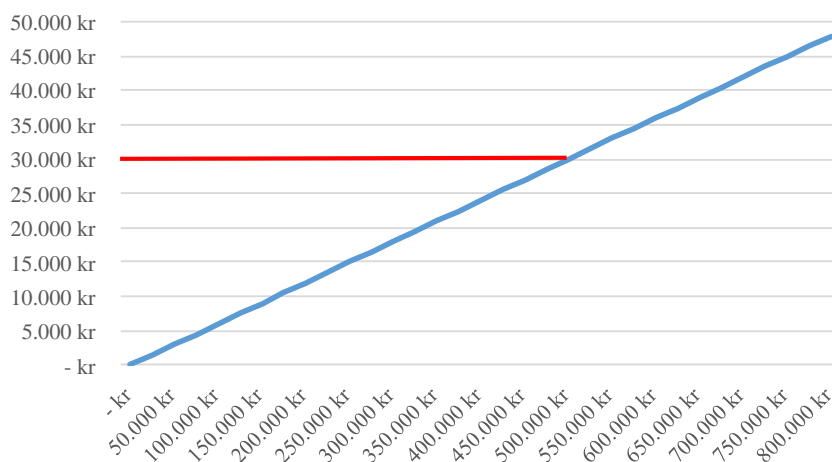
Árið 2016 var til viðbótar við ofangreint tekið upp nýtt úrræði af sama toga, sem er varanlegt og ætlað þeim sem eru að kaupa sína fyrstu íbúð. Samkvæmt nýja séreignarsparnaðarkerfinu getur einstaklingur tekið út séreignarsparnað skattfrjálst að hámarki 500 þús.kr. á tólf mánuðum yfir samfellt tíu ára tímabil til að kaupa íbúð eða greiða inn á íbúðarlán. Úttektin verður hins vegar að samanstanda af framlagi launþega og launagreiðanda, að hámarki 4% frá launþega og 2% frá launagreiðanda. Stuðningur ríkisins kemur fram í eftirgjöf á tekjuskatti af úttektinni, sem hefði að óbreyttu fallið til síðar og stuðningur sveitarfélaga í eftirgjöf á útsvari. Miðað við að úttektin hefði

öll lent í neðra þrepi, þ.e. 22,5%, tapar ríkið samtals tæpum 113 þús.kr. á ári og sveitarfélög samtals rúmlega 72 þús.kr. í útsvarstekjum, þ.e. 14,44%, miðað við hámarksúttekt upp á 500 þús.kr. Miðað við þessar forsendur er árlegur heildarstuðningur um það bil 185 þús.kr. á einstakling og tvöföld sú fjárhæð hjá hjónum ef báðir aðilar hafa tekjur sem veita rétt á hámarksstuðningi.

Gæta verður þess að framangreint tekjutap hins opinbera verður í framtíðinni og kostnaður sem hlýst af úrræðinu er því lægri, þ.e. hann þarf að núvirða miðað við þá tímasetningu á útgreiðslu séreignarsparnaðar sem annars hefði orðið. Aftur á móti felur þetta úrræði í sér kynslóðatilfærslu, þ.e. verið er að ívilna einstaklingum nú á kostnað skattkerfis í framtíðinni sem verður þá af tekjum. Í grundvallaratriðum er sjóðasöfnun í lífeyriskerfinu og skattlagning í tengslum við það með þeim hætti að greiðandi borgar ekki skatta af framlagi til sjóðsins. Þegar kemur að útgreiðslu í framtíðinni verður greiddur skattur af því og gjaldandi styður þá við tekjuöflun hins opinbera um leið og hann nýtur tekna sem fjármagna framfærslu lífeyrisþega á eftirlaunaárum. Slíkt fyrirkomulag bæði hindrar tvísköttun og dregur úr áhrifum lýðfræðilegra breytinga á tekjuöflun hins opinbera. Þessi ráðstöfun gengur á svig við almenn sjónarmið um uppsöfnunarkerfi og skattlagningu og má því ekki ganga of langt í því efni.

Samkvæmt gildandi hámarki þarf einstaklingur að hafa um 8,5 m.kr. í árstekjur, eða að jafnaði 694 þús.kr. á mánuði, ætli hann að nýta séreignarsparnaðarleiðina að fullu (41.667 á mánuði). Samkvæmt nýlegum upplýsingum frá Hagstofu Íslands voru meðallaun fullvinnandi einstaklings um 700 þús.kr. á mánuði miðað við tekjur ársins 2017. Í gildandi lögum er heldur ekkert sem hamlar því að einstaklingur fái bæði vaxtabætur og nýti sér séreignarsparnaðarleiðina ef vaxtagreiðslur eru nægilega háar.

Markmið skattfrjálsrar ráðstöfunar séreignarsparnaðar er fyrst og fremst það að auðvelda fjölskyldum að eignast eigið húsnæði án óhóflegrar skuldsetningar. Séreignarsparnaðarúrræðið hefur einna helst verið gagnrýnt fyrir að nýtast illa þeim sem hafa lágar launatekjur og alls ekki þeim sem eru á bótum. Þá njóti leigjendur einskis af þessu skattfrelsi. Engin leið er að hafna því að þessir ágallar eru á gildandi kerfi, enda er það sniðið að einstaklingum sem eru á vinnumarkaði og búa í eigin húsnæði. Einnig hefur verið bent á þann galla að þetta nýja kerfi nái að takmörkuðu leyti til þeirra sem búa í eigin húsnæði en þurfa að stækka við sig þegar tímalengd úrræðis er á enda. Með öðrum orðum, úrræðið þarf að vera almennara en það er eigi það að svara þörfum fjölskyldna fyrir stuðning við kaup á eigin húsnæði.



Mynd 4.7. Séreignarsparnaður við fyrstu kaup og mögulegt mótframlag.

Mynd 4.7 sýnir hvernig sparnaðurinn vex línulega í tekjum og hvernig fyrirkomulagið er í eðli sínu íþyngjandi gagnvart þeim sem hafa lágar tekjur og njóta ekki sama krónutöluþróunar og þeir sem hafa hærri tekjur. Velta mætti fyrir sér hvort unnt væri að búa til valkvætt kerfi sem tryggði að einstaklingur gæti valið að spara fasta fjárhæð á mánuði. Rauða línan á myndinni sem er staðsett þar af handahófi endurspeglar það. Fjarlægðin milli bláu og rauðu línunnar endurspeglar það sem vantar upp á og mætti hugsa sér viðbótarsparnað einstaklings gegn ákveðnu viðbótarframlagi hins opinbera, t.d. með skattafslætti af þeirri fjárhæð sem notuð væri til að bæta við lágt framlag séreignarsparnaðar. Slík aðgerð hefði þann kost að vera til jöfnunar og um leið fælist í henni sá samhljómur að einstaklingar væru með eigið framlag og ríkið með móttframlag. Kostnaðarmat á þessu úrræði er erfitt. Séreignarsparnaður til fyrstu kaupa er nýtt fyrirkomulag og álagning 2018 gefur mjög takmarkaðar upplýsingar um hvernig það hefur nýst.

4.6 Húsnæðisbætur

Nýtt kerfi húsnæðisbóta var tekið upp í ársbyrjun 2017 og er það fjármagnað með framlagi úr ríkissjóði. Áætlað framlag fyrir árið 2019 er 6,4 ma.kr. Þetta kerfi kom í stað eldra kerfis, húsaleigubótakerfis, sem var fjármagnað af ríkissjóði og sveitarfélögum.

Grunnfjárhæð húsnæðisbóta fer eftir fjölda heimilismanna, en bæturnar eru bæði tekju- og eignatengdar miðað við heildartekjur og eignir allra heimilismanna 18 ára og eldri. Bætur geta aldrei orðið hærri en sem nemur 75% af húsnæðiskostnaði. Engin krafa er um vensl/tengsl milli heimilismanna við ákvörðun húsnæðisbóta. Grunnfjárhæð húsnæðisbóta miðað við tvo í heimili er nú 42.931 kr. á mánuði, en sú fjárhæð kann síðan að skerðast fari tekjur og eignir yfir tiltekin fjárhæðarmörk. Frítekjumörk tveggja heimilismanna eru tæplega 400 þús.kr. á mánuði, eða 4,8 m.kr. á ári. Fari samanlagðar tekjur þeirra yfir þau mörk skerðast bæturnar um 9% af samanlögðum árstekjum þeirra umfram 4,8 m.kr. Það þýðir að húsnæðisbæturnar falla alfarið niður þegar árstekjurnar eru orðnar 10,5 m.kr. eða 876 þús.kr. á mánuði. Þá mega samanlagðar eignir heimilismanna eigi vera umfram 6,5 m.kr. uns þær falla alveg niður við 60% hærri fjárhæð, eða 10,4 m.kr. Athygli vekur að þetta eru hærri eignarmörk en er að finna í vaxtabótakerfinu fyrir einstakling og einstætt foreldri, en þar voru neðri eignarmörkin miðað við lok árs 2017 4,5 m.kr. og þau efri 7,2 m.kr.

Sé miðað við að heimilistekjur tveggja einstaklinga í leiguhúsnæði séu samtals 600 þús.kr. á mánuði (lágmarkslaun · 2) þá nemur skerðing húsnæðisbóta vegna tekna um 18 þús.kr. á mánuði og nema bætur samkvæmt því um 25 þús.kr. Samkvæmt skýrslu Íbúðalánasjóðs³⁵ fá um 15.000 heimili húsnæðisbætur um þessar mundir og eru bæturnar að meðaltali um 30% af greiddri leigu.

Í sömu skýrslu kemur fram að könnun á vegum Íbúðalánasjóðs í september 2017 gaf vísbendingar um að talsverður hluti þeirra leigjenda sem ættu að eiga rétt á húsnæðisbótum miðað við uppgefnar heimilistekjur hefði ekki þegið bætur. Aðeins lítill hluti þessara leigjenda hefði í raun ekki sótt um þær vegna þess að leigan væri óuppgefin, íbúðin ósamþykkt eða enginn leigusamningur til staðar. Aðrir sem ekki sóttu um bætur en hefðu átt rétt á þeim miðað við uppgefnar tekjur sögðust m.a. ekki hafa sótt um vegna þess að þeir töldu sig vera með of háar tekjur eða þekktu ekki til kerfisins. Rétt er að taka fram að einungis þinglýstir húsaleigusamningar veita rétt til húsnæðisbóta.

Húsnæðisbótakerfið nær einungis til leigjenda enda þótt upphaflega hafi fyrirætlun stjórnvalda verið til þess að það næði bæði til eigenda húsnæðis og leigjenda. Ástæður þess að ekkert varð af

³⁵ Húsnæðisstuðningur hins opinbera; 2018:3.

þeim fyrirætlunum var að niðurstöður gáfu til kynna að slíkt kerfi yrði dýrt. Húsnæðisbótakerfið er nýtt af nálinni og reynslan sýnir að bæturnar renna til þeirra sem lágur tekjur hafa en ótímabært er að svo stöddu að segja til um reynslu af kerfinu.

4.7 Ýmiss konar stuðningur stjórnvalda við húsnæðismarkað

Leigutekjur af íbúðarhúsnæði: Tekjur einstaklinga af útleigu íbúðarhúsnæðis til lengri tíma (Airbnb-leiga undanskilin) eru skattlagðar sem fjármagnstekjur. Nú er hlutfall fjármagnstekjuskatts 22% en einungis helmingur (50%) leiguteknanna ber þann skatt. Virkur fjármagnstekjuskattur á leigutekjur einstaklinga af íbúðarhúsnæði er því einungis 11%. Áður voru 30% umræddra leigutekna skattfrjáls, en hlutfallið var hækkað í 50% frá og með árinu 2016 í þeim tilgangi að auka framboð af leiguhúsnæði. Ekki verður séð af skattframtölum að þessi stuðningur hafi haft afgerandi áhrif á leiguframboð. Þannig hefur fjöldi þeirra sem telja fram leigutekjur haldist nokkurn veginn óbreyttur, eða rúmlega 7.000 einstaklingar frá árinu 2015.

Stimpilgjald: Samkvæmt gildandi lögum um stimpilgjald greiða þeir sem eru að kaupa sína fyrstu íbúð einungis helming af álögdum stimpilgjaldi sem er nú 0,7%. Eins og áður kom fram er áætlað að heildarstuðningur vegna þessarar ívilnunar nemi um 400 m.kr. á árinu 2019. Þetta stuðningskerfi virðist vera nokkuð skilvirkt og því lítil ástæða til að hreyfa mikið við því.

Endurgreiðsla 60% virðisaukaskatts vegna vinnu við nýbyggingar og endurbætur: Alveg frá upptöku virðisaukaskattsins árið 1990 hefur hluti af álögdum virðisaukaskatti á vinnu iðnaðarmanna við nýbyggingar eða endurbætur á íbúðarhúsnæði verið endurgreiddur að hluta eða öllu leyti. Nú er endurgreiðsluhlutfallið 60% en það var hækkað í 100% í kjölfar hrunsins, auk þess sem endurgreiðsluviðið var útvíkkað. Áætlað er að ríkið verði af 7,5 ma.kr. á árinu 2019 vegna þessarar endurgreiðslu. Eftirlit skattyfirvalda með þessu kerfi er afar erfitt og miklar líkur á að það sé talsvert misnotað, einkum þegar byggingarkostnaður er sundurliðaður eftir efniskostnaði og vinnu. Of stór hluti byggingarkostnaðarins er látinn falla á vinnuliðinn sem er um þriðjungur af byggingarvísitölunni.

5 Norraen samanburður tekjuskatts

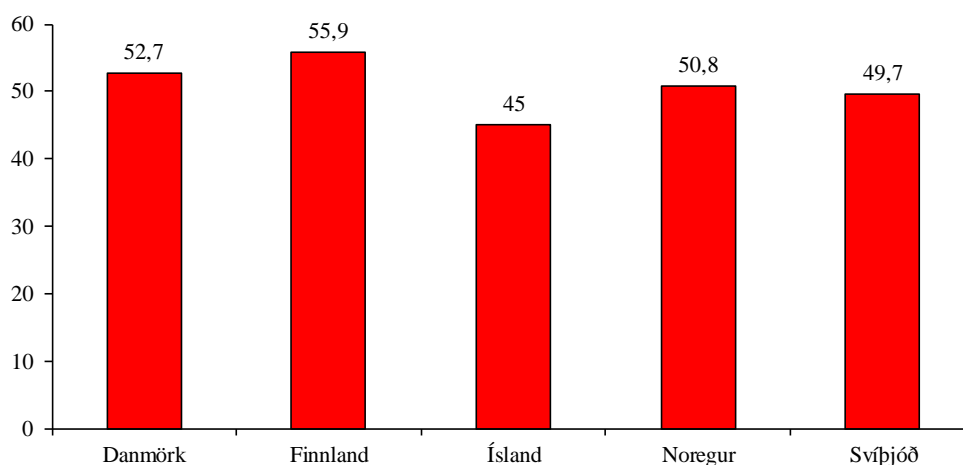
Helstu þættir í kaflanum:

- Í þessum kafla er að finna lýsingu og samanburð á tekjusköttum á Norðurlöndunum. Slíkur samanburður er ákveðnum vandkvæðum bundin, kerfin ólík og ennfremur margt í samfélagsgerðinni. Fyrst skal það nefnt að umsvif hins opinbera eru frábrugðin. Stærsti munurinn felst í því hvernig fyrirkomulagi fjármögnunar eftirlauna er háttad. Á Íslandi er fyrsta stoð eftirlauna uppsöfnunarkerfi sjóðasöfnunar í gegnum lífeyrissjóði en á hinum Norðurlöndunum er í mun ríkari mæli að eftirlaun séu fjármögnuð með gegnumstreymiskerfi sem fjármagnað er með sköttum í gegnum hið opinbera. Uppsöfnunarkerfi eru þar líka starfandi en misviðtæk.
- Þegar samsetning tekjuöflunar er skoðuð í sinni grófustu mynd kemur í ljós að hún er mjög svipuð á Norðurlöndunum. Veltuskattar hafa nær sama vægi hjá þeim öllum. Tekjuskattur lögaðila er ennfremur svipaður. Munurinn birtist í launatengdu gjöldunum þau eru lægri hér í ljósi meira vægi gegnumstreymiskerfis lífeyristrygginga á hinum Norðurlöndunum. Danmörk sem fjármagnar gegnumstreymiskerfið í gegnum almennan tekjuskatt er með hæst vægi tekjuskatts á einstaklinga í tekjuöfluninni en Ísland næsthæstan. Hin löndin sem eru með minna vægi tekjuskatts en hafa á móti mikið vægi launatengdra gjalda.
- Skattkerfin á Norðurlöndunum eru ólík að því leyti að sum eru með skattleysismörk og önnur hafa persónuafslátt. Einungis Danir og Ísland hafa persónuafslátt sem er fastur en hin hafa persónuafslátt og eða skattleysismörk sem ráðast af tekjum. Samspilið getur oft reynst flókið. Skattleysismörk á Íslandi eru og hafa verið hæst á Norðurlöndunum. Það hefur þó dregið úr þessum mun á öllu tímabili staðgreiðslunnar og sérstaklega að undanfögnu. Þegar prósentur og þrep eru skoðuð hefur Ísland fæstan fjölda þrepa og hæstu grunnprósentuna.
- Þegar hugað er að samanburði skattlagningar atvinnutekna er notast við samanburð OECD á skattlagningu launa (e. Taxing Wages). Samanburðurinn nær til skattbyrði launþega og heildarskattbyrði þegar launþegi og launagreiðandi eru teknir saman. Samanburðurinn nær líka til jaðarskatts launþega og heildarjaðarskatts launþega og launagreiðanda saman. Þegar skattbyrðin er greind er tekið tillit til bótakerfa sem tengjast tekjum, barnafjölskyldum og öðrum fjölskyldustuðningi í gegnum skattkerfið. Hrein skattbyrði er því reiknuð.
- Áhersla er lögð á heildarskattbyrði. Aðili sem er innheimtur er ekki endilega sá aðili sem ber skattbyrðina. Háir skattar á launþega eru líklegir til að kalla á kröfur þeirra um hærri laun og hærri skattar á launagreiðendur draga úr getu þeirra til að greiða launafólki há laun. 5 fjölskyldugerðir eru skoðaðar.
- Hér eru einstaklingar barnlausir og með börnum skoðaðir sérstaklega í skattbyrði launþega og það á sér sérstaka ástæðu. OECD fer ekki neðar en 50% af meðallaunum og algengt er að sýna 67% af meðallaunum í samanburði sem er ekki lýsandi. Viðmiðið er meðallaun iðnaði og þjónustu 2016 OECD, hér 705 þúsund á mánuði á þeim tíma fyrir Ísland (742 þús. 2017). Margir einstaklingar eru hér fyrir neðan þessi 67% mörk í tekjum. Því hefur verið farið neðar og reiknað allt niður í 25% mörk fyrir einstakling með og án barna í skattbyrði fyrir öll löndin.
- Fyrir einstaklinga án barna sýnir greiningin að skattbyrði í lægstu tekjum (25%-40% af meðallaunum OECD) er lág hér, lægri en í Danmörku, Svíþjóð og Noregi, enda skattleysismörk há. Fyrir einstæða með 2 börnum sýnir það hvernig há skattleysismörk og háar ótekjutengdar bætur gera það að verkum að skattbyrði að teknu tilliti til bóta verður lág hér fyrir lágtekjufólk.
- Heildarskattbyrði yfir allar fjölskyldueiningar OECD samanburðar og litrófs tekna er nær alltaf lægst á Ísland (eða næstlægst). Skattbyrði á Íslandi er mjög svipuð og í Noregi. Norðmenn eru með lægri grunnprósentu 24% (auk tryggingargjalds launþega 8,2%) en 4 þrep til viðbótar. Skattkerfið í Noregi er í kaflanum skoðað sérstaklega. Mjög mismunandi er hvort skattlagning sé launþegamegin (alfarið í Danmörku) eða þung á launagreiðanda (Svíþjóð). Skattbyrðin á launþegann einan fyrir Ísland gefur ekki jafn hagfelldar og einhlítar niðurstöður. Fyrir lág laun íþyngir hátt fyrsta þrep en á móti hafa há skattleysismörk áhrif til ívilunar. Skattleysismörkin hafa gefið eftir um leið og þau hafa nálgast norrænt stig. Fyrir sambúðarfólk þar sem báðir aðilar eru á vinnumarkaði er skattbyrði launþeganna sem sýnd er næsthæst á eftir Danmörku enda þótt heildarskattbyrðin sé lægst eða með því lægsta. Jaðarskattar hárra tekna eru hér svipaðir og í Noregi en lægri en í Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi. Mjög ólíkt er hver þrepamörk þeirra eru.

- *Ekki er að finna merki um raunskattskrið á hinum Norðurlöndunum frá árinu 2010 líkt og hér hefur verið og gögn OECD sýna. Þetta gefur til kynna að viðmiðunar fjárhæðir að undanförmu þar þróist í samræmi við þróun launa. Það verður í þessu samhengi ekki komist hjá því að minnst á að ráðandi fyrirkomulag launamyndunar á hinum Norðurlöndunum endurspeglar af því að framleiðniþróun samkeppnisgreina er að mestu látin ráða för um kjarþróun. Þar er því ekki sama þörf á virkri hagstjórn í opinberum fjármálum til að styðja við stjórn peningamála þegar laun þróast umfram framleiðniþróun. Hér hefur þessu ekki verið þannig farið og opinberum fjármálum reglulega beitt til að þvingja skattbyrði á þensluskeiðum með tengingu persónuafsláttarins við verðlag.*
- *Þegar mælikvarðar á jöfnunaráhrif skattkerfis eru skoðaðir og þróun frá 2000 er greind kemur í ljós að fyrir nær allar fjölskyldugerðir hefur dregið úr jöfnunaráhrifum skattkerfisins hér á landi. Þessu hefur áður verið lýst og endurspeglar að miklu leyti áhrif þróunar skattleysismarka. Jöfnunin er engu að síður ekki endilega minnst á Íslandi og fyrir árið 2017 er hún fyrir marga hópa á svipuðu róli og meðaltal hinna Norðurlandanna að frátölu Íslandi. Jöfnunin hefur tilhneigingu til að vera meiri hér í fjölskyldugerðum með börn og þar hafa tekjutengingar barnabóta áhrif til aukinna jöfnunaráhrifa. Jöfnunin er líka minni í hærri tekjum hér enda jaðarskattar í hærri tekjum lægri en á hinum Norðurlöndunum.*

5.1 Samanburður þjóðhagsstærða

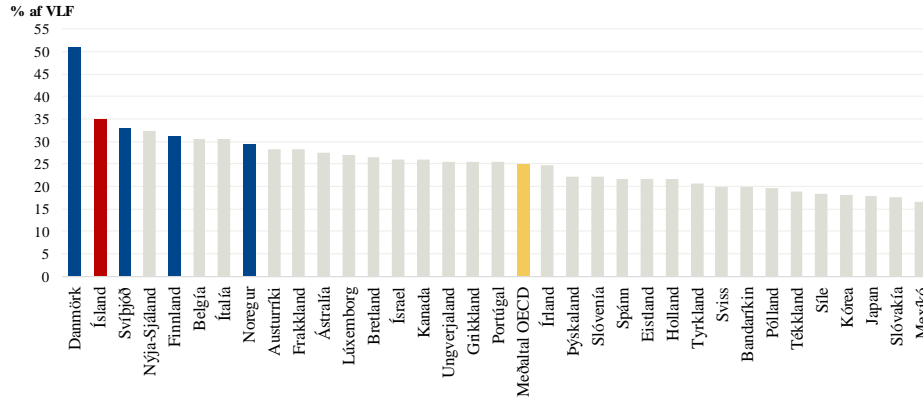
Í þessum kafla er ætlunin að bera saman og lýsa tekjusköttum á Norðurlöndunum. Slíkur samanburður er ákveðnum vandkvæðum bundinn því að kerfin eru ólík sem og margt í samfélagsgerðinni. Fyrst skal það nefnt að umsvif hins opinbera eru ólík. Stærsti munurinn felst í því hvernig fyrirkomulagi fjármögnunar eftirlauna er háttað. Á Íslandi er fyrsta stoð eftirlauna uppsöfnunarkerfi sjóðasöfnunar í gegnum lífeyrissjóði en annars staðar á Norðurlöndum eru eftirlaun í mun ríkari mæli fjármögnuð með gegnumstreymiskerfi sem er aftur fjármagnað með sköttum í gegnum hið opinbera. Uppsöfnunarkerfi eru þar líka starfandi og misviðtæk.



Mynd 5.1. Umsvif hins opinbera á Norðurlöndunum, hlutdeild í landsframleiðslu 2016.

Heimild: OECD Revenue Statistics.

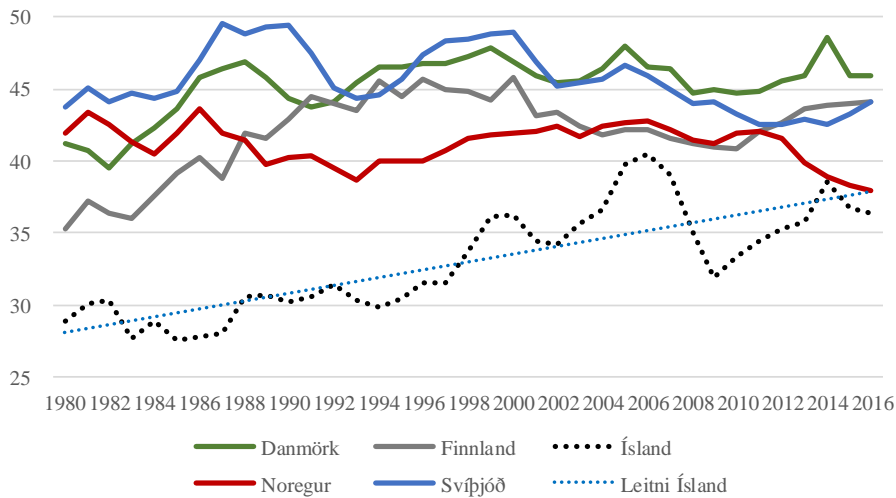
Þegar skoðuð er hlutdeild landsframleiðslu hjá hinu opinbera á Norðurlöndunum er Ísland með lægstu hlutdeildina. Þetta leiðir svo hugann að tekjuöflun hins opinbera og vægi hennar í landsframleiðslunni. Um leið þarf að hafa í huga við slíkan samanburð að stærri hluti fjármögnunar er tilkominn vegna nefndra fjármögnunar lífeyristrygginga. Á myndinni hér að neðan eru tryggingagjöld frátalin þegar tekjur hins opinbera í hlutfalli við landsframleiðslu eru reiknaðar. Tryggingagjöld eru í flestum öðrum löndum ætluð til að fjármagna gegnumstreymiskerfi lífeyristrygginga.



Mynd 5.2. Skatttekjur hins opinbera án tryggingagjalds 2014 innan OECD.

Heimild: OECD Revenue Statistics.

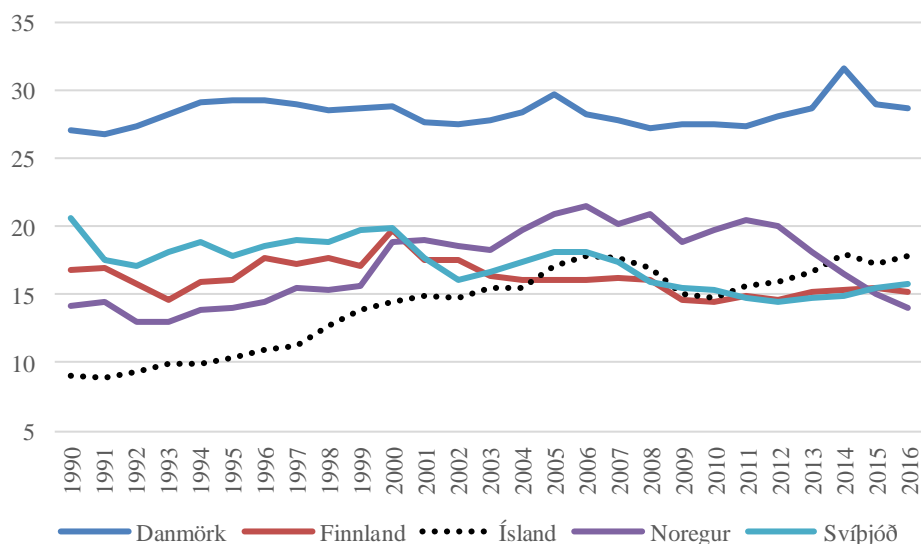
Danmörk stingur hér í stúf enda eru tryggingagjöld ekki lögð sérstaklega á launagreiðendur eða launþega sem neinu nemur. Almennu kerfi tekjuskatts er ætlað að fjármagna tryggingagjöld þar. Á hinum endanum er Svíþjóð þar sem tryggingagjöld á launþega eru verulegur tekjupóstur og svara til rúmlega 30% álagningarhlutfalls á laun og launatengd gjöld launagreiðanda. Að teknu tilliti til framangreinds er tekjuöflun hins opinbera í hlutfalli við landsframleiðslu ekki lægri hér en annars staðar.



Mynd 5.3. Vægi tekna af landsframleiðslu hjá hinu opinbera á Norðurlöndunum frá 1980.

Heimild: OECD Revenue Statistics.

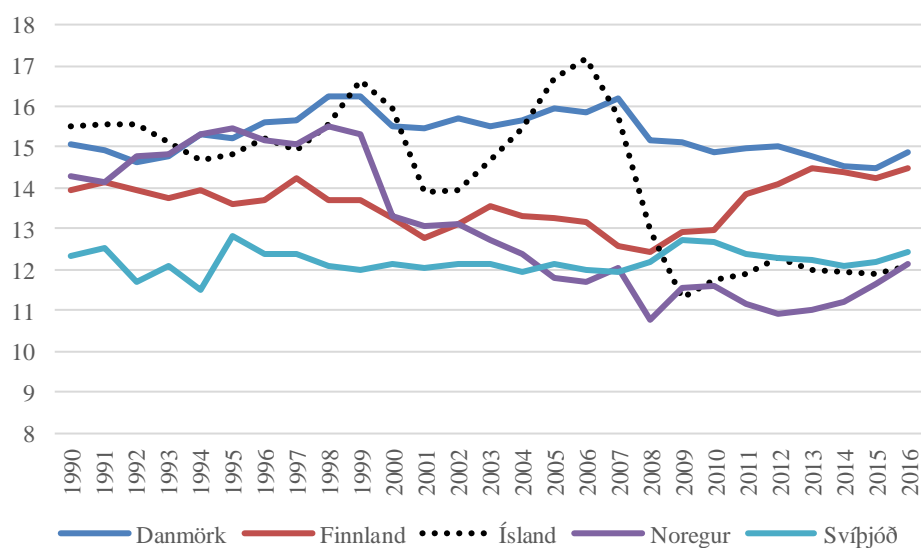
Áður hefur komið fram að á Íslandi hafa tekjur og gjöld hins opinbera vaxið um u.þ.b. 5 prósentustig af landsframleiðslu frá árinu 1980. Hér sést sú þróun hvað Ísland varðar frá 1980 en nú í samanburði við aðrar Norðurlandþjóðir. Leitniferill fyrir Ísland sýnir aukninguna sem er undirliggjandi allt tímabilið. Í upphafi tímabilsins var tekjuöflun hins opinbera umfangsminni hér. Í Danmörku og Finnlandi hefur hún vaxið, staðið nokkurn veginn í stað í Svíþjóð en dregist saman í Noregi. Noregur og Ísland hafa þannig nálgast á þessum tíma. Áður hefur komið fram að tekjuöflunin hér hafi breyst hvað samsetningu varðar og er hún í ríkari mæli borin af beinum sköttum en áður og þannig hefur vægi óbeinna skatta minnkað.



Mynd 5.4. Vægi beinna skatta í landsframleiðslu á Norðurlöndunum frá 1980.

Heimild: OECD Revenue Statistics.

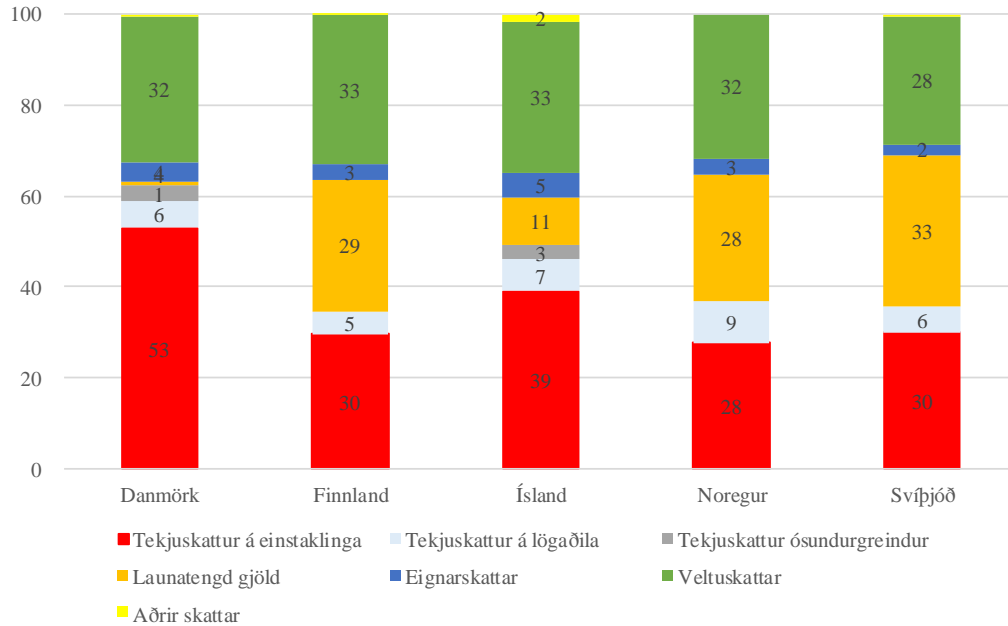
Myndin hér á undan sýnir vægi beinna skatta sem eru skattar á laun og fjármagnstekjur. Vægi þeirra var í upphafi þess tímabils sem hér er til skoðunar mun minna en annars staðar. Árið 1990 er nokkurn veginn við upphaf staðgreiðslunnar. Svíþjóð og Finnland hafa marktækt dregið úr beinum sköttum á tímabilinu og gerðist það einkum í kjölfar bankahrunsins þar á tíunda áratugnum.



Mynd 5.5. Vægi óbeinna skatta í landsframleiðslu á Norðurlöndunum frá 1980.

Heimild: OECD Revenue Statistics.

Þróun óbeinna skatta á Íslandi er skýr. Dregið hefur úr vægi þeirra. Áður hefur verið fjallað um það. Óbeinir skattar fylgja hagsveiflunni og breytileiki þeirra á Íslandi endurspeglar meira umfang hagsveiflna hér en annars staðar. Full ástæða er til að nefna að 1980 var vægi óbeinna skatta enn meira en fram kemur á þessari mynd og þróunin minnkandi vægis þeirra nær yfir lengra tímabil en frá 1990. Þróunin hefur verið svipuð í Noregi frá 1990. Í Finnlandi var þróunin svipuð til 2007 en eftir það jókst vægi óbeinna skatta á nýjan leik. Danmörk og Svíþjóð eru með svipaða hlutdeild í lok tímabilsins og við upphaf þess.



Mynd 5.6. Samanburður á samsetningu tekna hins opinbera á Norðurlöndum 2016.

Heimild: OECD Revenue Statistics.

Á mynd 5.6 sést hvernig samsetningu tekna hins opinbera á Norðurlöndunum er háttað. Veltuskattar hafa nær sama vægi hjá þeim öllum. Tekjuskattur lögaðila er jafnframt svipaður. Munurinn hér, eins og áður var vikið að, birtist í launatengdu gjöldunum; þau eru lægri hér að Danmörku frátaldri en þar hefur umfangsmeira gegnumstreymiskerfi lífeyristrygginga áhrif. Danmörk fjármagnar gegnumstreymiskerfið í gegnum almennan tekjuskatt og er því með hæsta tekjuskattinn á einstaklinga en Ísland næsthæsta. Vægi launatengdra gjalda vegur aftur á móti þyngra í þeim löndum sem eru með lægri tekjuskatt þar sem gegnumstreymiskerfi lífeyristrygginga er fjármagnað með þeim.

5.2 Samanburður skattlagningar á launþega

Þegar hugað er að samanburði skattlagningar atvinnutekna er notast við samanburð OECD á skattlagningu launa (e. Taxing Wages). Þessi samanburður er árlegur og birtist í skýrslu þar að lútandi. Samanburðurinn nær til skattbyrðar á launþega og heildarskattbyrðar launþega og launagreiðanda saman. Samanburðurinn nær líka til jaðarskatts launþega og heildarjaðarskatts launþega og launagreiðanda saman.

Þegar skattbyrðin er greind er tekið tillit til bótakerfa sem tengjast tekjum, barnafjölskyldum og öðrum fjölskyldustuðningi í gegnum skattkerfið. Hrein skattbyrði er því reiknuð.

Fjölskyldueiningarnar sem samanburðurinn nær til eru:

- Barnlaus einstæðingur.
- Einstæðingur með 2 börn.
- Sambúðarfólk með eina fyrirvinnu og 2 börn.
- Sambúðarfólk með eina fyrirvinnu án barna.
- Sambúðarfólk með 2 börn og bæði útivinnandi.

Helsti vandinn sem kemur upp við þennan samanburð er hvernig tekjur eru bornar saman á milli landa og hvað teljast sambærilegir einstaklingar. OECD hefur skilgreint svokölluð meðallaun í iðnaði og þjónustu og aflar upplýsinga um þau frá hverju landi sem greiningin nær til. Meðallaun í

iðnaði og þjónustu ná hér á landi yfir 80% af vinnumarkaðnum utan opinbera geirans.³⁶

Dæmigerður samanburður er að skoða skatta fjölskyldueininga sem eru 67%, 100% og 167% af þessum meðallaunum í hverju landi fyrir sig. OECD reiknar skatta frá 50% af meðallaunum og upp að 250%. Hægt er að reikna utan þessa bils því að greint er ítarlega frá skattkerfum, viðmiðunarfjárhæðum, útreikningi og reikningsaðferðum fyrir hvert land í árlegum skýrslum.

Í skýrslu OECD er hægt að finna skattprósentur og mörk þrepa í skattkerfum á Norðurlöndunum. Mörk þrepa eru ekki sett fram í innlendum gjaldmiðlum í skýrslu þessari heldur í hlutfallstölu af meðallaunum í iðnaði og þjónustu í viðkomandi landi. Þannig næst betri samanburður en ef mörk þrepa væru í innlendum gjaldmiðlum eða gengisbreytt. Töflu 5.2. er skipt í útsvar sveitarfélaga annars vegar og skatta til ríkissjóðs hins vegar.

Fyrsta taflan hér lýsir samanburði milli landa þar sem lægsta og hæsta skattprósentan koma fram. Hæsti jaðarskatturinn er í Svíþjóð og síðan Danmörku en sá lægsti í Danmörku (heilsuskattur). Ísland og Noregur hafa mjög svipaðan hæsta jaðarskatt en Ísland er með hæstu fyrstu prósentuna af öllum Norðurlandþjóðunum. Fjöldi skattþrepa er lægstur hér (tvö þrep) en hæstur í Noregi og Finnlandi (fimm þrep). Horfa þarf á þessar prósentur með tilliti til þrepa og frádráttarlíða. Þetta samspil ákvarðar skattbyrði á endanum.

Tafla 5.1. Hæsta og lægsta skattprósentan á Norðurlöndunum 2017 og fjöldi þrepa.³⁷

Land	Hið opinbera		
	Lægsti jaðarsk. %	Hæsti jaðarskattur %	Fjöldi þrepa
Danmörk	8,00	51,95	3
Finnland	19,91	51,41	5
Ísland	36,94	46,24	2
Noregur	32,20	46,72	5
Svíþjóð	32,12	57,12	3

Heimild: OECD „Taxing Wages“ (2018).

Skattkerfin á Norðurlöndunum eru ólík að því leyti að sum eru með skattleysismörk og önnur hafa persónuafslátt. Einungis Danir og Íslendingar hafa persónuafslátt sem er föst krónutala en aðrar Norðurlandþjóðir hafa persónuafslátt og/eða skattleysismörk sem ráðast af tekjum. Samspilið getur oft reynst flókið. Skattprósentur í útsvari leggjast síðan við prósentur til ríkisins. Tekið hefur verið tillit til þess í fyrstu þrepunum að á Íslandi og í Danmörku er persónuafsláttur föst krónutala. Heilsuskatturinn í Danmörku (8%) er án persónuafsláttar en afsláttur er veittur þannig að útsvar og greiðsla í fyrsta þrepi hefst við 11% af meðallaunum. Í Noregi, Finnlandi og Svíþjóð eru afslættir þannig tekjutengdir að ekki er unnt að taka tillit til þeirra í töflunni. Hvað Ísland varðar eru skattleysismörkin við 20% af meðallaunum í iðnaði og þjónustu. Í Svíþjóð og á Íslandi er útsvarið flatur skattur og ríkið ber kostnaðinn af afslætti á honum. Úr töflunni er lesið t.a.m. þannig fyrir Noreg að þegar laun eru orðin 62% hærri en meðallaun, þ.e. þá er efsta þrepið þar 32,27% að viðbættu útsvari til sveitarfélaga sem er nokkuð svipuð prósentu (46,24% hér) en við

³⁶ Atvinnugreinaflokkunin byggir á ISIC 4. endurskoðun og nær yfir flokkana frá C-K og Hagstofa Íslands lætur OECD gögn í té varðandi þessi laun.

³⁷ Sleppt er 0 þrepum til að samanburðarhæfni náist við lönd sem eru með skattleysismörk eða persónuafslátt sem gera einhver mörk tekna í 0 þrepi.

hærra tekjumark en hér. Á móti eru skattleysismörkin lægri þar en vikið verður að því á eftir. Á Íslandi og í Noregi er útsvar sveitarfélaga lægst. Þar ræður miklu hvaða verkefni eru á hendi sveitarfélaga. Mestu máli skiptir hvort rekstur heilbrigðisþjónustu er á hendi sveitarfélaga í þessu samhengi. Áberandi er hve fyrsta þrepið hér er hærra en annars staðar.

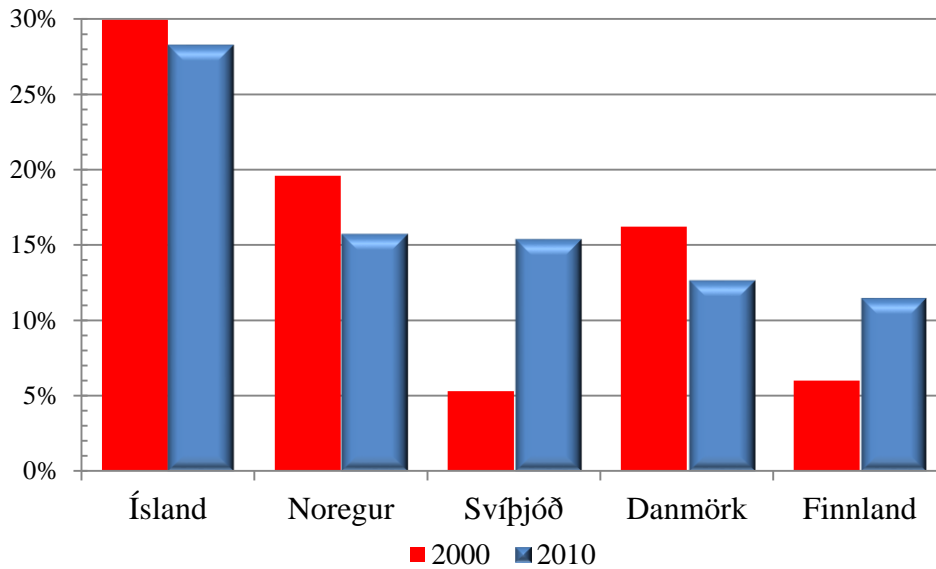
Tafla 5.2. Skatthlutföll á laun, þrep og mörk þrepa á Norðurlöndunum 2017.

Sveitarfélög			Ríkissjóður hlutföll og þrep									
Land	Útsvar	% Meðallaun	Prósenta	% Meðallaun	Prósenta	% Meðallaun	Prósenta	% Meðallaun	Prósenta	% Meðallaun	Prósenta	% Meðallaun
Danmörk	24,91	11%	8,00	0%	20,08	11%	25,00	116%				
Finnland	19,91	-	6,25 (8 EUR)	38%	17,5(533 EUR)	58%	21,5 (3.315 EUR)	80%	31,5 (10.174)	166%		
Ísland	14,44	ríki til útsvars	22,50	20%	31,8	114%						
Noregur	14,45	9%	17,75	9%	18,68	28%	20,16	40%	29,27	99%	32,27	162%
Svíþjóð	32,12	ríki til útsvars	20,00	101%	25,00	147%						

Heimild: OECD „Taxing Wages“ (2018).

Taflan sýnir jaðarskatt launþega og mörk þrepa. Hlutföllum ríkissjóðs er bætt við útsvarshlutfall. Í Finnlandi er föst greiðsla af launum fyrir neðan tiltekið þrep og síðan hlutföll í því þrepi. Þannig greiðir launþegi 8 evrur fyrir laun undir 38% af meðallaunum og 6,25% af launum umfram þau mörk að viðbættu útsvari. Í Svíþjóð er persónuafsláttur tekjutengdur og skattleysismörkin lág. Ríkissjóður fjármagnar persónuafsláttinn og greiðir til sveitarfélaga eins og á Íslandi þannig að útsvarið er flatur skattur.

Í framangreindri töflu birtist ekki umfjöllun um persónuafslátt eða skattleysismörk nema fyrir Ísland og Danmörku þar sem þau voru með fasta krónutölu. OECD fer í greiningu sinni ekki neðar en 50% af meðallaunum þannig ekki er auðvelt að greina hvernig skattleysismörk eru annars staðar á Norðurlöndunum og samsplið við skattbyrði. Í skýrslu OECD „Taxing Wages“ frá 2011 er að finna greiningu á skattleysismörkum innan OECD í sérkafla þar sem þróunin er rakin frá árinu 2000. Hér er tekið úr þeirri skýrslu fyrir Norðurlöndin.



Mynd 5.7. Skattleysismörk á Norðurlöndunum 2000 og 2010 í hlutfalli af meðallaunum hvers lands.

Heimild: OECD „Taxing Wages“ (2011).

Myndin sýnir að skattleysismörkin eru hæst hér. Þau eru næsthæst í Noregi og Svíþjóð en lægst í Finnlandi. Hvað aðrar Norðurlandþjóðir varðar eru skattleysismörkin svipuð. Áhrif raunskattskriðsins, sem fjallað var um í kaflanum að framan, sjást á skattleysismörkunum á Íslandi sem voru komin niður í 20% af meðallaunum í iðnaði og þjónustu árið 2017. Myndin hér sýnir að meginþorri skattgreiðenda annars staðar á Norðurlöndum greiðir tekjuskatt. Skattleysismörkin hér hafa á tímabili staðgreiðslunnar með tengingu við vísitölu neysluverðs nálgast hin norrænu skattleysismörk. Síðar í þessum kafla er vikið að þróun viðmiðunarfjárhæða annars staðar á Norðurlöndunum sem hefur nokkurn veginn fylgt launum. Það gerir það að verkum að fyrir hin löndin hefur þessi mynd ekki breyst í veigamiklum atriðum.

Rammi 3: Almennt um skattfleyg launa og útreikning OECD

Í skýrslum OECD eru reiknaðir jaðarskattur launþega, heildarjaðarskattur launþega og launagreiðanda, skattbyrði (meðalskattur) launþega og skattbyrði launþega og launagreiðanda saman. Þessir mælikvarðar byggjast á því á hvern skatturinn er lagður, þ.e. á launþegann eða launagreiðandann. Mikilvægt er að átta sig á þessum hugtökum og því er hér sett niður nákvæm skýring á þeim.

Látum l_e tákna launatekjur einstaklinga eftir skatt (nettólaun) og l tákna launatekjur einstaklinga fyrir skatt (brúttólaun). $S_e(l)$ er greiddur skattur einstaklings sem fall af tekjum l . Hið sama gildir fyrir vinnuveitendur með lágvísinn v . l_v sem stendur fyrir launakostnað vinnuveitenda eftir skatt (launakostnaður) á hvern einstakling og $S_v(l)$ tákna þann launaskatt sem vinnuveitandinn greiðir sem fall af launum starfsmanns. Skattfleygana sem launafólk og vinnuveitendur standa frammi fyrir má þá setja upp á eftirfarandi hátt:

$$l_e = l - S_e(l)$$

$$l_v = l + S_v(l).$$

Jaðarskattur einstaklinga (jaðarskattur launþega) er $S'_e(l)$ og meðalskattur þeirra (skattbyrði launþega) $S_e(l)/l$. Sömu stærðir fyrir vinnuveitendur eru þá $S'_v(l)$ og $S_v(l)/l$.³⁸

Ólíkir jaðar- og meðalskattar eru sérlega mikilvægir við úttekt skattkerfa þar sem sá aðili sem innir skattinn af hendi ber ekki endilega byrðina sem af honum hlýst. Viðbrögð launafólks og vinnuveitenda ráðast af því hvernig skattbyrðinni er deilt. Skattfleygur vinnuveitenda er þannig mismunur l_v og l en skattfleygur einstaklinga felst í mismun l og l_e . Það þýðir að heildarskattfleygurinn er mismunur l_v og l_e . Því er heildarskattfleygurinn fall af l_v en ekki l .

Út frá heildarskattfleygnum skilgreinum við heildarmeðalskatt (heildarskattbyrði) sem hlutfallið milli heildarskatts S (summu einstaklingsskatta og launaskatts vinnuveitenda) og heildarlaunakostnaðar l_v .³⁹

$$\text{Heildarskattbyrði} \frac{S}{l_v} = \frac{S_e(l) + S_v(l)}{l_v}$$

Nú verður jaðarskatturinn breytingin í heildarskattgreiðslum S við það að heildarlaunakostnaður, l_v , aukist um eina krónu.⁴⁰ Því til viðbótar ber að taka tillit til þess að heildarlaunakostnaður eykur við launastig launþegans, l , sem svo verða launatekjurnar sem mynda skattstofninn.⁴¹

$$\text{Heildarjaðarskattur} = S'(l_v) = \frac{dS}{dl_v} = \frac{dS}{dl} \cdot \frac{dl}{dl_v} = \frac{\frac{dS}{dl}}{\frac{dl_v}{dl}} = \frac{S'_e(l) + S'_v(l)}{1 + S'_v(l)}$$

³⁸ Í framsetningu OECD – *Taxing Wages* er vísað til jaðarskatts launþega (e. net personal marginal tax rate) og skattbyrði launþega (e. net personal average tax rate).

³⁹ Í framsetningu OECD – *Taxing wages* er vísað til þessa sambands sem meðalskattfleygsins (e. average tax payment wedge).

⁴⁰ Það er afleiða S með tilliti til l_v .

⁴¹ Í framsetningu OECD – *Taxing wages* er þetta samband kallað jaðarskattfleygurinn (e. marginal tax payment wedge).

Rammi 4: Skattfleygar í núverandi kerfi á Íslandi

Hér fer stærðfræðileg framsetning á skattkerfinu hér á landi árið 2018 eins og það snýr að launafólki.

$$S_e(l) = \max \left(\left(\sum_{i=1}^n \Delta s_i \cdot (1-f) \cdot \max(0, (w - b_i)) \right) - p, 0 \right).$$

s_1 : skattprósenta grunnþreps,

Δs_i : aukningin í skattpróscentunni í skattþrep i , $\Delta s_1 = s_1$,

b_i : viðmiðunarfjárhæð í skattþrepi i , $b_1 = 0$,

f : framlagsprósenta launþega í lífeyrissjóð,

p : persónuafsláttur,

n : fjöldi skattþrepa hér tvö.

Út frá þessari framsetningu er unnt að lýsa jaðar- og meðalskatti launþega með enn nákvæmari hætti en að framan.⁴²

$$\text{Jaðarskattur launþega} = S'_e(l) = s_1 \cdot (1-f)$$

$$\text{Skattbyrði launþega} = \frac{S_e(l)}{l} = \frac{s_1 \cdot (1-f) \cdot l - p}{l}.$$

Líkt og kemur fram í ramma 3 nær þessi framsetning einungis til launþega en vinnuveitendur greiða einnig launatengd gjöld. Þau eru hvað skatta snertir tryggingagjald (6,85% af brúttólaunum). Einstaklingum er síðan heimilt að draga eigið framlag í lífeyrissjóð (4% af brúttólaunum) frá skattskyldum stofni. Að gefinni skattprósentu grunnþreps (36,94%) og persónuafslætti (53.895 kr.) er því heildarjaðar- og heildarskattbyrði í neðra þrepi, fyrir einstakling sem er yfir skattleysismörkum, eftirfarandi:

$$\text{Heildarjaðarskattur} = S'(l_v) = \frac{(1-0,04) \cdot 0,3694 + 0,0685}{1,0685}$$

$$\text{Heildarskattbyrði} = \bar{s} = \frac{(1-0,04) \cdot 0,3694 \cdot l + 0,0685 \cdot l - 53.895}{l \cdot 1,0685}$$

⁴² Hér eru jaðar- og meðalskattar settir fram fyrir einstakling sem greiðir skatt í neðra þrepi og er yfir skattleysismörkum.

5.3 Samanburður skattbyrði eftir fjölskyldugerðum og tekjum

Í gagnagrunni OECD (Revenue statistics) er að finna gögn um jaðarskatt launþega, skattbyrði launþega, heildarjaðarskatt og heildarskattbyrði. Mikilvægt er að horfa ekki einungis á skattbyrði launþega heldur á heildarmyndina. Bæði stafar það af því að Norðurlandþjóðirnar skattleggja ólíkt líkt og áður hefur verið fjallað um í tilfelli Svíþjóðar og Danmerkur. Hitt sem skiptir þó mestu máli er að aðili sem er innheimtur er ekki endilega sá sem ber skattbyrðina. Háir skattar á launþega eru líklegir til að hafa í för með sér hærri launakröfur og hærri skattar á launagreiðendur draga úr getu þeirra til að greiða launþeganum há laun. Skattbyrðinni er því deilt og niðurstaðan í því ferli ræðst af viðbrögðum launþega og atvinnurekenda við launabreytingum líkt og fræðin segja til um. Samkvæmt þeirri kenningu skiptir ekki máli hvort álagningin er á launþegann eða launagreiðandann heldur ræðst deilingin á byrðinni á endanum af viðbrögðum aðila. Heildarjaðarskattur og heildarskattbyrði er sá mælikvarði sem málefnalegt er að bera saman.

Annað sem vert er að benda á áður en samanburðurinn er skoðaður eru framlög í lífeyrissjóði. OECD tekur ekki tillit til þeirra enda eru skattar almennt skilgreindir sem greiðsla til hins opinbera án þess að skilgreint endurgjald komi fyrir. Lífeyrisgreiðslur uppfylla ekki þá skilgreiningu. Engu að síður reiknar OECD svokallaðan skyldufleyg (e. compulsory payment wedge). Í honum eru allar lögbundnar skyldugreiðslur sem aðilar á vinnumarkaði standa frammi fyrir. Þar birtast áhrifin héraendis af skylduframlagi í lífeyrissjóð en ekki annars staðar á Norðurlöndunum enda eru framlögin þar niðurstaða heildstæðra eða sérkjarasamninga á vinnumarkaði en ekki lögbundin.⁴³ Skyldufleygur er ekki settur fram hér.

Líkt og áður hefur komið fram reiknar OECD meðallaun í hverju landi í iðnaði og þjónustu. Viðmiðunarfjárhæðin fyrir Ísland 2016 er 705 þús.kr. á mánuði. Nú við upphaf árs svarar það til gróflega 800 þús.kr. með þróun launavísitölu að leiðarljósi. OECD birtir útreikninga fyrir skattgreiningu sína frá 50% af meðallaunum í hverju landi. Til að gefa mynd af því hvernig skattbyrðin lítur út fyrir neðan þessi mörk þarf að skoða skattkerfi Norðurlanda sérstaklega. Gögn um það birtast í ársskýrslunum fyrir hvert land hjá OECD. Hér hefur í tilfelli einstaklings verið farið neðar en 50% og skattbyrðin á launþegann hefst við 25% mörkin af meðallaunum í iðnaði og þjónustu. Það sama var gert í tengslum við skattbyrði einstæðs foreldris með tvö börn. Hvað Ísland varðar er gert ráð fyrir tveimur börnum og að annað sé undir 7 ára aldri.

Hér eftir eru sýndir fjórir hópar:

- Einstæðingur án barna.
- Einstætt foreldri með 2 börn.
- Sambúðarfólk ein fyrirvinna án barna.
- Sambúðarfólk ein fyrirvinna með 2 börn.

Fyrir hvern hóp eru sýndar fjórar myndir. Jaðarskattur launþega, skattbyrði launþega, heildarjaðarskattur og heildarskattbyrði. OECD tekur tillit til millifærslumöguleika persónuafsláttar hjá sambúðarfólki en ekki til samnýtingar þrepa á Íslandi. Myndirnar sýna hvernig skattbyrði og jaðarskattar breytast með tekjum. Það gerir að verkum að þegar um er að ræða sambúðarfólk er gert ráð fyrir að annar aðili sé heimavinnandi þar sem myndir ráða ekki við að breyta tekjum beggja. Því er áður en myndirnar eru birtar brugðið upp einni töflu af skattbyrði sambúðarfólks með tvö börn þar sem annars vegar er gert fyrir að annar aðilinn hafi meðallaun og hinn 33% af meðallaunum og hins

⁴³ Sjá OECD „Taxing Wages“ (2009).

vegar 67% af meðallaunum. Allar töflur og myndir endurspeglar hreina skattbyrði, þ.e. tekið er tillit til bóta eins og barnabóta.

Tafla 5.3. Skattbyrði launþega og heildarskattbyrði sambúðarfólks með 2 börn 2016.

	Launþegi 100/33	Heildar- skattbyrði 100/33	Launþegi 100/67	Heildar- skattbyrði 100/67
Danmörk	29,0	29,8	31,2	31,9
Finnland	21,3	36,1	24,4	38,6
Ísland	24,4	29,6	27,7	32,6
Noregur	21,8	30,8	24,1	32,8
Svþjóð	17,8	37,4	20,0	39,1

Heimild: OECD „Taxing Wages“ (2017).

Í töflunni hér á undan birtist mynstur sem allar myndir hér á eftir einkennast af að ákveðnu leyti. Mynstrið sýnir að þegar litið er til heildarskattbyrði þá erum við um það bil lægst. Á móti erum við um það bil hæst hér þegar skoðuð er skattbyrði launþegans. Það mynstur er þó ekki ráðandi hér á eftir. Vert er að hafa í huga, eins og kemur fram í kaflanum um barnabætur, að annars staðar á Norðurlöndunum eru barnabætur ótekjutengdar en hér eru þær tekjutengdar fyrir tekjur umfram ákveðin mörk.

Þegar einstæðingur án barna er skoðaður kemur fyrrgreint mynstur í ljós. Heildarskattbyrðin er lægst. Mynstur í skattbyrði launþegans er frábrugðin. Þannig er skattbyrðin hér lægst við 25% af meðallaunum en þar vega há skattleysismörk mikið en skattbyrðin vex hratt vegna hárrar skattprósentu í fyrsta þrepi mikið. Skattbyrði launþegans er næstlægst upp að 40% af meðallaunum og síðan næsthæst upp að 70% markinu en þá verður launþegi í Finnlandi hærri. Af efstu tekjunum er skattbyrðisferillinn á sama róli og í Noregi en lægri en annars staðar á Norðurlöndum. Noregur er með mjög þrepaskipt skattkerfi (fimm þrep) en lægri skattleysismörk en hér á landi. Skattbyrðin er mjög svipuð en næst með ólíkri aðferð, fleiri þrepum og lægri skattleysismörkum.

Skattbyrði launþegans fyrir einstæðing án barna sýnir það sem skattleysismörkin og töflurnar að framan lýsa, að meginþorri framteljenda á Norðurlöndunum greiðir skatt. Á myndinni af iðnaði og þjónustu eru mánaðarlaun frá u.þ.b. 200 þús.kr. fyrir Ísland (25% af meðallaunum) nú miðað við meðallaun 2016 og uppfært þaðan í frá um vísitölu launa.

Gallinn við myndirnar (mynd 5.10 og 5.11) af jaðarsköttum einstæðings án barna er sá að greiningin nær ekki neðar en 50%. Því jafnvel þó að jaðarskattar hér teljist lágir ofan við 50% mörkin, hvort sem litið er til jaðarskatta launþegans eða heildarjaðarskatts, þá yrðu jaðarskattarnir fljótlega hæstir ef farið yrði niður fyrir 50% af meðallaunum. Það má ráða af töflunni hér að framan að skattprósenta í fyrsta þrepi er hærri á Íslandi en annars staðar.

Þegar mynd 5.12 (skattbyrði launþega) með einstæðu foreldri með tvö börn er skoðuð hefur hið séríslenska kerfi barnabóta mikil áhrif. Líkt og kemur fram í kaflanum um barnabætur eru barnabætur annars staðar á Norðurlöndum ótekjutengdar en tekjutengdar hér á landi. Þá eru barnabætur einstæðra foreldra hér mun hærri en fyrir sambúðarfólk. Barnabætur einstæðra foreldra voru tekjutengdar með skerðingarmörkum við 225 þús.kr. á mánuði fyrir þetta ár. 50% af meðallaunum hér svarar til um 350 þús.kr. mánaðarlauna á þeim tíma. Barnabæturnar skerðast um 6% umfram 225 þús.kr. og því til viðbótar bætast við önnur 4 prósentustig þ.e. 10%, ef eitt barnið er undir 7 ára. Það þýðir að stuðningurinn er mestur við einstæða foreldra með lágur tekjur og síðan dregur úr honum þegar tekjurnar aukast og skattbyrði launþegans eykst auk þess sem áhrif persónuafsláttar dvína um leið. Stuðningurinn er næstmestur í samspili skattkerfis og barnabóta, u.þ.b. 40% af meðallaunum. Það

sést á því að skattbyrði launþegans hér er næstlægst við þau mörk. Milli 40% og 55% vex skattbyrðin hraðar en hjá hinum löndunum og við 55% meðallauna verður skattbyrði launþegans hæst hér og heldur því stigi langt eftir það.

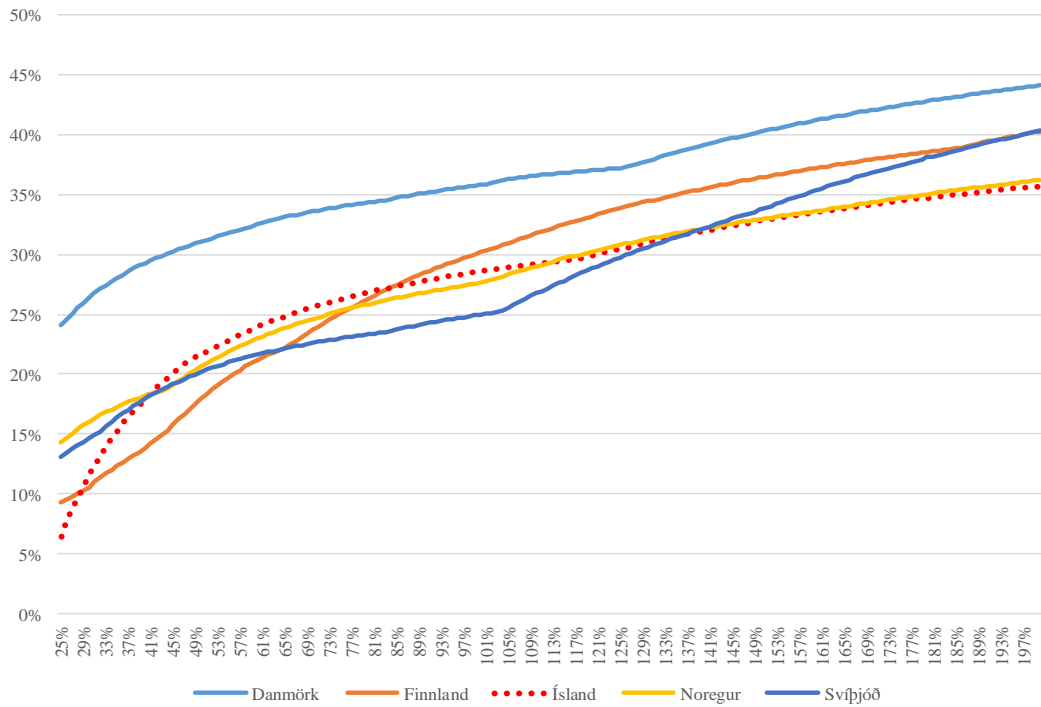
Mestu máli skiptir í þessu samhengi er hvar meginþorri tekjudreifingar einstæðra liggur. Mynd 3.7 af tekjudreifingu einstæðra foreldra 2017 er sýnd í kaflanum um stuðning við barnafjölskyldur og af henni má ráða að tæplega helmingur dreifingarinnar, og þá neðri hlutinn, býr við meiri skattbyrði en Danir en minni en Svíar, Norðmenn og Finnar.⁴⁴ Fyrir hina tekjuhærri er há grunnprósenta og skerðingar barnabóta íþyngjandi og verður skattbyrðin hér á landi fyrir vikið meiri þegar horft er til skattbyrðar sjálfs launþegans. Hvað heildarskattbyrði snertir er skattbyrði einstæðings með tvö börn lægst hér á landi.

Sú aðferð að beita kerfi barnabóta til að beina þörfinni þangað sem hún er mest fremur en að veita stuðning án tillits til tekna leiðir til jaðaráhrifa sem gera það að verkum að jaðarskattur launþega (mynd 5.14) og heildarjaðarskattur fyrir einstæða foreldra með 2 börn (mynd 5.15) verða háir upp að meðallaunum (100%) samanborið við aðrar Norðurlandþjóðir. Fyrsta trappan niður er þegar skerðingu vegna 7 ára barns lýkur. Við meðallaun verða jaðarskattarnir lágir samanborið við hin löndin en þegar viðbót efra þreps kemur inn verða jaðarskattarnir í hærri kantinum hvað launþegann snertir samanborið við hin löndin. Heildarjaðarskattur er iðulega í neðri kantinum miðað við hin löndin nema í upphafi þá er hann hár þangað til skerðing vegna 7 ára barnsins hefur runnið sitt skeið á enda.

Hvað sambúðarfólk snertir með eina fyrirvinnu þá verður að taka fram að OECD virðist ekki taka tillit til samsköttunar er varðar nýtingu ónýttts persónuafsláttar maka af neðra skattþrepi. Það þýðir að bugðan í meðalsköttum við 120% verður seinna í raunveruleikanum (mynd 5.16). 100% millifæranleiki persónuafsláttar milli sambúðarfólks hér á landi og hvað hann er hlutfallslega hár gerir það að verkum að skattbyrði launþega og heildarskattbyrði bæði með og án barna er lægstur hér (mynd 5.16 og 5.17). Jaðarskattur launþegans með eina fyrirvinnu án barna (mynd 5.18) er miðlungs upp að meðallaunum en lægstur hér eftir það (með Noregi). Heildarjaðarskatturinn (mynd 5.19) er nær allt bilið lægstur hér.

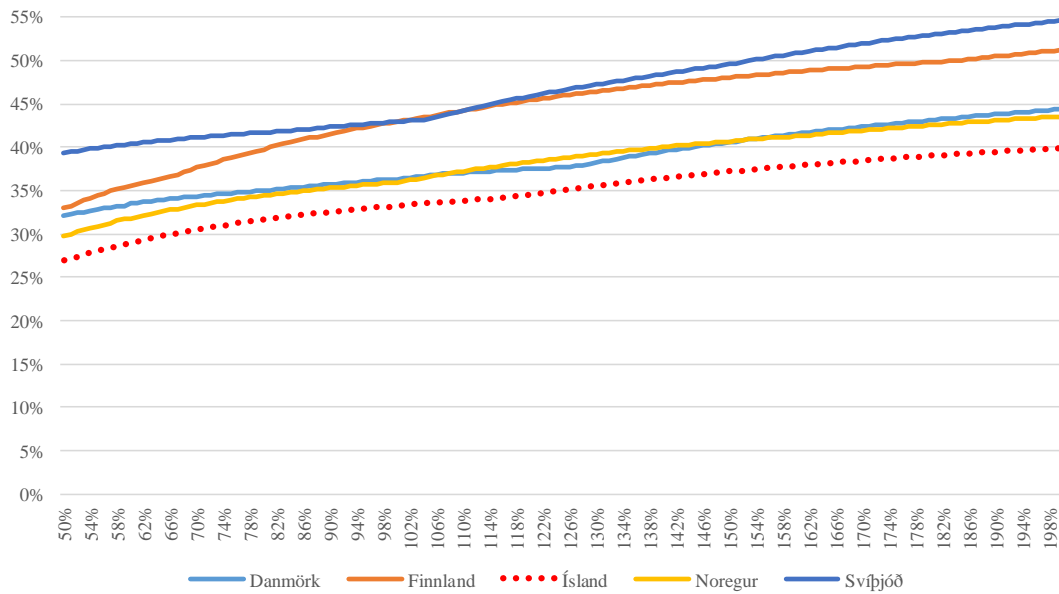
Þegar jaðarskattur launþega sem er fyrirvinna með tvö börn (mynd 5.22) er skoðaður hafa tekjutengingar barnabóta áhrif og gera það að verkum að þar sem jaðarskatturinn var áður (án barna, mynd 5.18) í miðlungi samanborið við hin löndin þá verður hann núna hæstur þegar skerðingarmörkum barnabóta er náð. Seinni trappan upp á við á ekki rétt á sér. Nýting á neðra þrepi heimavinnandi sambúðaraðila gerir hana í raunveruleikanum óvirka hér sem þýðir að þegar skerðingu vegna 7 ára barnsins lýkur eru jaðarskattar launþegans (mynd 5.22) og heildarjaðarskattar (mynd 5.23) lægstir eða með því lágsta hér.

⁴⁴ Fyrir 2017 eru 8,9 m.kr. meðallaun samkvæmt OECD héraendis og 40% af því svarar til um 3,6 m.kr. Byggir á þessu tegundardæmi um tvö börn og annað undir 7 ára.



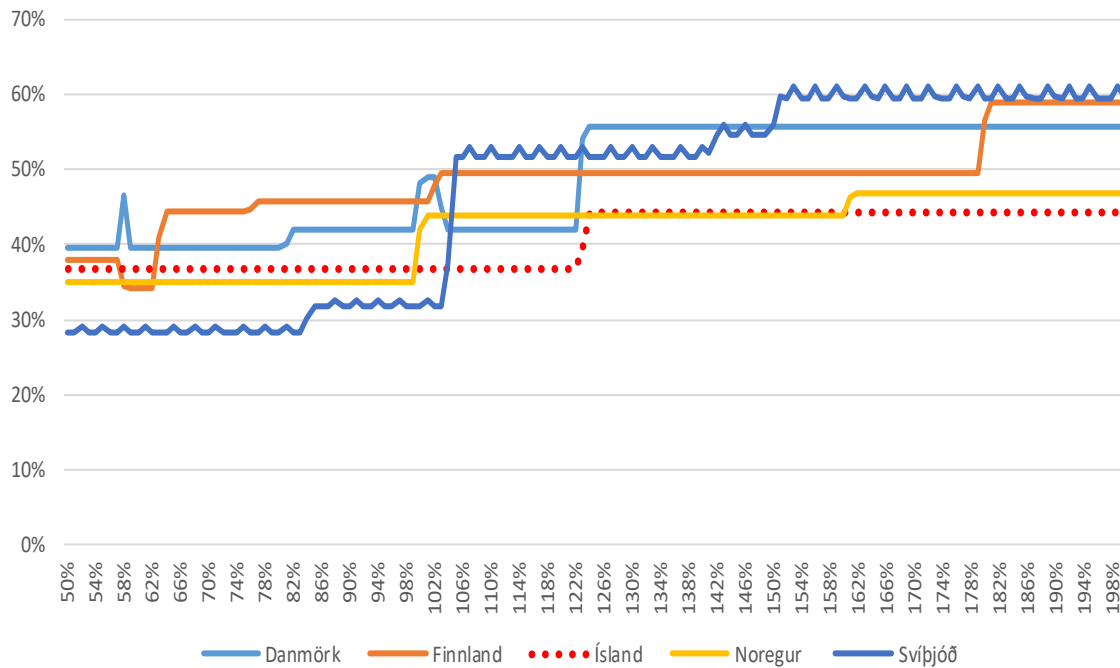
Mynd 5.8. Skattbyrði launþega 2016, einstæðingur án barna.

Heimild: OECD Revenue Statistics og eigin útreikningar.



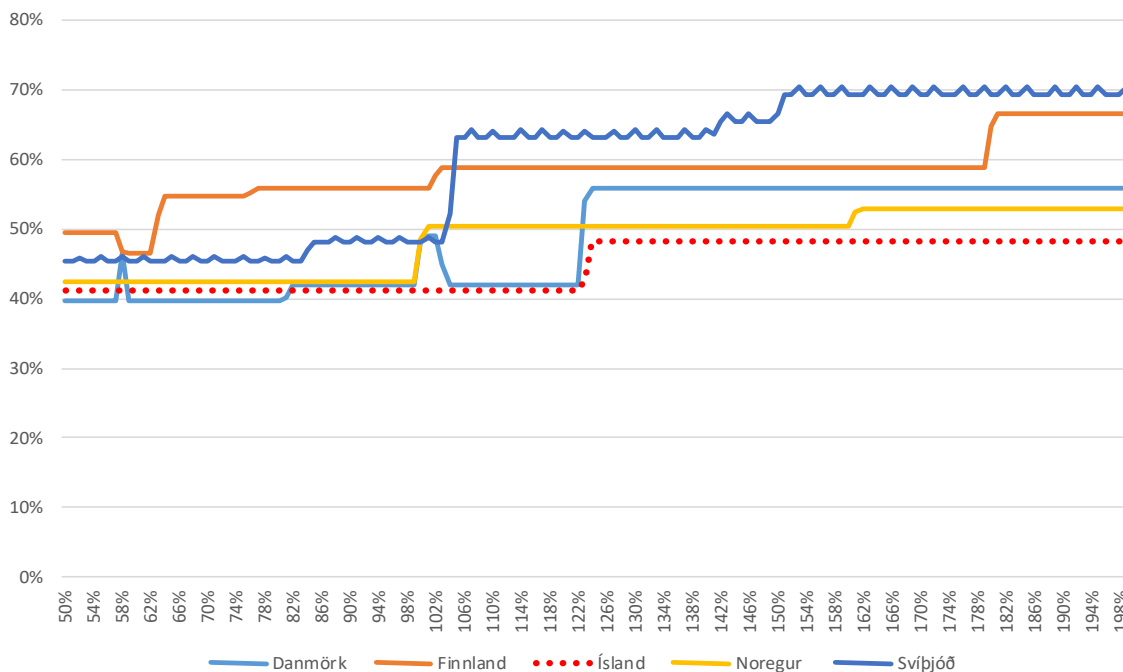
Mynd 5.9. Heildarskattbyrði 2016 einstæðingur án barna.

Heimild: OECD Revenue Statistics.



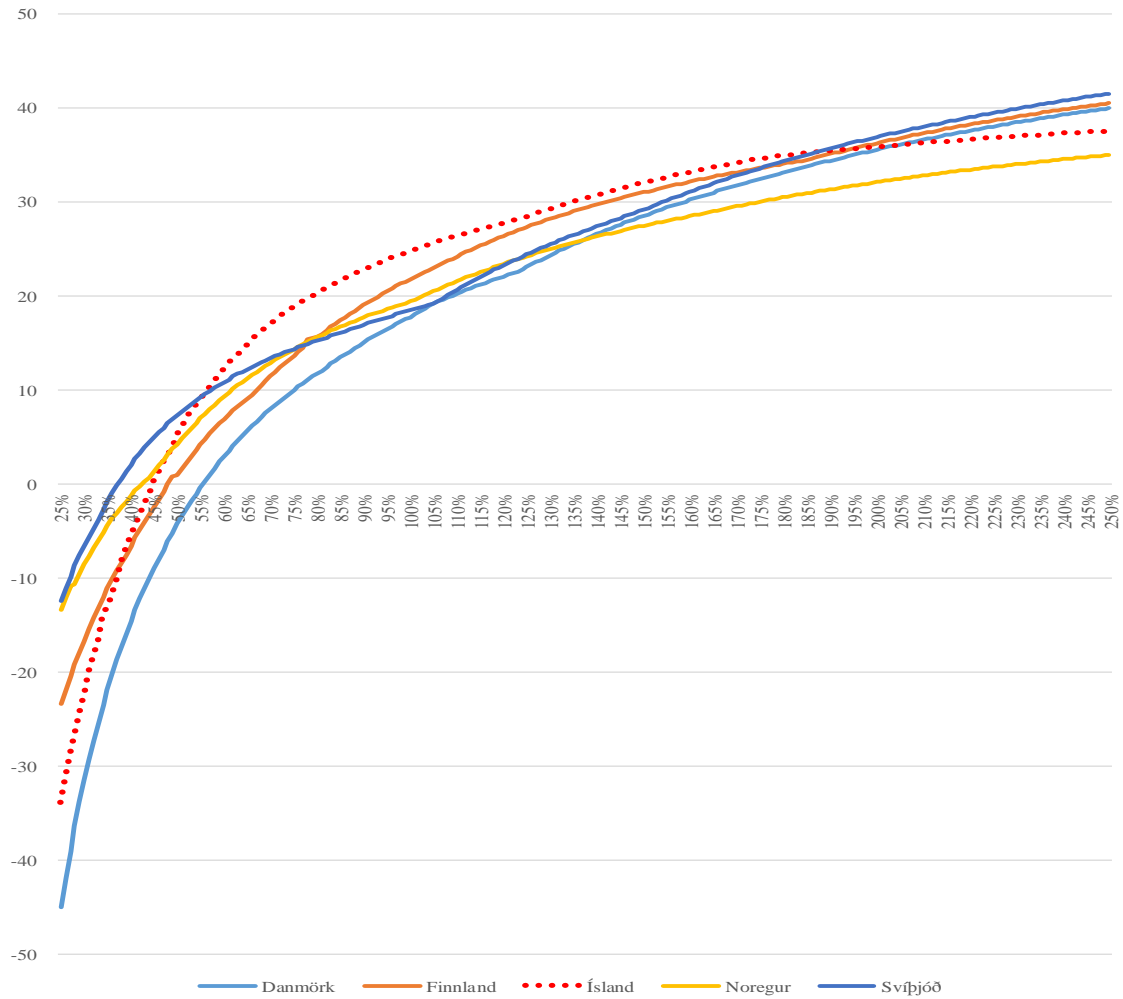
Mynd 5.10. Jaðarskattur launþega 2016, einstæðingur án barna.

Heimild: OECD Revenue Statistics.



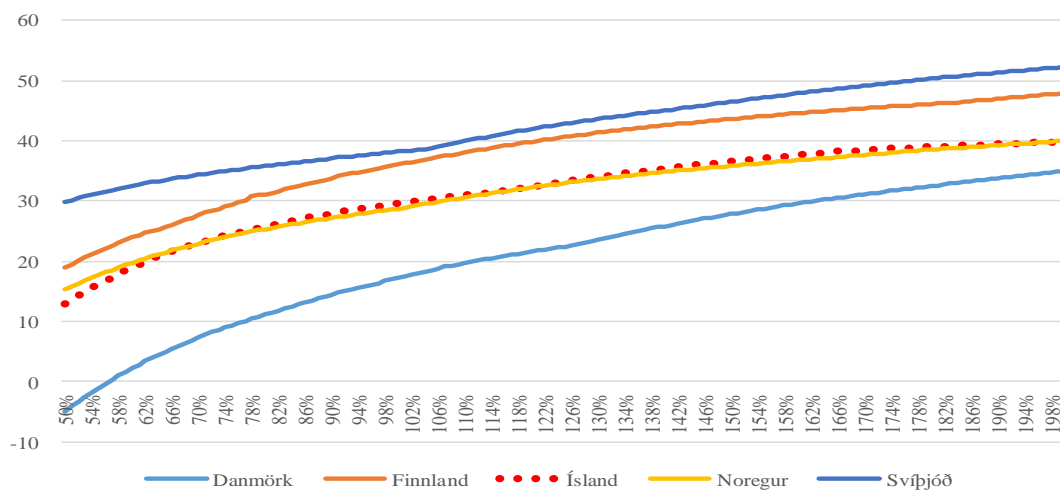
Mynd 5.11. Heildarjaðarskattur 2016, einstæðingur án barna.

Heimild: OECD Revenue Statistics.



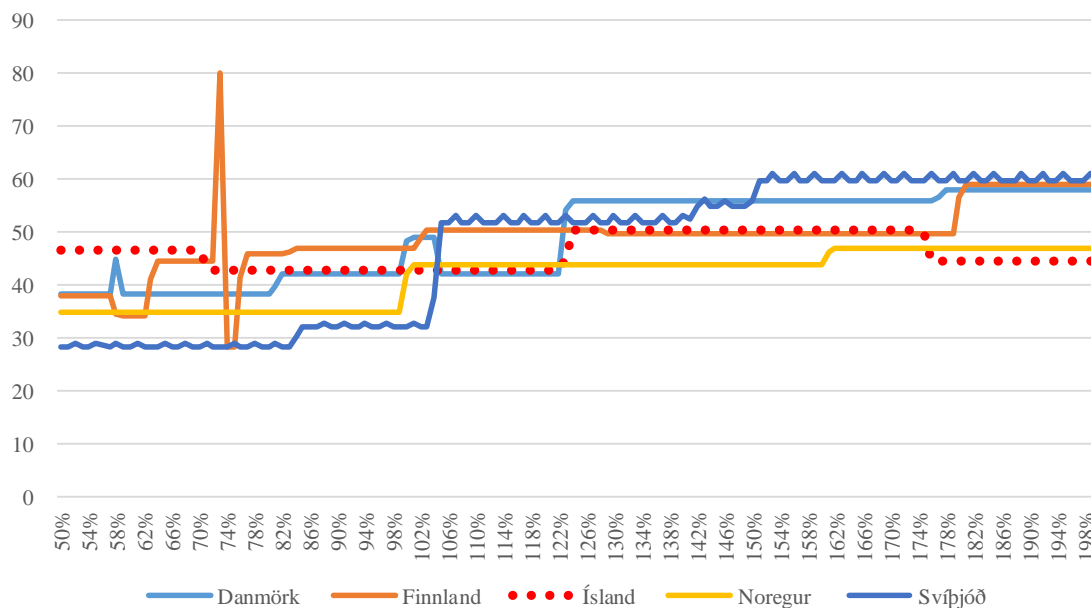
Mynd 5.12. Skattbyrði launþega 2016, einstætt foreldri með 2 börn.

Heimild: OECD Revenue Statistics og eigin útreikningar.



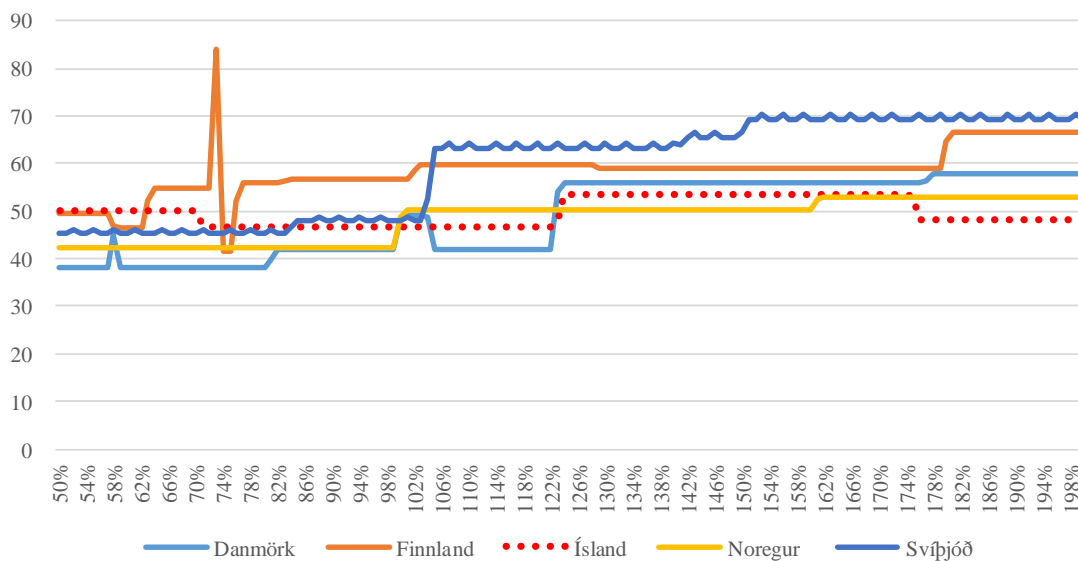
Mynd 5.13. Heildarskattbyrði 2016, einstætt foreldri með 2 börn.

Heimild: OECD Revenue Statistics.



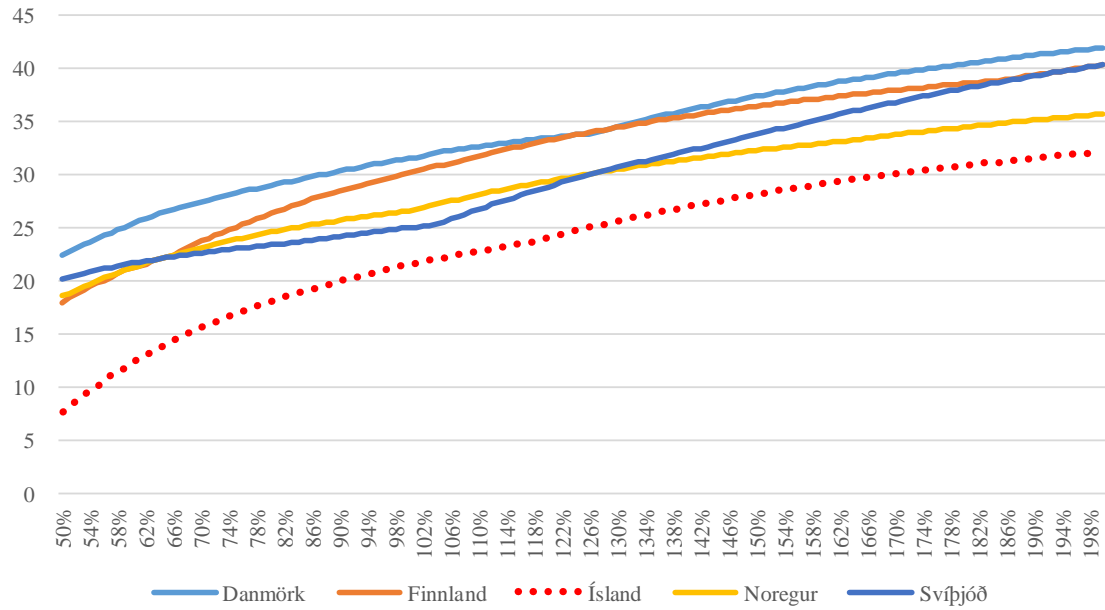
Mynd 5.14. Jaðarskattur launþega 2016, einstætt foreldri með 2 börn.

Heimild: OECD Revenue Statistics.



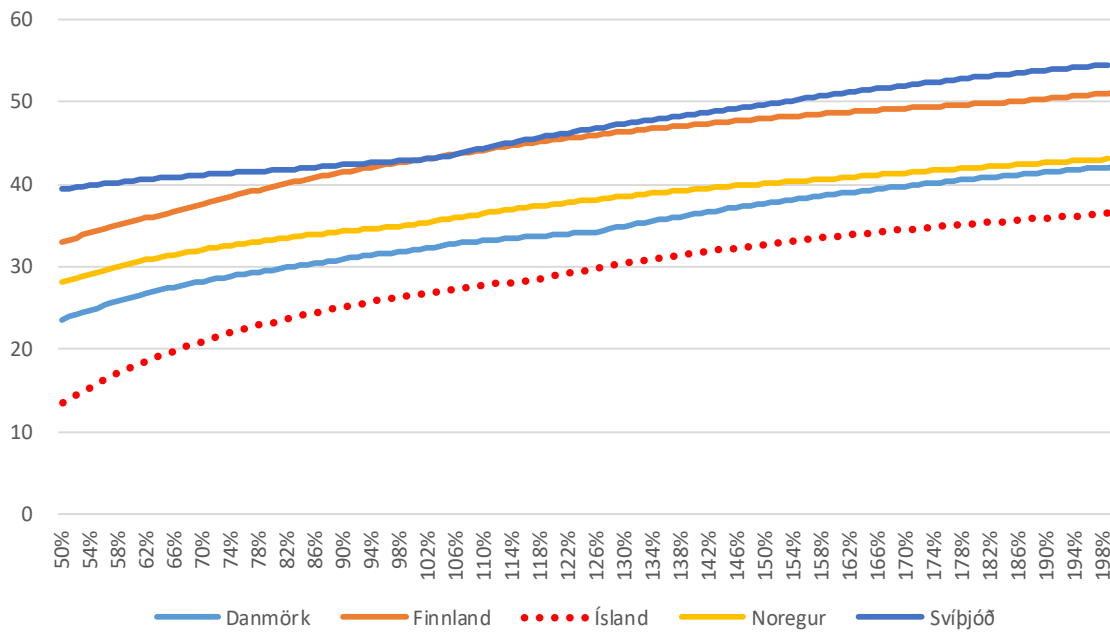
Mynd 5.15. Heildarjaðarskattur 2016, einstætt foreldri með 2 börn.

Heimild: OECD Revenue Statistics.



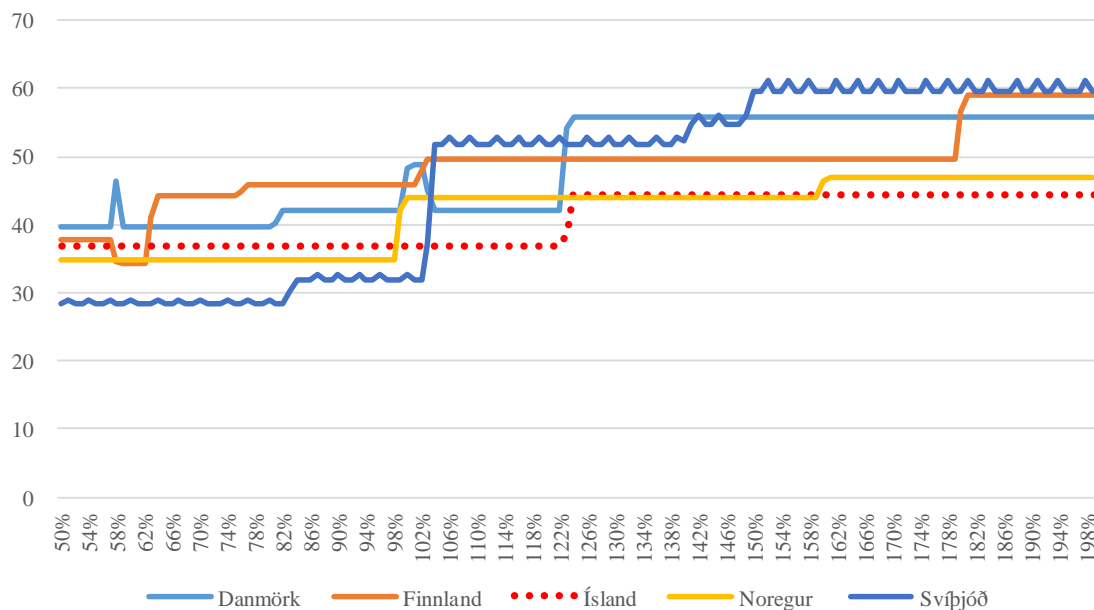
Mynd 5.16. Skattbyrði launþega 2016, sambúðarfólk, ein fyrirvinna, barnlaus.

Heimild: OECD Revenue Statistics.



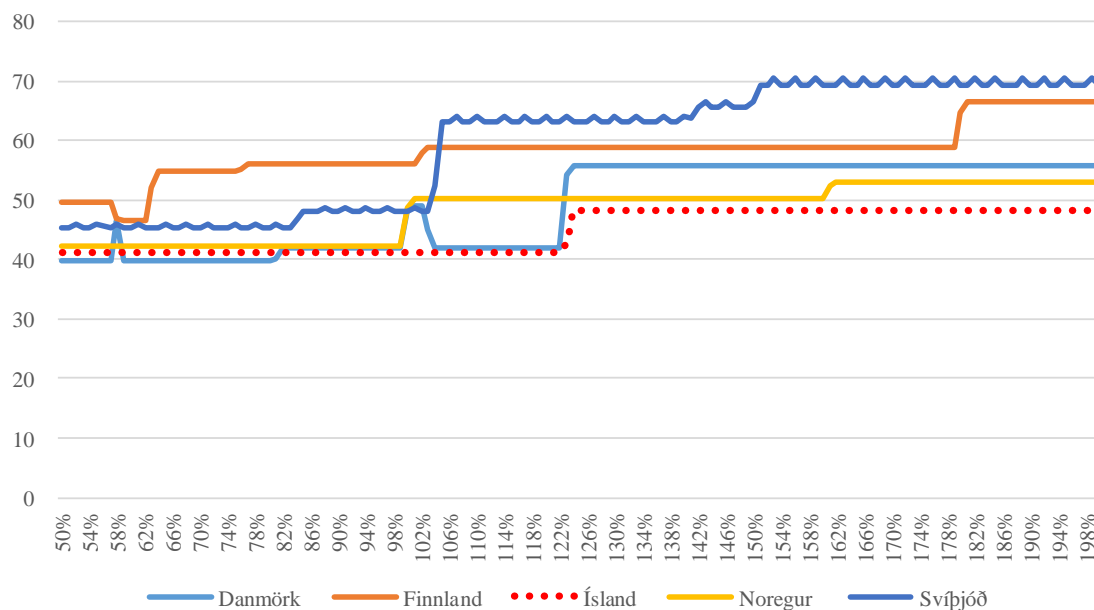
Mynd 5.17. Heildarskattbyrði 2016, sambúðarfólk, ein fyrirvinna, barnlaus.

Heimild: OECD Revenue Statistics.



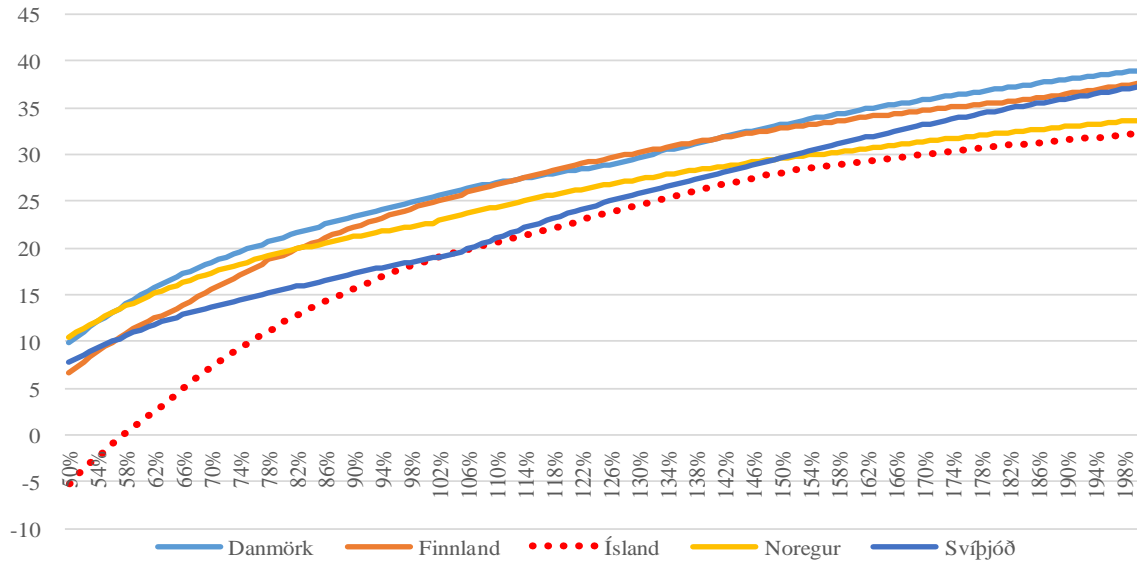
Mynd 5.18. Jaðarskattur launþega 2016, sambúðarfólk, ein fyrirvinna, barnlaus.

Heimild: OECD Revenue Statistics.



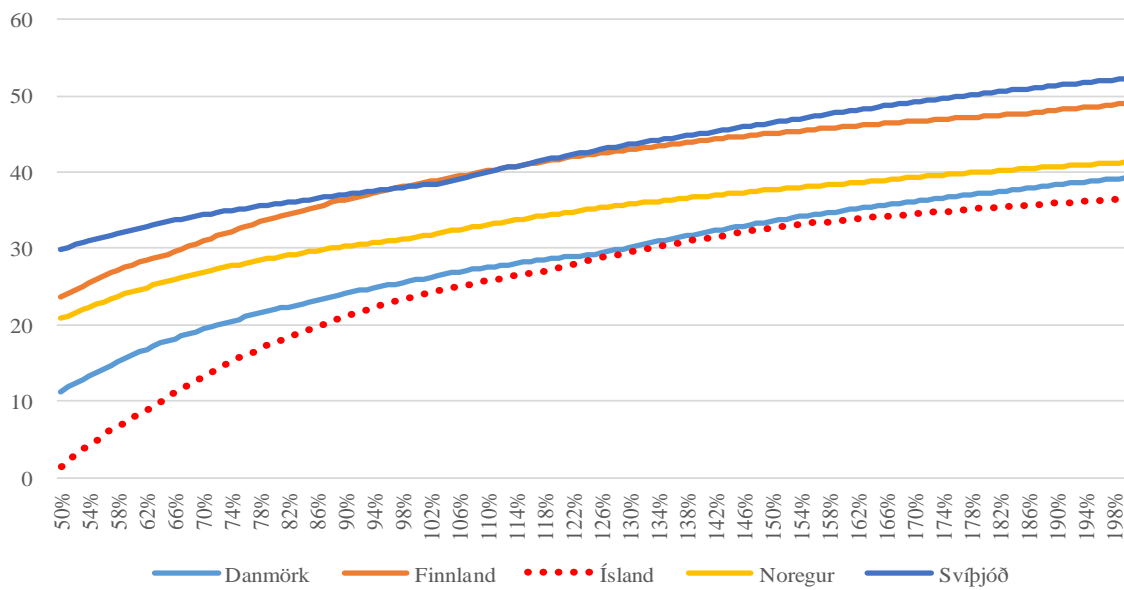
Mynd 5.19. Heildarjaðarskattur 2016, sambúðarfólk, ein fyrirvinna, barnlaus.

Heimild: OECD Revenue Statistics.



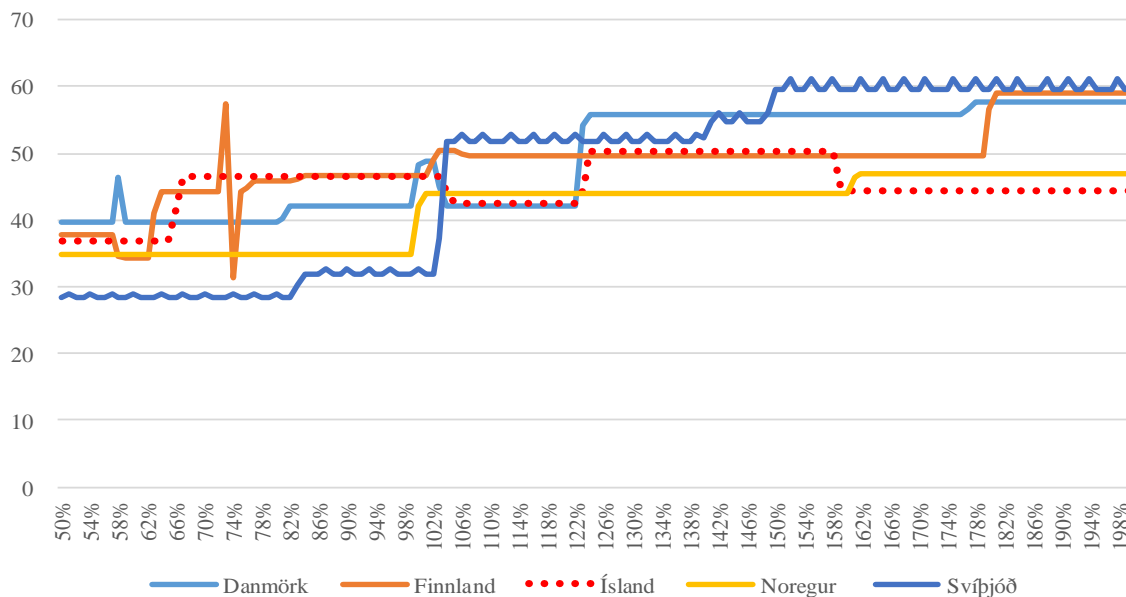
Mynd 5.20. Skattbyrði launþega 2016, sambúðarfólk, ein fyrirvinna með 2 börn.

Heimild: OECD Revenue Statistics.



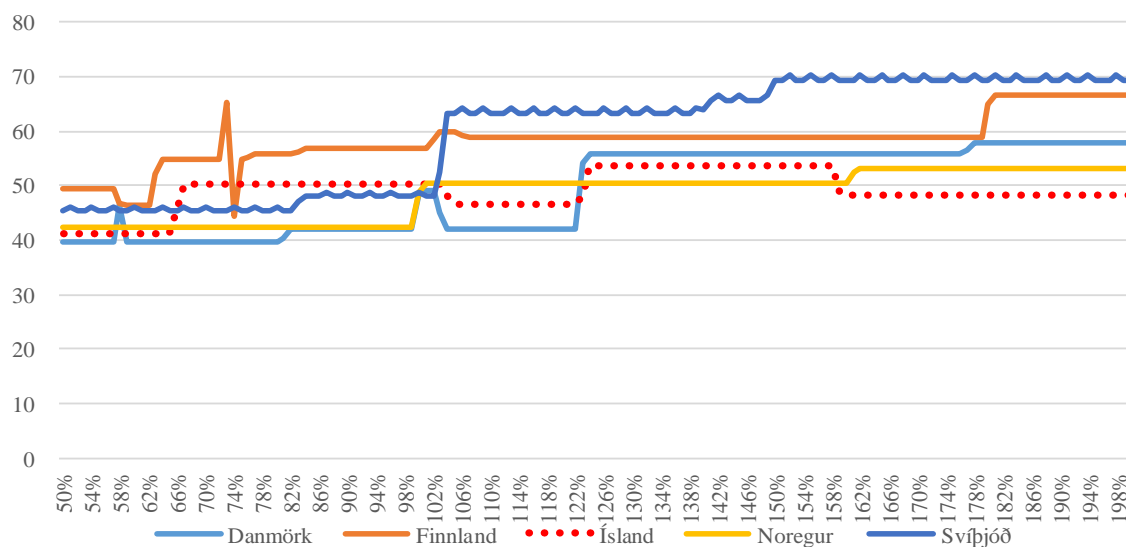
Mynd 5.21. Heildarskattbyrði 2016, sambúðarfólk, ein fyrirvinna með 2 börn.

Heimild: OECD Revenue Statistics.



Mynd 5.22. Jaðarskattur launþega 2016, sambúðarfólk, ein fyrirvinna með 2 börn.

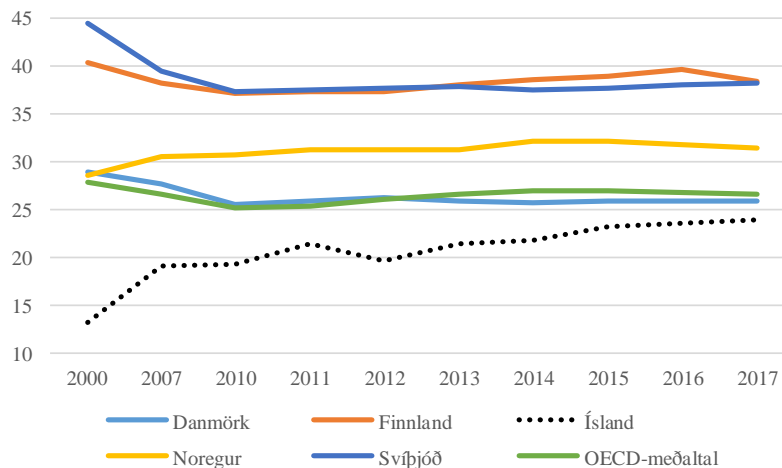
Heimild: OECD Revenue Statistics.



Mynd 5.23. Heildarjaðarskattur 2016, sambúðarfólk, ein fyrirvinna með 2 börn.

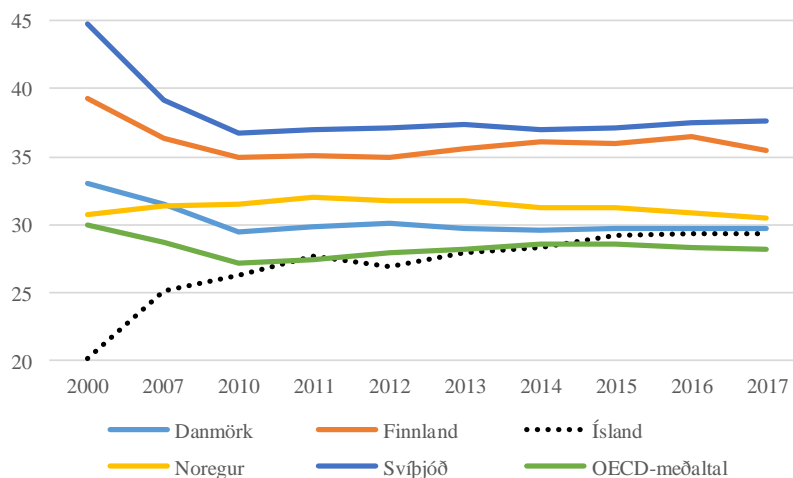
Heimild: OECD Revenue Statistics.

Í „Taxing wages“, skýrslu OECD, hefur árleg þróun á skattbyrði verið skoðuð á hverju ári frá árinu 2000 fyrir alla hópana sem hér hefur verið farið yfir. Myndirnar hér á eftir sýna heildarskattbyrði ólíkra fjölskyldugerða að teknu tilliti til bóta. Þróunin skattbyrði hópanna endurspeglar það sem áður hefur komið fram um raunskattskriðið. Skattbyrði allra hópna er að aukast og er mestur vöxtur meðal þeirra sem hafa lægri tekjur, eins og fram kom í kaflanum hér að framan. Á fyrri hluta tímabilsins og fram til 2010 hefur skattbyrðin verið að breytast á milli hópna annars staðar á Norðurlöndum en eftir 2010 virðist sem hægt hafi á breytingum og skattbyrði flestra hópna verið í föstum skorðum. Þetta gefur til kynna að viðmiðunarfjárhæðir hafi að undanfögnu þróast í samræmi við þróun launa og ekkert raunskattskrið hafi verið þar á ferð. Þá verður ekki komist hjá því að nefna að ráðandi fyrirkomulag launamyndunar annars staðar á Norðurlöndum endurspeglast af því að framleiðniþróun samkeppnisgreina er að mestu látin ráða för um kjarapróun. Þar er því ekki sama þörf á virkri hagstjórn í opinberum fjármálum og hér til að styðja við stjórn peningamála þegar laun þróast umfram framleiðniþróun. Hér á landi hefur þessu ekki verið þannig farið og er opinberum fjármálum reglulega beitt til að þyngja skattbyrði á þensluskeiðum með tengingu persónuafsláttarins við verðlag. Að þessu er vikið síðar í þessari skýrslu.



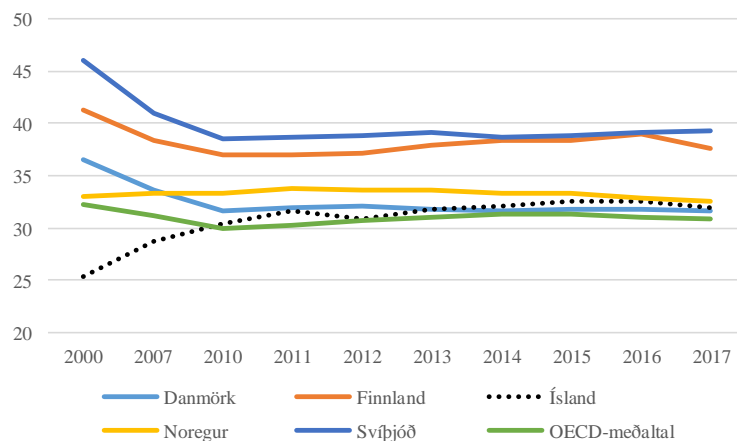
Mynd 5.24. Heildarskattbyrði sambúðarfólks ein fyrirvinna við meðallaun með tvö börn 2000-2017.

Heimild: Taxing Wages 2017.



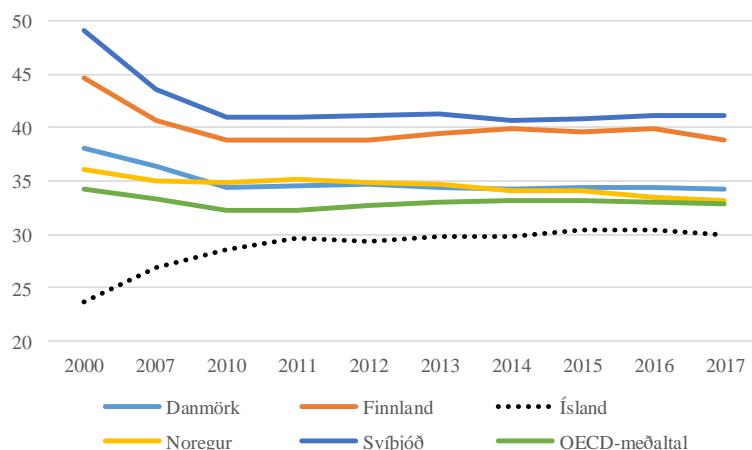
Mynd 5.25. Heildarskattbyrði sambúðarfólks einn með meðallaun og annar 33% af meðallaunum tvö börn 2000-2017.

Heimild: Taxing Wages 2017.



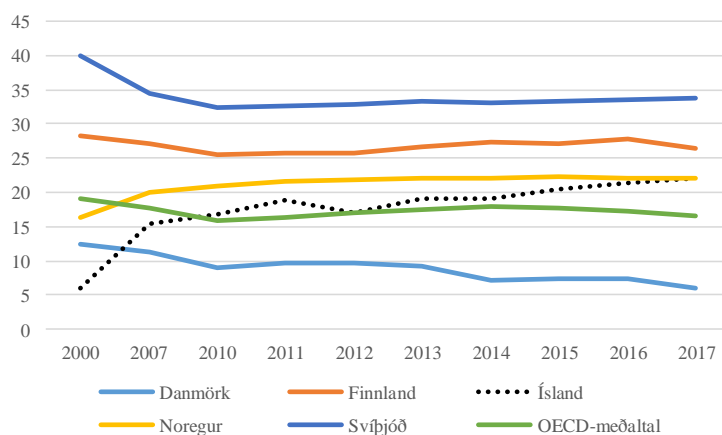
Mynd 5.26. Heildarskattbyrði sambúðarfólks einn með meðallaun og annar 67% af meðallaunum tvö börn 2000-2017.

Heimild: Taxing Wages 2017.



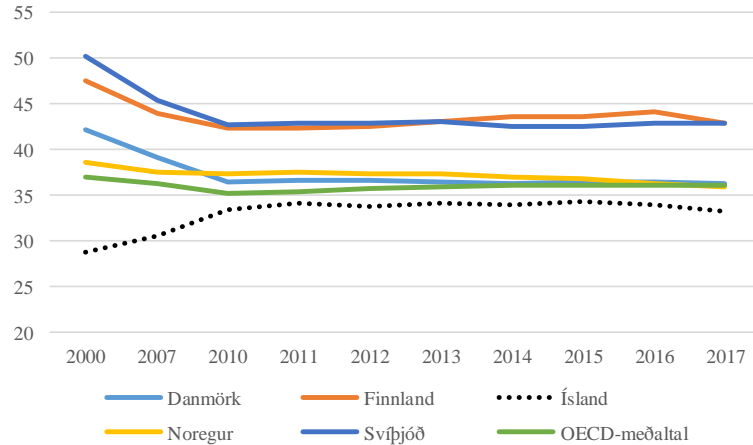
Mynd 5.27. Heildarskattbyrði sambúðarfólks einn með meðallaun og annar 33% af meðallaunum engin börn 2000-2017.

Heimild: Taxing Wages 2017.



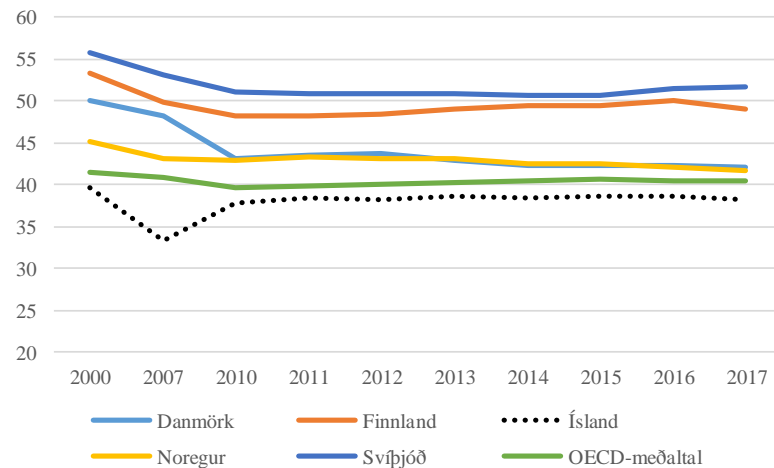
Mynd 5.28. Heildarskattbyrði einstætt foreldri 67% af meðallaunum tvö börn 2000-2017.

Heimild: Taxing Wages 2017.



Mynd 5.29. Heildarskattbyrði einstæðingur án barna með meðallaun 2000-2017.

Heimild: Taxing Wages 2017.



Mynd 5.30. Heildarskattbyrði einstæðingur án barna með 167% af meðallaunum 2000-2017.

Heimild: Taxing Wages 2017.

5.4 Kerfisbreytingar í Noregi

Í samanburðinum hér að framan kemur fram að skattbyrði á Íslandi og í Noregi er nokkuð svipuð og umfang hins opinbera líka. Noregur hefur fíkrað sig frekar í átt að fjölþrepaskattkerfi þar sem grunnprósenta skattkerfisins er lægri en hér og skattleysismörkin líka. Í ramma hér á eftir er að finna nokkuð ítarlega umfjöllun um þá framvindu sem átt hefur sér stað í Noregi en þar hafa skattprósentur verið að lækka um leið og unnið hefur verið að breikkun skattstofna. Í grundvallaratriðum byggja Norðmenn á svokölluðu hreinu tvíþættu skattkerfi (e. pure dual tax system) sem byggist á sömu prósentu í skatti launa, fjármagns og á tekjur lögaðila. Frekari umfjöllun um hin tvíþættu skattkerfi á Norðurlöndum er að finna í kaflanum um reiknað endurgjald.

Rammi 5. Tvískipt skattkerfi í Noregi 1992, umbætur 2006 og lækkun prósentna að undanfögnu

Á árinu 1992 gerðu Norðmenn veigamiklar breytingar á tekjuskatti einstaklinga og lögaðila sem byggðust á því að skipta skattlagningu í tvennt. Annars vegar var lagður 28% skattur á *almennar tekjur* en til þeirra töldust allar tekjur af vinnu, rekstri og fjármagni. Skatturinn var lagður á *einstaklinga* jafnt sem *lögaðila*. Frá skattskyldum tekjum einstaklinga var veittur persónufrádráttur sem réðist af fjölskyldugerð, sérstökum frádrætti á móti launatekjum og ýmiss konar sérfrádrætti þannig að meðalskatthlutfall einstaklinga í almennum tekjum var lægra en 28%. Hins vegar var lagður stighækkandi skattur, svokallaður toppskattur, á *persónutekjur*, þ.e. laun og lífeyristekjur. Engir frádrættir voru á þeim skatti en þreppur voru hátt stillt og voru upphaflega tvö.

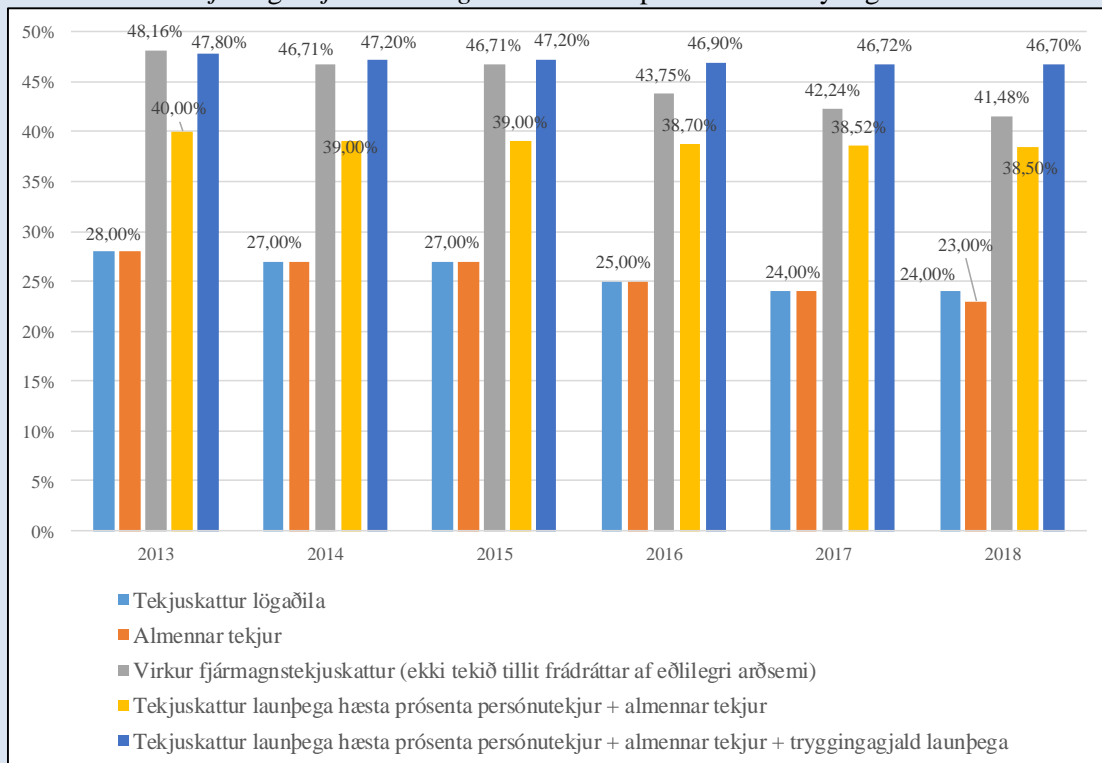
Tvö sérstök kerfi voru tekin upp 1992, annars vegar RISK-kerfið til að aflétta tvísköttun á hagnað hlutafélaga og hluthafa og hins vegar „delingsmodellen“ sem er kerfi til að ákvarða hluta launatekna hjá sjálfstætt starfandi mönnum og þeim sem störfuðu hjá eigin félögum. RISK-kerfið fól í sér allflókna aðferð til að reikna út hversu stór hluti af útborguðum arði hefði verið skattlagður sem hagnaður hjá hlutafélaginu sem arðinn greiddi. Sá hluti arðsins var skattfrjáls hjá einstaklingi sem hluthafa en það sem umfram var af arðinum reiknaðist sem *almennar tekjur* hjá honum.

Samkvæmt „delingsmodellen“ var hluti nettótekna rekstrarins skilgreindur sem tekjur af fjármagni og af honum var greiddur 28% skattur, en afgangurinn var skilgreindur sem persónutekjur og skattlagður sem slíkur hjá viðkomandi einstaklingi. Erfitt reyndist að skilgreina tengda aðila og fyrirtæki með „óvirka“ hluthafa skutu rötum.

Með tímanum komu í ljós verulegir ágallar á skattkerfinu og munurinn á skatthlutfalli fjármagnstekna og atvinnutekna jókst úr 28,1 prósentustigi árið 1992 í 36,7 prósentustig áratug síðar. Æ fleiri einstaklingar reyndu að komast hjá því að telja tekjur sínar fram sem launatekjur og leituðu fremur leiða til að skilgreina þær sem fjármagnstekjur og greiða þar með lægri skatt. Þessi þróun varð til þess að norsk yfirvöld íhuguðu á ný að breyta skattkerfi sínu og árið 2002 var skipuð nefnd af því tilefni. Nefndin lauk störfum ári síðar og í framhaldinu var ákveðið að ráðast í nokkrar breytingar á norska skattkerfinu, sem tóku gildi á árunum 2004–2006. Helstu atriði þeirra breytinga eru talin upp hér á eftir, auk lækkana á skattprósentum frá 2014 og allt fram á þetta ár:

1. Lögð var mikil áhersla á að halda fast í þau grunnviðhorf sem einkenndu skattkerfisbreytinguna árið 1992, þ.e. hafa breiða skattstofna með tiltölulega lágum skatthlutföllum og hlutlausu og samræmda skattheimtu, hafa sama skatt á *lögaðila* og *almennar tekjur* einstaklinga.
2. Toppskattar á launatekjur voru lækkaðir.
3. Skiptilíkanið var lagt niður og í stað þess tekið upp svokallað „skjermingsmodell“ fyrir sjálfstætt starfandi menn. Rekstrarhagnaðurinn telst allur til *almennra tekna* og ber sem slíkur 28% skatt. Sá hluti þeirra tekna sem eru umfram þá fjárhæð sem svarar til áhættulausrar ávöxtunar á rekstrarfjármunum telst til *persónutekna* og er andlag tryggingagjalds og eftir atvikum toppskattsins. Ástæðan fyrir frádrætti áhættulausrar fjárfestingar í nafnvöxtum er til að koma í veg fyrir bjögum gagnvart fjárfestingu í fyrirtækjarekstri á móti fjárfestingu í skuldabréfum á fjármagnsmarkaði sem í arðgjöf báru 28% almennan skatt. Umframvextir eru samkvæmt þessu skattlagðir samkvæmt *almennum* skatti sem býr til virka skattprósentu vaxta í samræmi við toppskattprósentu launþega og þannig er haldið innra samræmi þessarar tegundar tekna og launatekna. Eðlileg arðsemi í rekstri vék fyrir áhættulausum nafnvöxtum um leið og skiptilíkanið var lagt niður.

4. Tekið var upp svokallað hluthafalíkan við skattlagningu þeirra tekna sem einstaklingar hafa af eign sinni í hlutafélögum. Í hluthafalíkaninu, sem var nýlega tekið upp, teljast arðgreiðslur einnig til *almennra tekna* en á móti kemur frádráttur í samræmi við reiknaða áhættulausa arðsemi sem miðuð er við kostnaðarverð hlutabréfa í félögum. Af því sem umfram var greiddu einstaklingar 28% skatt og var jaðarskatturinn í þeim tilvikum því 48,2% (28% félagaskattur + 28% · 72% einstaklingsskattur, $(1-(1-0,28) \cdot (1-0,28))$). Sömu reglur gilda ekki um söluhagnað hlutabréfa heldur var skatthlutfallið ætíð 28%. Á móti kemur að tap af sölu hlutabréfa er frádráttarbært frá skatti.
5. Sameignarfélög voru í kjölfar breytingarinnar 2006 skattlögð á gagnsærri hátt en áður. Þau greiða 28% tekjuskatt og eigendur þeirra 28% skatt á allan hagnað sem greiddur er út umfram ákveðið lágmark sem svarar til áhættulausrar ávöxtunar. Þetta eru sömu reglur og gilda um hlutafélög og því fullt samræmi í skattlagningu ólíkra fyrirtækja.
6. Norðmenn hófu enn frekari lækkun skattprósenta árið 2014, eins og sjá má á neðangreindri mynd. Rík áhersla var lögð á að tryggja hlutleysi arðsemi gagnvart launum og hæsta þrepinu sem launþeginn stendur frammi fyrir. Samanburð á þessu má sjá á neðangreindri mynd. Á sama tíma hefur þrepum í persónuskatti fjölgað, þau voru upphaflega tvö en eru nú orðin fjögur (tvö ný lág þrep bættust við hin gömlu). Útsvarið er ávallt hluti af prósentu *almennra tekna* sem er nú 14,52%. Samkvæmni bláu og gráu súlnanna virðist nú horfin en gráu og gulbrúnu fylgjast nú að. Fyrirhugað er að tekjuskattur lögaðila verði 23% og þeirri grunnreglu verði haldið að *skattar á almennar tekjur og tekjuskattur lögaðila* sé sama prósentu en breytingunum er ekki lokið.



Í þessu ferli hefur verið undirliggjandi markmið að hafa skattlagningu á fjármagn eins hlutlausu og mögulegt er. Það felur í sér að meðhöndla þarf ólíkar fjárfestingar, atvinnugreinar, skipulagsheildir og fjármögnunarform með jafnræði að leiðarljósi. Þetta á að stuðla að því að ákvarðanir um sparnað og fjárfestingar verði ekki teknar út frá skattalegu sjónarmiði.⁴⁵

⁴⁵ Sjá meira um grunnildin í kerfi skattlagningar í Noregi í: Better Taxation – A Tax Reform for Transformation and Growth (2015).

5.5 Samanburður á þróun jöfnunar

Í rammagrein í kaflanum um þróun kerfisins var lýst mælikvarða á jöfnun sem sýndi hvernig 1% launahækkun hafði áhrif á prósentuhækkun ráðstöfunartekna við ákveðið launastig. Þegar þessi mælikvarði er 1 er engin jöfnun í kerfinu við þá hækkun og launþegi fær sömu hlutfallshækkun ráðstöfunartekna og nam hlutfallslegri hækkun launa. Sé mælikvarðinn 0 fær launþeginn ekkert í sinn hlut af hækkun launa og jöfnunin er fullkomin. Samkvæmt þessum mælikvarða er jöfnunin meiri eftir því sem mælikvarðinn er nær 0. Um leið skal minnt á það einstigi sem er milli skilvirkni og jöfnunar, þ.e. eftir því sem jöfnunin er meiri dregur úr hvötum aðilans til að auka við sig vinnu enda kemur þá minna í hans hlut af hækkun launa.

Tafla 5.4. Teygni jöfnunar ráðstöfunartekna yfir tíma á Norðurlöndunum fyrir ólíkar fjölskyldugerðir á árunum 2000 og 2017.

Fjölskyldugerð	Einstæðingur með 67% af meðallaunum		Einstæðingur með 100% af meðallaunum		Einstæðingur með 167% af meðallaunum		Einstætt foreldri 2 börn með 67% af meðallaunum		Sambúðarfólk ein fyrirvinna, 2 börn og 100% af meðallaunum		Sambúðar-fólk, 2 börn og annar með 100% af meðallaunum hinn 33%		Sambúðar-fólk, 2 börn og annar með 100% af meðallaunum hinn 67%		Sambúðarfólk án barna og annar með 100% af meðallaunum hinn 33%	
	2000	2017	2000	2017	2000	2017	2000	2017	2000	2017	2000	2017	2000	2017	2000	2017
Danmörk	0,80	0,90	0,86	0,90	0,74	0,76	0,57	0,65	0,78	0,78	0,74	0,81	0,78	0,84	0,80	0,87
Finnland	0,80	0,72	0,79	0,78	0,79	0,81	0,64	0,62	0,69	0,71	0,68	0,68	0,70	0,70	0,75	0,73
Ísland	0,80	0,86	0,86	0,90	0,90	0,84	0,56	0,66	0,61	0,72	0,66	0,78	0,71	0,89	0,80	0,86
Noregur	0,88	0,86	0,73	0,90	0,82	0,81	0,68	0,74	0,80	0,84	0,65	0,83	0,67	0,86	0,70	0,87
Svíþjóð	0,90	0,92	0,71	0,90	0,76	0,63	0,77	0,82	0,64	0,84	0,64	0,83	0,66	0,85	0,69	0,88
Hin Norðurlöndin	0,85	0,85	0,77	0,87	0,78	0,75	0,66	0,71	0,72	0,79	0,68	0,79	0,70	0,81	0,74	0,84

Heimild: OECD Revenue Statistics.

Allir teygnistuðlarnir fyrir Ísland nema fyrir einstæðing með há laun hafa hækkað og þar með dregið úr jöfnunaráhrifum skattkerfisins. Þessu hefur áður verið lýst og endurspeglar áhrif þróunar skattleysismarka. Jöfnunin er samt sem áður ekki endilega minnst á Íslandi og fyrir árið 2017 er hún fyrir marga hópa á svipuðu róli og meðaltal annars staðar á Norðurlöndum. Jöfnunin hefur tilhneigingu til að vera meiri hér í fjölskyldugerð með börn vegna þess að tekjutengingar barnabóta hafa jöfnunaráhrif. Jöfnunin er minni meðal þeirra sem hafa hærri tekjur hér enda jaðarskattar á þá lægri en annars staðar á Norðurlöndum.

6 Samnýting persónuafsláttar og skattþrepa

Helstu atriði í kaflanum:

- Í þessum kafla er að finna umfjöllun um samnýtingu persónuafsláttar og skattþrepa hér á landi og annars staðar á Norðurlöndum. Samnýting þrepa og persónuafsláttar hjá sambúðarfólki gerir það að verkum að jaðarskattur þess 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 sér.
- Við upptöku gildandi tekjuskattkerfis árið 1988 var tekin upp millifærsla á ónýttum persónuafslætti milli hjóna. Í upphafi var millifærslan 80%, þ.e. sambýlisfólk og hjón gátu samnýtt persónuafslátt upp að 80% væri hann ekki fullnýttur hjá öðru hvoru þeirra. Tekjuárið 2003 var millifærslan hækkuð í 100% og hefur haldist óbreytt síðan. Í ársbyrjun 2010 var tekin upp samnýting skattþrepa hjá hjónum og sambýlisfólki í tengslum við upptöku á þriggja þrepa skattkerfi.
- Útreikningur samnýtingar þrepa er lagskiptur í þrennu lagi. Fyrir sambúðarfólk, þar sem annar aðili er með tekjur umfram efri tekjumörk og hinn aðilinn er með tekjur undir efri tekjumörkum, getur tekjuhærri aðilinn samnýtt ónýttar tekjur sambúðaraðila í neðra þrepi með ákveðnum skorðum. Skorðurnar miðast við minnstu fjárhæð þriggja þátta. Fyrsti þátturinn er tekjur umfram efri tekjumörk hærri tekjuaðilans. Annar þátturinn er helmingurinn af breidd þrepsins fyrir neðan í krónum og þriðji þátturinn er helmingur mismunar tekna sambúðaraðilans á nýtingu neðra þreps og efri tekjumarkka þrepsins. Tekin er lágsta stærð þessara þriggja þátta og býr hún til heimild samnýtingar.
- Rétt er að vekja athygli á því að bilið milli annars og þriðja þreps var einungis 6 prósentustig í upphafi og hámarksfjárhæð millifærslu nam 2,7 m.kr. Það þýddi að skattalegur sparnaður hjá þeim tekjuhærri gat hæst orðið 162 þús.kr. á ári. Þessi breyting kom fyrst til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda á einstaklinga árið 2010 á tekjur ársins 2009.
- Í lok árs 2015 var gerð grundvallarbreyting í átt til rýmkunar á samnýtingarákvæði tekjuskattslaganna. Sú rýmkun kom fyrst til framkvæmda á tekjur ársins 2017 og færðust þá mörk hins háa jaðarskatts á fyrstu krónu tekna hjá hinum tekjulægri. Það gerðist þegar neðsta þrepið var aflagt og þá hættu takmarkanirnar, sem nefndar voru í öðru þrepi útreiknings hér að framan, að vera bindandi og möguleikar á millifærslu jukust.
- Eftir breytingu í tveggja þrepa kerfi verður hæsta mögulega upphæð sem færist á milli skattþrepa rúmar 5 m.kr. og reiknaður tekjuskattur af þeim 9,3 prósentustigum sem munar á efra og neðra þrepi samsvarar 466 þús.kr. lækkun/endurgreiðslu við álagningu gjalda 2018. Í kjölfar þessarar rýmkunar hefur endurgreiðsla vegna samsköttunar meira en tvöfaldast og er nú um 2% af öllum tekjum ríkissjóðs af tekjuskatti einstaklinga. Við álagningu ársins 2018 á tekjur ársins 2017 nam þessi fjárhæð nálægt 3,5 ma.kr.
- Greining á þeim hópi sem hefur notið góðs af samnýtingu skattþrepa þau sex ár sem fyrirkomulagið hefur verið við lýði hefur leitt í ljós að hæsta mögulega reiknaða gildið út frá forsendum samsköttunar hefur í reynd verið tíðasta gildið öll árin. Flestir eru þannig að hámarka afsláttinn ef þeir njóta samnýtingar á annað borð með því að annar aðilinn er þá heimavinnandi og hinn með háar tekjur.
- Það verður ekki hjá því komist að nefna það hér hversu flóknir og ógagnsæir útreikningarnir eru. Endurgreiðslan kemur ári seinna og erfitt er að átta sig á hver hún verður. Það er þó skýrt hversu hár jaðarskattur verður fyrir heimavinnandi sambúðarfólk sem vill breyta um og fara út á vinnumarkaðinn. Fyrir þann aðila reiknast jaðarskattur á fyrstu krónu tekna í hæsta þrepi. Þetta teljast veruleg jaðaráhrif og óheppileg í vinnumarkaðstilliti.
- Hvað kynjuð áhrif snertir er vert að nefna að um það bil 91% af samnýtingu þrepa er metið til hækkunar á ráðstöfunartekjum karla en einungis um 9% til hækkunar á ráðstöfunartekjum kvenna. Mikilvægt er að skoða þá hvata sem vinna gegn atvinnuþátttöku út frá aldri því að í ljós kemur að tekjulægri einstaklingar í sambúð, sem njóta góðs af mikilli samsköttun, eru oftast á bilinu 40–55 ára. Um leið er rétt að benda á að samnýting skattþrepa er algengust meðal allra tekjuhæstu sambúðaraðila.
- Millifæranleiki persónuafsláttar gerir það að verkum að fyrsta króna aðila í sambúð, sem stígur á vinnumarkað, er skattlögð. Þessu er mjög mismunandi háttað annars staðar á Norðurlöndum. Í Svíþjóð og Finnlandi eru einstaklingsframtöl og engin samnýting þrepa eða millifæranleiki persónuafsláttar. Í Danmörku er ákveðin samnýting persónuafsláttar en ekki samnýting þrepa. Í Noregi má velja hvort

framtöl séu einstaklingsframtöl eða samsköttun sé nýtt. Samsköttun í Noregi felur ekki í sér fullan millifæranlegan persónuafslátt heldur einungis að hálfu.

- Til að hafa ávinning af samnýtingu þrepa líkt og hér hefur verið lýst þarf annar aðilinn í sambúð að hafa háar tekjur. OECD hefur tekið saman mismunandi skattbyrði sambúðarfólks sem hefur svipaðar fjölskyldutekjur en ólíka samsetningu, allt frá því að hafa eina fyrirvinnu til þess að báðir aðilar vinni utan heimilisins með jafnar tekjur. Þeim mun minni sem munurinn er á skattbyrði við eina fyrirvinnu og tvær því meiri er samnýting þrepa og millifæranleiki afsláttá, að því gefnu að stigmögnun sé í skattprósentum. Af gögnum OECD sést að millifæranleiki og samnýting sambúðarfólks er mest hérlendis og er því fyrir ofan meðaltal OECD. Samkvæmt því eru jaðaráhrif þess að sambúðaraðili stigi sín fyrstu skref á vinnumarkaði óhagfelldari hér.

6.1 Helstu reglur um millifærslu persónuafsláttar og samnýtingu þrepa

Millifærsla persónuafsláttar. Við upptöku gildandi tekjuskattskerfis árið 1988 var tekin upp millifærsla á ónýttum persónuafslátti milli hjóna og sambýlisfólks. Í upphafi var millifærslan 80%, þ.e. sambýlisfólk og hjón gátu samnýtt persónuafslátt upp að 80% væri hann ekki fullnýttur hjá öðru hvoru þeirra. Tekjuárið 2003 var millifærslan hækkuð í 100% og hefur haldist óbreytt síðan. Við álagningu ársins 2017 nam fjárhæð millifærslu persónuafsláttar milli hjóna og sambýlisfólks nálægt 4 ma.kr.

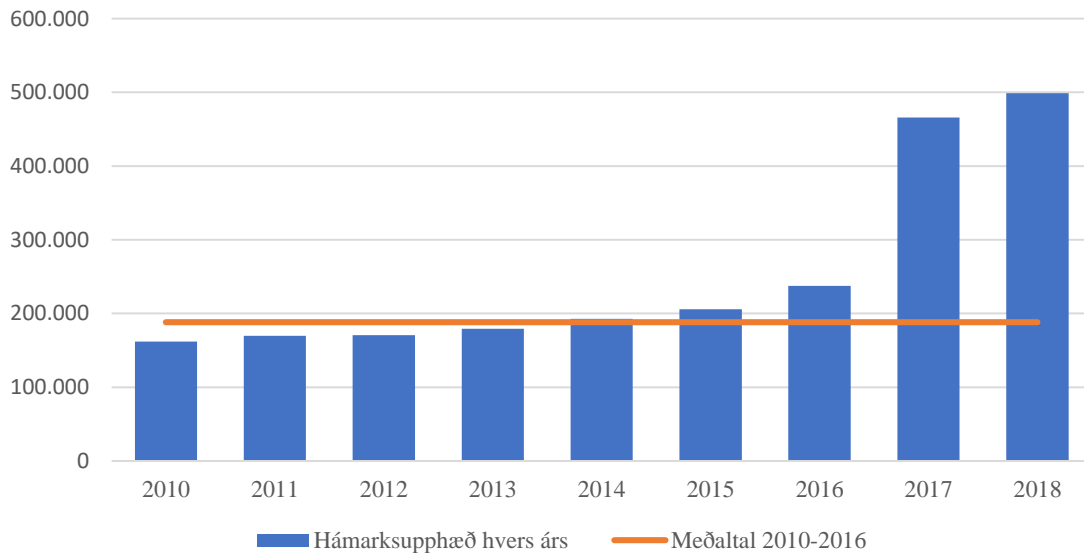
Samnýting skattþrepa. Í ársbyrjun 2010 var tekin upp samnýting skattþrepa hjá hjónum og sambýlisfólki í tengslum við upptöku á þriggja þrepa skattkerfi. Í greinargerð frumvarps um þá lagabreytingu segir að þegar skattaðilar séu samskattaðir skuli við álagningu opinberra gjalda taka tillit til þess hvort tekjuskattsstofn annars sé undir 7,8 m.kr. á ári (þáverandi verðlag) og hins yfir sömu fjárhæð. Þannig skuli við ákvörðun tekjuskatts hins tekjuhærra taka tillit til þess ef tekjuskattsstofn hins tekjulægri er undir þeirri fjárhæð, þó að tilteknu hámarki. Eftirfarandi dæmi eru til skýringar:

Tafla 6.1. Skýringardæmi um samnýtingu.

Dæmi 1	
Skattaðili 1	Skattaðili 2
Tekjuskattsstofn 9.000.000 kr.	Tekjuskattsstofn 6.000.000 kr.
Af fyrstu 2.400.000 kr. reiknast 24,1% tekjuskattur	Af fyrstu 2.400.000 kr. reiknast 24,1% tekjuskattur
Af næstu 5.400.000 kr. reiknast 27% tekjuskattur	Af 3.600.000 kr. reiknast 27% tekjuskattur
Af næstu 900.000 kr. reiknast 27% tekjuskattur	Skattaðili 2 á 1.800.000 kr. „ónýttar“ í þrepi II
Af því sem eftir stendur, 300.000 kr., reiknast 33% tekjuskattur	Helmingur af „ónýttu“ þrepi II yfirfærast til skattaðila 1
Dæmi 2	
Skattaðili 1	Skattaðili 2
Tekjuskattsstofn 10.500.000 kr.	Tekjuskattsstofn 0 kr.
Af fyrstu 2.400.000 kr. reiknast 24,1% tekjuskattur	Enginn tekjuskattur
Af næstu 5.400.000 kr. reiknast 27% tekjuskattur	Enginn tekjuskattur
Af næstu 2.700.000 kr. reiknast 27% tekjuskattur	Skattaðili 2 á 5.400.000 kr. „ónýttar“ í þrepi II
	Helmingur af „ónýttu“ þrepi II yfirfærast til skattaðila 1
Dæmi 3	
Skattaðili 1	Skattaðili 2
Tekjuskattsstofn 9.000.000 kr.	Tekjuskattsstofn 2.800.000 kr.
Af fyrstu 2.400.000 kr. reiknast 24,1% tekjuskattur	Af fyrstu 2.400.000 kr. reiknast 24,1% tekjuskattur
Af næstu 5.400.000 kr. reiknast 27% tekjuskattur	Af næstu 400.000 kr. reiknast 27% tekjuskattur
Af næstu 1.200.000 kr. reiknast 27% tekjuskattur	Skattaðili 2 á 5.000.000 kr. „ónýttar“ í þrepi II
	Helmingur af „ónýttu“ þrepi II yfirfærast til skattaðila 1, þó aldrei hærra en nemur því sem tekjuskattsstofn hans er umfram 7.800.000 kr.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Tilfærsla á milli skattþrepa hjá hinum tekjuhærra, sbr. framangreind dæmi, getur aldrei orðið hærri en þær tekjur sem ella skattleggðust í hæsta þrepi. **Hafi hvorugur samskattaðra skattaðila tekjuskattsstofn yfir 7,8 ma.kr. kemur ekki til tilfærslu úr þriðja þrepi í annað skattþrep hjá tekjuhærra aðilanum.** Þá er rétt að vekja athygli á því að bilið milli annars og þriðja þreps var einungis 6 prósentustig í upphafi og hámarksfjárhæð millifærslu nam 2,7 m.kr. Það þýddi að skattalegur sparnaður hjá þeim tekjuhærra gat hæst orðið 162 þús.kr. á ári. Þessi breyting kom fyrst til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda á einstaklinga árið 2010 á tekjur ársins 2009 og taka ofangreindar tölur mið af því. Nánar er fjallað um hvernig þetta kerfi þróaðist næstu árin hér á eftir.



Mynd 6.1. Hámarksvildun vegna samnýtingar skattþrepa.
Frádráttur = millifærsla · prósentu í efra þrepi.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Í lok árs 2015 var gerð grundvallarbreyting í átt til rýmkunar á framangreindu samnýtingarákvæði tekjuskattslaganna. Sú rýmkun kom fyrst til framkvæmda á tekjur ársins 2017 og færðust þá mörk hins háa jaðarskatts á fyrstu krónu tekna hjá hinum tekjulægri. Í kjölfar þessarar rýmkunar hefur endurgreiðsla vegna samsköttunar meira en tvöfaldast og er nú um 2% af öllum tekjum ríkissjóðs af tekjuskatti einstaklinga. Við álagningu ársins 2018 á tekjur ársins 2017 nam þessi fjárhæð nálægt 3,5 ma.kr. Þá er rétt að taka fram að fjármagnstekjur hjá hinum tekjulægri hafa ekki áhrif á mögulega millifærslu. Mynd 6.1 hér að framan sýnir glöggst hvernig hámarksvildunin jókst milli tekjuáranna 2016 og 2017, eða úr 230 þús.kr. í 466 þús.kr. á ári. Samkvæmt þágildandi lögum hækkaði hún í takt við tekjumörk efra þrepsins, eða um 7,1% vegna tekjuársins 2018 og nemur nálægt 500 þús.kr. við álagningu opinberra gjalda á einstaklinga á árinu 2019.

Að lokum er nauðsynlegt að nefna áhrif millifærslu tekna milli skattþrepa hjá hjónum og sambúðarfólki, sem veldur háum jaðarsköttum á tekjulægri einstaklinga í sambúð, sem oftast eru konur. Þannig hefur fyrirkomulagið neikvæð áhrif á vinnuframboð kvenna, sér í lagi á aldrinum 45–55 ára samkvæmt upplýsingum úr skattframtölum. Í þriggja þrepa kerfi voru meiri takmarkanir á millifærslunni en í núverandi kerfi enda var útreiknað bil til samnýtingar einungis milli marka annars og þriðja þreps. Hér á eftir er fjallað nánar um áhrif samnýtingarinnar.

6.2 Nánar um áhrif samnýtingar skattþrepa

Í þessari stuttu samantekt á samnýtingu tekjuskattþrepanna er kastljósinu annars vegar beint að mismunandi áhrifum fyrirkomulagsins á kynin og hins vegar gerð grein fyrir þeim miklu breytingum

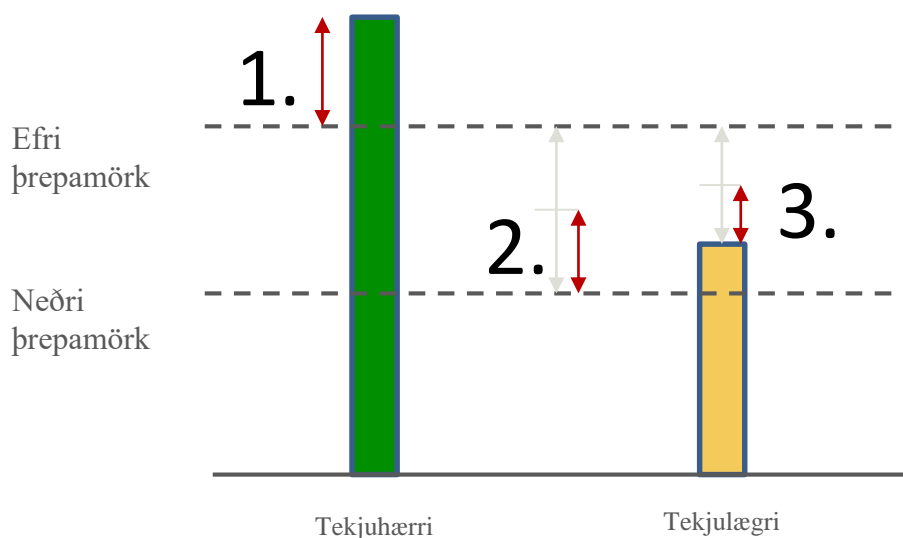
sem urðu á þessum þætti við brottfall miðþreps tekjuskattsins, þá sér í lagi með tilliti til skertra tekna ríkisins af tekjuskatti einstaklinga.

Áætlað er að heildarkostnaður vegna samnýtingar tekjuskattþrepa hafi verið 3,5 ma.kr. við álagningu tekjuskatts á árinu 2018 vegna tekna sem aflað var 2017. Um það bil 91% af þeirri upphæð mun renna til hækkunar á ráðstöfunartekjum karla og einungis um 9% til hækkunar á ráðstöfunartekjum kvenna. Þá er vert að benda á að samnýting skattþrepa er algengust meðal allra tekjuhæstu sambúðaraðila.

Reglur um samsköttun

Samnýting skattþrepa kveður á um tekjuskattsútreikning í tilviki samskattaðra aðila þar sem tekjuskattsstofn annars aðilans er yfir efstu þrepamörkum og stofn hins aðilans er undir þeim mörkum. Í þeim tilvikum reiknast hluti tekjuskattsstofns tekjuhærra aðilans samkvæmt prósentu í tekjuskattsþrepinu fyrir neðan sem tekjulægri aðilinn fullnýtir ekki. Útreikningana er auðveldast að útskýra með mynd og er þá miðað við þriggja þrepa tekjuskattkerfi eins og gildi fyrir tekjur ársins 2016 (álagning 2017). Sú upphæð sem reiknast með lægri prósentu er lægsta krónutölugildi eftirfarandi þriggja þátta:

- 1: Mismunurinn milli tekjuskattsstofns tekjuhærra einstaklings og efri þrepamarka.
- 2: Helmingur mismunarins á milli efri og neðri þrepamarka.
- 3: Helmingur mismunarins á milli efri þrepamarka og tekjuskattsstofns tekjulægri einstaklings.



Mynd 6.2. Skýringarmynd um samsköttun.

Framkvæmd samnýtingar

Samnýting skattþrepa reiknast við álagningu tekjuskatts að jafnaði ári eftir að teknanna er aflað, en ekki í staðgreiðslu. Þess vegna er reiknaður tekjuskattur tekjuhærra einstaklings í samsköttun, sem uppfyllir viðmið um samnýtingu skattþrepa, lægri við álagningu en sá tekjuskattur sem viðkomandi hefur greitt í staðgreiðslu, að öðru óbreyttu. Þannig skapast krafa til endurgreiðslu frá ríkinu sem greidd er tekjuhærra einstaklingnum nema upphæðin sem er tilkomin vegna samnýtingar skattþreps nýtist til skuldajöfnunar eigi ríkið kröfu á annan eða báða aðila vegna vangoldinna skatta eða gjalda.

Grunngerð tekjuskattkerfisins á Íslandi er einstaklingsskattlagning. Með það að leiðarljósi eru sterk rök fyrir því að ráðstöfunartekjur þess tekjuhærri hækki en ráðstöfunartekjur hjá þeim tekjulægri haldist á hinn bóginn óbreyttar þegar samsköttun er beitt, sem gerist með sjálfvirkum hætti í framkvæmd samsköttunar. Þá er einnig ljóst, óháð því hvernig skilgreina ber áhrif þessarar endurgreiðslu frá bæjardrym hins opinbera, að greiðsla af þessu tagi getur bersýnilega haft áhrif á stöðu einstaklinga í sambúð.

Það verður ekki hjá því komist að nefna það hér hversu flóknir og ógagnsærir útreikningarnir eru. Endurgreiðslan kemur ári seinna og erfitt er að átta sig á hver hún verður. Það er þó skýrt hversu hár jaðarskattur verður fyrir sambúðarfólk ef annar aðilinn hefur verið heimavinnandi en vill breyta um og fara út á vinnumarkaðinn. Fyrir þann aðila reiknast jaðarskattur frá fyrstu krónu í hæsta þrepi. Þetta teljast veruleg jaðaráhrif og óheppileg í vinnumarkaðstilliti.

6.3 Kynjuð greining

Á Íslandi er karlinn í langflestum tilvikum tekjuhærri aðilinn í sambúð karls og konu. Því er mikilvægt að rýna í það að hve miklu leyti ráðstöfunartekjur karla aukast fyrir tilstilli samnýtingar skattþrepa, og einnig að hve miklu leyti ráðstöfunartekjur kvenna breytast fyrir tilstilli samsköttunarákvæðisins.

Í tengslum við verkefni fjármála- og efnahagsráðuneytisins í kynjaðri fjárlagagerð árið 2017 var ráðist í greiningu á áhrifum af samnýtingu tekjuskattþrepa. Greiningin tók til þeirra 99,6% sambúðaraðila þar sem samskattaðir aðilar voru af hvoru kyninu. Útreikningar miðuðust við skattgrunnskrá við frumálagningu hvers árs⁴⁶ og fór greiningin fram um mitt ár 2017, áður en lagt hafði verið á fyrir tekjur árs 2016 og því er nýjasta tekjuárið í greiningunni 2015.

Tafla 6.2. Kynjuð áhrif af samnýtingu þrepa.

Tekjuár	Metin heildarupphæð aðgerðar	Fjöldi sambúða sem samnýta skattþrep	Hlutfall þessara sambúða þar sem karl er tekjuhærri aðilinn	Hlutfall upphæðar til karla	Meðalupphæð til heimiliseiningar þar sem karl er tekjuhærri	Meðalupphæð til heimiliseiningar þar sem kona er tekjuhærri
2010	870 m.kr.	9.766	90%	94%	92.838 kr.	56.174 kr.
2011	1.052 m.kr.	11.152	89%	93%	98.443 kr.	60.862 kr.
2012	1.116 m.kr.	11.720	89%	93%	99.162 kr.	61.651 kr.
2013	1.133 m.kr.	11.511	88%	92%	103.250 kr.	62.846 kr.
2014	1.211 m.kr.	11.240	88%	92%	112.719 kr.	72.038 kr.
2015	1.222 m.kr.	10.681	88%	92%	119.163 kr.	79.705 kr.

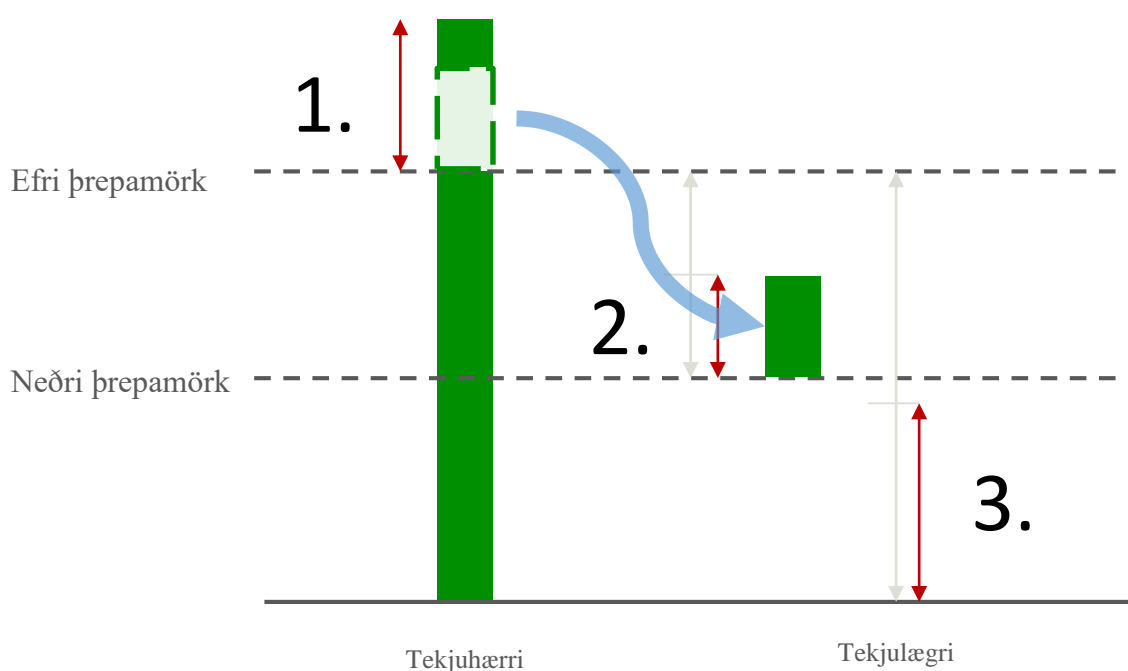
Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Í ljós kom að tekjuárið 2015 var heildarupphæð úrræðisins um 1,2 ma.kr. Þá voru karlar tekjuhærri í 88% tilfella þar sem samnýting skattþrepa átti sér stað. Að sama skapi voru tekjuhærri karlarnir með hærri tekjur að meðaltali en tekjuhærri konurnar. Þannig var meðalupphæð til karla um 119 þús.kr. en um 80 þús.kr. til kvenna. Fyrir vikið fóru 92% af heildarfjárhæð úrræðisins, eða um 1,1 ma.kr., í að auka ráðstöfunartekjur karla.

Aukinn kostnaður eftir fækkun skattþrepa

⁴⁶ Þannig er ekki um endanlegar tölur að ræða eins og staðan er nú.

Greining á þeim hópi sem hefur notið góðs af samnýtingu skattþrepa þau sex ár sem fyrirkomulagið hefur verið við lýði hefur leitt í ljós að hæsta mögulega reiknaða gildið út frá forsendum samsköttunar hefur í reynd verið tíðasta gildið öll árin. Árið 2015 var t.d. algengast að tekjuhærri einstaklingurinn fengi um 3,2 m.kr. færðar niður í miðþrepið og er reiknaður tekjuskattur af þeirri fjárhæð 6,5% lægri sem svarar til 206 þús.kr. sem ella hefði orðið án samsköttunar. Í þessum tilvikum er tekjulægri einstaklingurinn með tekjur undir þrepamörkum miðþrepsins (ef til vill engar tekjur) og tekjur tekjuhærri einstaklingsins umfram þrepamörk efsta þreps eru meiri en sem nemur helmingi bilsins á milli þrepamarkanna. Þessu er ef til vill best lýst með mynd. Fyrri myndin hér á eftir sýnir samnýtingu skattþreps í þriggja þrepa kerfi hjá sambúðarfólki þar sem annar aðilinn er með engar tekjur.



Mynd 6.3. Áhrif fækkunar skattþrepa.

Við brottfall miðþrepsins breytast forsendur fyrir útreikningi samnýtingar verulega.⁴⁷ Helmingur bilsins milli marka skattþrepanna, sem áður var algengasti hamlandi þátturinn á úrræðið, verður í reynd óvirkur.⁴⁸ Þetta þýðir að annað skilyrðið hér að framan hverfur.

Hér er tekið dæmi um sambúðarfólk þar sem annar aðilinn er heimavinnandi og hinn er með tekjur yfir efri þrepamörkum. Við breytinguna stækkar bil samnýtingar það mikið því að skorðurnar sem markaðar eru með bláu örinni eru horfnar. Bilið sem helmingur var tekinn af í öðru skilyrði hér að

⁴⁷ Í frumvarpi fjármála- og efnahagsráðherra (2. mál, þskj. 2) sem lagt var fram samhliða fjárlagafrumvarpi haustið 2015 var við það miðað að ákvæði samsköttunar yrði fellt brott samhliða fækkunar þrepa úr þremur í tvö, enda forsendur fyrir fyrri reglu ekki lengur fyrir hendi. Í meðförum efnahags- og viðskiptanefndar var hins vegar fallið frá afnámi þessa ákvæðis.

⁴⁸ Í þeim tilvikum sem tekjulægri einstaklingurinn hefur engar tekjuskattskyldar tekjur er helmingur mismunarins á milli efri og neðri þrepamarka hvort sem er sama tala og helmingur mismunarins á milli efri þrepamarka og tekjuskattsstofns tekjulægri einstaklingsins.

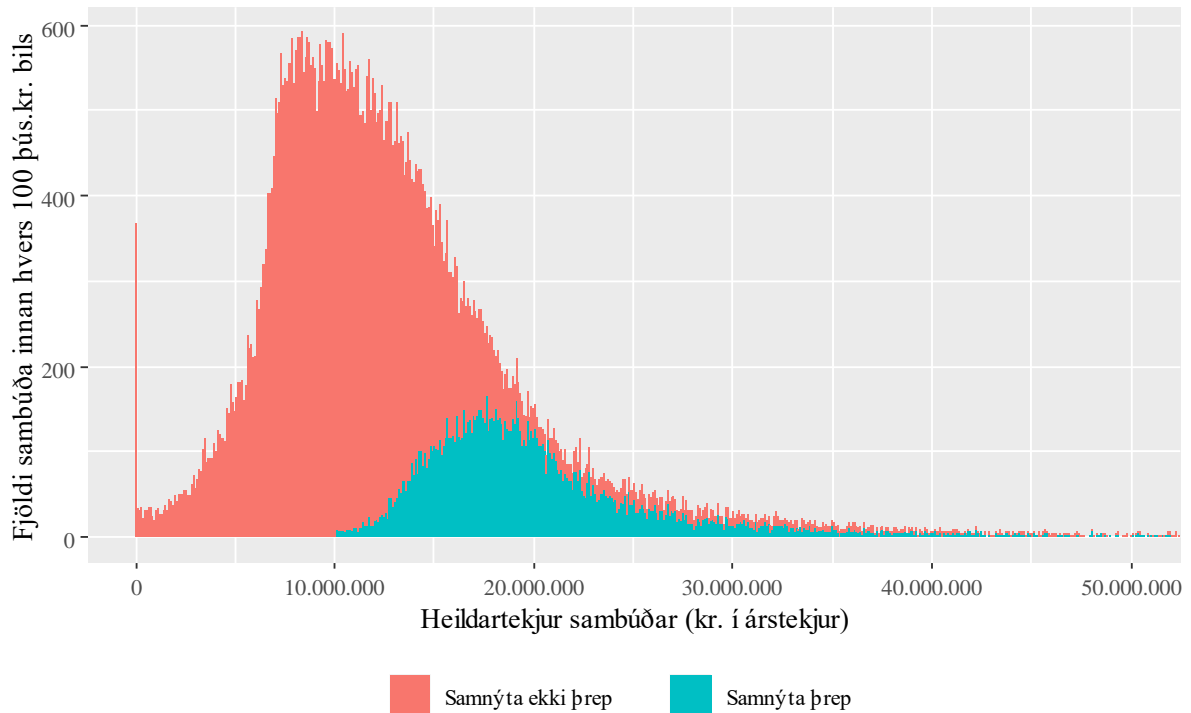
framan nær nú frá efri þrepaörkum allt niður að skattleysismörkum og með millifæranlegum persónuafslætti nær bilið alveg niður að 0 tekjum. Allur græni kassinn á myndinni fyrir ofan efri þrepaörk verður nú millifæranlegar tekjur en ekki hluti hans (ljósi kassinn) sem fluttist áður.

Eftir breytingu í tveggja þrepa kerfi verður þannig hæsta mögulega upphæð sem færist á milli skattþrepa rúmar 5 m.kr. Reiknaður tekjuskattur af þeim 9,3 prósentustigum sem munar á efra og neðra þrepi samsvarar 466 þús.kr. lækkun/endurgreiðslu við álagningu gjalda 2018.

Útreikningar skrifstofu skattamála sýna að búast má við því að áfram verði full nýting úrræðisins algengasta niðurstaðan og um 3.800 sambúðaraðilar fái hærri endurgreiðslu en þeir hefðu annars fengið án skattkerfisbreytinganna sem tóku gildi 1. janúar 2017. Þetta mun hafa umtalsverð áhrif á tekjur ríkissjóðs frá því sem annars hefði verið árið 2018 ef ekki hefði orðið af brottfalli miðþrepsins, eins og áður hefur komið fram.

Hvaða tekjuhópar njóta helst góðs af úrræðinu?

Hér má sjá tíðni og dreifingu samskattaðra sambúðaraðila eftir sameiginlegum heildartekjum, þ.e. summu tekjuskattskyldra tekna og fjármagnstekna.⁴⁹ Í þessu sambengi er vert að nefna að samnýting skattþrepa tekur ekki til fjármagnstekna og því getur annar aðilinn eða báðir haft fjármagnstekjur án þess að umfang þeirra hafi nokkur áhrif á endurgreiðslu/afslátt vegna þessa úrræðis.



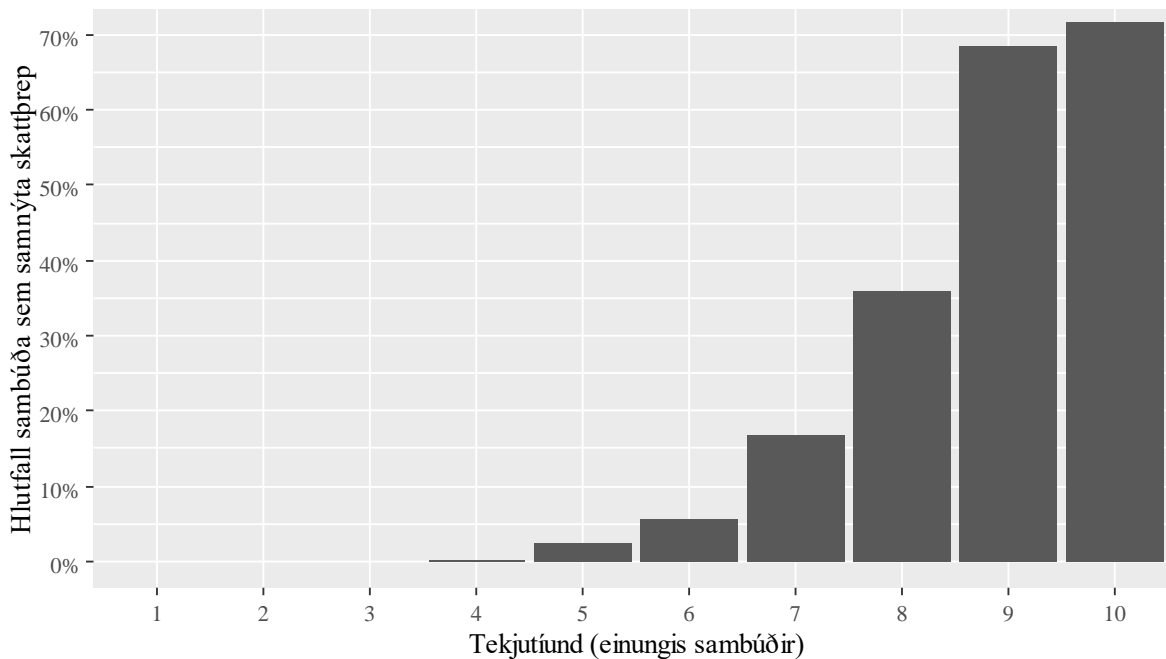
Mynd 6.4. Samnýting skattþrepa eftir tekjum.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Í ljós kemur þegar rýnt er í gögnin að samsetning tekjuskattskyldra tekna tekjuhærri sambúðaraðila er á þann veg að því tekjuhærri sem fólkið er þeim mun líklegra er að það njóti góðs af samnýtingu

⁴⁹ Ásarnir á myndinni hafa sérstaklega verið valdir til að fanga betur viðfangsefnið. Þannig sýnir myndin ekki þær sambúðir sem eru með skattskyldar tekjur á bilinu 0-100 þús.kr. á ári (384 sambúð) né heldur þær sambúðir sem eru með skattskyldar tekjur umfram 50 milljónir króna á ári (720 sambúðir).

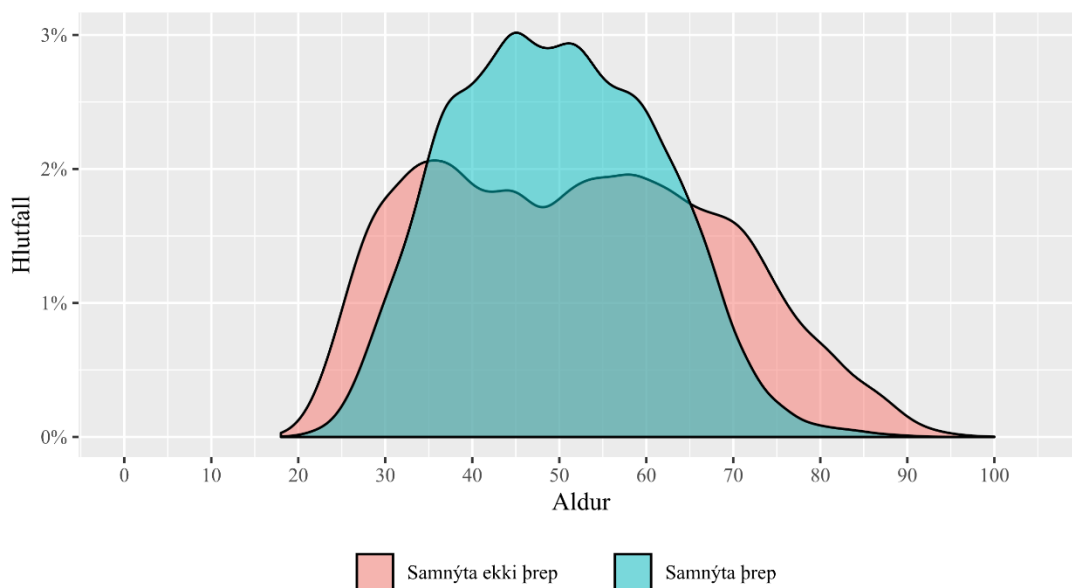
skattþrepa. Næsta mynd byggist á flokkun allra sambúðaraðila með sameiginlegt framtal niður á tekjutíundir. Myndin sýnir hlutfall þeirra sem samnýta skattþrep eftir tekjutíundum.



Mynd 6.5. Fjöldi sambúðarfólks sem samnýtir skattþrep sem hlutfall af fjölda sambúðarfólks innan hvernar tekjutíundar.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Að lokum má hér sjá aldursdreifingu tekjulægri einstaklinga í sambúð með sameiginlegt framtal. Myndin er litaflokkuð eftir því hvort sambúðaraðilar njóta góðs af samnýtingu skattþrepa. Mikilvægt er að skoða hvata sem vinna gegn atvinnuþátttöku út frá aldri því að í ljós kemur að tekjulægri einstaklingar í sambúð, sem njóta góðs af mikilli samsköttun, eru oftast á bilinu 40–55 ára.



Mynd 6.6. Aldursdreifing tekjulægri einstaklinga í sambúðum með sameiginlegt framtal.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Samanburður við aðrar Norðurlandþjóðir og OECD meðaltal

Að lokum má líta til þess að í sérkafla í „Taxing wages“ frá 2016 er umfjöllun um skattfleyginn sem samsköttun skapar fyrir sambúðaraðila sem fótur sig á vinnumarkaði. Millifæranleiki persónuafsláttar gerir það að verkum að fyrsta króna aðila sem stígur á vinnumarkað er skattlögð. Þessu er mjög mismunandi háttáð annars staðar á Norðurlöndunum. Í Svíþjóð og Finnlandi eru einstaklingsframtöl og engin samnýting þrepa eða millifæranleiki persónuafsláttar. Í Danmörku er ákveðin samnýting persónuafsláttar en ekki samnýting þrepa. Í Noregi má velja hvort framtöl séu einstaklingsframtöl eða samsköttun nýtt. Samsköttun í Noregi felur ekki í sér fullan millifæranlegan persónuafslátt heldur einungis að hálfu.

Til að hafa ávinning af samnýtingu þrepa líkt og hér hefur verið lýst þarf annar aðilinn í sambúð að hafa háar tekjur. OECD hefur tekið saman mismunandi skattbyrði sambúðarfólks sem hefur svipaðar fjölskyldutekjur en ólíka samsetningu, allt frá því hafa eina fyrirvinnu til þess að báðir aðilar vinni utan heimilisins með jafnar tekjur. Tvær sviðsmyndir eru settar fram, annars vegar heimilisgerð með 133% af meðallaunum og hins vegar 200% af meðallaunum. Eftir því sem munurinn er meiri á skattbyrði miðað við eina fyrirvinnu eða að báðir aðilar vinni úti og hafi samanlagt sömu fjölskyldutekjur, þeim mun lægri verður heimild til samnýtingar þrepa og millifæranlegs afsláttar.⁵⁰ Vert er að nefna að útreikningur miðar við árið 2014, áður en þrepum var fækkað og möguleikinn á samnýtingu þrepa jókst.

Tafla 6.3. Mismunandi skattbyrði eftir ólíkri fjölskyldugerð þar sem heimilið hefur 133% af meðallaunum.

Fjölskyldugerð	Heimilisgerð 133% af meðallaunum					
	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð	OECD
133 - 0 Ein fyrirvinna	29,9	30,5	24,9	28,4	25,5	21,8
100 - 33 Ráðandi fyrirvinna	28,2	21,5	24,2	22,3	17,3	18,0
67 - 67 Jafngildir aðilar	28,0	19,3	24,1	22,0	17,1	17,4
Hlutfallsleg breyting skattbyrði að fara frá einni fyrirvinnu til þess að aðilar verði jafngildir (breyting skattbyrði / skattbyrði einnar fyrirvinnu)	-6,3	-36,7	-3,2	-22,6	-33,0	-20,2

Heimild: OECD.

Tafla 6.4. Ólík skattbyrði eftir ólíkum fjölskyldugerð þar sem heimilið hefur 200% af meðallaunum.

Fjölskyldugerð	Heimilisgerð með tvöföld meðallaun					
	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð	OECD
200 - 0 Ein fyrirvinna	38,7	37,4	36,9	34,3	35,6	28,9
150 - 50 Ráðandi fyrirvinna	34,8	29,2	33,1	28,7	26,3	24,9
100 - 100 Jafngildir aðilar	32,4	27,6	31,8	26,5	21,3	23,9
Hlutfallsleg breyting skattbyrði að fara frá einni fyrirvinnu til þess að aðilar verði jafngildir (breyting skattbyrði / skattbyrði einnar fyrirvinnu)	-16,2	-26,0	-13,8	-22,7	-40,2	-16,1

Heimild: OECD.

Í töflunum er reiknuð hlutfallsleg breyting skattbyrði frá því að fara frá einni fyrirvinnu til þess að báðir aðilar afli jafnt til heimilisins. Þeim mun minni sem breytingin í skattbyrðinni er því hærri er heimild fyrir samnýtingu þrepa og afsláttar. Samkvæmt þessu er munurinn á því að hafa eina fyrirvinnu við háar tekjur eða að báðir aðilar vinni úti minnstur á Íslandi. Samnýting þrepa og afsláttar samantekið er samkvæmt þessu mest hér á Norðurlöndum og því ofan við meðaltal OECD.

⁵⁰ https://www.oecd.org/els/soc/PF1_4_Neutrality_of_tax_benefit_systems.pdf

7 Reiknað endurgjald í atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi aðila í eigin rekstri⁵¹

Helstu þættir í kaflanum:

- Í þessum kafla er fjármagnstekjuskattur einungis skoðaður í tengslum við skatta á laun. Í eldri lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, var þeim sem stundaði sjálfstæðan atvinnurekstur gert að reikna sér endurgjald/laun vegna starfa í þágu rekstrarins. Í lögnum birtist það markmið að sá sem stundaði sjálfstæða starfsemi yrði án tillits til afkomu rekstrarins skattlagður eins og honum væru greidd laun frá öðrum. Í lögnum var jafnframt kveðið á um að ríkisskattstjóri skyldi setja skattstjórum viðmiðunarreglur til að ákvarða fjárhæð reiknaðra launa.
- Í núgildandi viðmiðunarreglum um reiknað endurgjald er starfsstéttum skipt upp í 8 yfirflokka og síðan í 45 undirflokka. Það sem skilur á milli flokka er fyrst og fremst tegund starfs/starfsemi, umfang í rekstri, stjórnunarþáttur, hvort verið sé að hefja starfsemi og hvort um er að ræða maka eða börn á aldrinum 13–15 ára. Á síðustu árum hefur verið bætt við flokkum fyrir „byrjendur í rekstri“ og starfsstéttir hafa einnig verið færðar á milli flokka. Þá hafa verið gerðar töluverðar breytingar á landbúnaðarflokknum og undirflokkum fjölgað.
- Í öllum tilvikum gildir að maður skal reikna sér laun sem ekki eru lægri en þau laun sem hann hefði fengið fyrir sama starf hjá óskyldum eða ótengdum aðila. Sú fjárhæð á að jafnaði ekki að vera lægri en sú viðmiðunarfjárhæð sem ákveðin er árlega í útgefnum reglum Ríkisskattstjóra en getur verið hærri eða lægri eftir því sem tilefni er til.
- Gildandi reglur eru erfiðar í framkvæmd og nánast útilokað fyrir skattýfirvöld að framfylgja þeim samkvæmt laganna hljóðan. Viðmiðunarfjárhæðum er ætlað að vera lágmark en geta verið hærri eða lægri, allt háð margvíslegum skilyrðum. Gagnvart þeim sem á að reikna sér endurgjald virkar kerfið flókið og ógegnsætt og án efa er nokkur tilhneiging til að reikna sér sem lægst laun miðað við reglurnar en greiða sér í ríkari mæli en ella út hagnað eða arð af rekstrinum. Af hagnaði eða arðgreiðslum er ekki greitt tryggingagjald eða iðgjöld til lífeyrissjóðs/sjóða.
- Eftir einungis er horft til þess fjölda lögaðila á skattgrunnskrá og þeirra einstaklinga sem gera grein fyrir einhvers konar rekstri í skattframtölum sínum virðist blasa við að misbrestur sé á því að skylda til að reikna sér laun vegna rekstrarins sé að fullu virt.
- Sérfræðingahópurinn telur fullt tilefni til þess að þetta kerfi verði allt skoðað nánar og reglum verði í kjölfarið breytt. Má í því sambandi t.d. benda á að setja mætti einfaldari reglur um minni háttar starfsemi sem stunduð er sem aukavinna og er í raun tæpast sjálfstæður atvinnurekstur. Hvatararnir sem hér eru til staðar, þ.e. samanburðurinn á 37,6% skattlagningu annars vegar og svo 46,24% hins vegar auk tryggingagjalds, að ónefndum framlögum í lífeyrissjóð, leiða til ívilunar gagnvart rekstrarformum og ólíkum tegundum tekna.
- Aðgreining launa og fjármagnstekna aðila í eigin rekstri er ekki séríslenskt vandamál. Aðferðum sem beitt er við laun þess felst iðulega í samþættingu skattkerfisins í heild. Helstu atriði sem hér skipta máli eru að hvatar kerfisins stuðli að hlutleysi milli skipulagsforma og byggist á láréttum jöfnuði. Láréttur jöfnuður snýr að því að aðilar með eins tekjur af ólíkum uppruna séu með svipaða skattlagningu. Önnur sjónarmið til viðbótar koma hér við sögu og er fjallað um þau í kaflanum. Meginatriði aðgreiningar launa og fjármagnstekna aðila í eigin rekstri annars staðar á Norðurlöndunum er með öðrum hætti en hér. Hérlandis hefur verið farin sú leið að tiltaka laun ólíkra stéttu í eigin rekstri samkvæmt tillögu ríkisskattstjóra með breiðri skírskotun til arðsemi (eðlilegrar arðsemi eða áhættulausrar) og afgangur teljist til launa. Þessar nálganir að viðfangsefninu eru gerólikar.
- Núverandi skattkerfi annars staðar á Norðurlöndum á um margt 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 byggðist á norrænum kenningum um að

⁵¹ Samkvæmt 1. tölul. 2. mgr. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

skattkerfið skyldi byggt á tveimur stoðum skatta á fjármagnstekjur og launatekjur og var kallað tvíþætt skattkerfi. Umfjöllun um þetta er að finna í kaflanum.

7.1 Fjöldi aðila

Samkvæmt skattframtölum ársins 2018 vegna tekjuársins 2017 nam skattstofn tekjuskatts og útsvars samtals 1.395.398 m.kr. Að baki þeirri fjárhæð standa 262.785 framteljendur. Meðalskattstofn á hvern framteljanda er samkvæmt því 5,3 m.kr. á ári, eða 443 þús.kr. á mánuði. Þetta meðaltal segir harla lítið um meðallaun á vinnumarkaði þar sem um er að ræða alla framteljendur óháð aldri, starfshlutfalli eða tegund tekna. Nauðsynlegt er að skipta skattstofninum niður í flokka eftir tilteknum sérkennum líkt og vinna stýrinefndar og sérfræðingahóps hefur miðað að. Þar hefur ekki verið horft sérstaklega til þeirra framteljenda sem eru í atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi að hluta eða öllu leyti og reikna sér þar af leiðandi laun.

Á árinu 2017 voru samtals 16.388 framteljendur með reiknað endurgjald (laun) sem nam 23.807 m.kr. sem svarar til 1,7% af heildarskattstofni tekjuskatts og útsvars. Meðaltal reiknaðs endurgjalds er einungis 1,5 m.kr. á ári sem gefur sterklega til kynna að stór hluti umræddra framteljenda séu einungis að hluta í sjálfstæðum rekstri. Til að fylla upp í þessa mynd töldu 14.292 framteljendur, eða 87% af þeim sem reikna sér endurgjald, fram hagnað af atvinnurekstri, samtals 12.686 m.kr. Þetta eru þeir framteljendur sem eru með sjálfstæða starfsemi á eigin kennitölu. Meðalhagnaður þessara framteljenda er samkvæmt því 888 þús.kr. á ári og skattleggst sá hagnaður eins og hverjar aðrar launatekjur. Ekki er greitt tryggingagjald eða iðgjald í lífeyrissjóð af þeim hagnaði.

Þeir framteljendur sem reikna sér endurgjald en eru aftur á móti með atvinnurekstur á kennitölu lögaðila, t.d. í formi einkahlutafélags, geta greitt sér út arð að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Til upplýsinga töldu 13.972 framteljendur fram tekjur af arði hlutabréfa vegna ársins 2017, samtals 55.322 m.kr. Nokkur hluti þeirra hefur reiknað sér endurgjald eins og nánar verður fjallað um síðar.

7.2 Almenn um reiknað endurgjald

Í eldri lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, var þeim sem stunduðu sjálfstæðan atvinnurekstur gert að reikna sér endurgjald vegna starfa í þágu rekstrarins. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að nefndum lögum kemur m.a. fram að gert sé ráð fyrir að maður sem stundi sjálfstæða starfsemi verði án tillits til afkomu rekstrarins skattlagður eins og honum væru greidd laun frá öðrum. Með því væri stigið skref til aðgreiningar á atvinnurekstrinum sjálfum og þeim sem hann rekur. Í lögnum var jafnframt kveðið á um að ríkisskattstjóri skyldi setja skattstjórum viðmiðunarreglur til að ákvarða fjárhæð reiknaðra launa.

Frá upphafi var gert ráð fyrir að skyldan til að reikna sér endurgjald vegna eigin atvinnurekstrar tæki einnig til vinnu í þágu lögaðila. Var þetta áréttað með breytingalögum nr. 133/2001 þar sem m.a. kom fram í skýringum með frumvarpi er varð að þeim lögum að vinna manns í atvinnurekstri lögaðila, sem hann eða fjölskylda hans ætti eignar- eða stjórnunaraðild að, yrði skattlögð með sambærilegum hætti og vinna hans í eigin rekstri. Með þessu var verið að reyna að koma í veg fyrir að hluthafar og hlutareigendur í fyrirtækjum ákvörðuðu sér laun langt undir því sem almennt gæti talist eðlilegt endurgjald fyrir sambærileg störf fyrir óskylda eða ótengda aðila.

Rammi 6: Samantekt reiknaðs endurgjalds - grunnreglur

Hvenær skal reikna sér endurgjald? Maður þarf að vinna við viðkomandi rekstur til að kvöð skapist til að reikna sér laun og starfsemin þarf að falla undir atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi. Frekari skilyrði? Maður skal hafa ráðandi stöðu í viðkomandi félagi vegna eignar- eða stjórnunaraðildar.

Ráðandi aðili. Maður telst ráðandi aðili ef hann einn eða ásamt maka, börnum, foreldrum, systkinum eða öðrum nákomnum ættingjum eða starfandi hluthöfum á samtals 50% hlut eða meira í lögaðila og á sjálfur 5% hlut eða meira í lögaðilanum.

Reiknað endurgjald. Grunnreglan er sú að reiknað endurgjald eigi að ákvarðast eins og starfið hefði verið innt af hendi fyrir óskyldan eða ótengdan aðila og að lágmarki samkvæmt viðmiðunarreglum Ríkisskattstjóra, enda teljist viðkomandi hafa ráðandi stöðu vegna eignar- eða stjórnunaraðildar.

Reiknað endurgjald skal að jafnaði ekki vera lægra en viðmiðunarfjárhæð sú sem ákveðin er í reglum þessum, en getur verið hærri eða lægri eftir því sem tilefni er til með hliðsjón af raunverulega greiddum launum fyrir sambærileg störf hjá óskyldum eða ótengdum aðila, umfangi og eðli starfseminnar og starfs hans, taxta fyrir útselda vinnu í starfsgreininni, hversu hátt hlutfall vinnuþáttur er í rekstrinum, afkomu rekstrarins og fé sem bundið var í rekstrinum í ársbyrjun.

Reiknað endurgjald manns sem selur út eigin vinnu eða vinnu starfsmanna sinna skal aldrei vera lægra en sem svarar til launa starfsmanns hans við reksturinn, með sambærilega menntun og reynslu. Taka skal tillit til þess hversu hátt hlutfall af rekstrartekjum stafar af útseldri vinnu, þ.e. hversu mikill vinnuþáttur er almennt í viðkomandi starfsgrein.

7.3 Nánar um reiknað endurgjald

Allt frá því að framangreindar reglur um reiknað endurgjald voru settar hafa verið gefnar út viðmiðunarreglur sem mönnum hefur borið að fara eftir við ákvörðun eigin launa. Grunnreglan er sú að laun eiga að ákvarðast eins og starfið hefði verið innt af hendi fyrir óskyldan eða ótengdan aðila og að lágmarki samkvæmt viðmiðunarreglunum, enda teljist viðkomandi hafa ráðandi stöðu vegna eignar- eða stjórnunaraðildar.

Af orðalagi þeirra lagaákvæða sem um þetta gilda og af því sem ráðið verður af langri úrskurða-framkvæmd er ljóst að maður þarf að vinna við viðkomandi rekstur til að eiga að reikna sér laun og starfsemin þarf að falla undir atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi. Maður telst ráðandi aðili ef hann einn eða ásamt maka, börnum, foreldrum, systkinum eða öðrum nákomnum ættingjum eða starfandi hluthöfum á samtals 50% hlut eða meira í lögaðila, og á sjálfur 5% hlut eða meira í lögaðilanum. Með nákomnum ættingja er átt við þá sem tengdir eru fjölskylduböndum, þ.m.t. tengsl sem skapast við ættleiðingu eða fóstur. Tengsl þessi teljast á sama hátt vera fyrir hendi ef um er að ræða óbeina eignar- eða stjórnunaraðild, svo sem starfi maður hjá dótturfélagi eða hlutdeildarfélagi félags sem hann hefur ráðandi stöðu í. Sömu reglur gilda einnig um starfandi hluthafa sem ekki eru tengdir fjölskylduböndum, þ.e. eigi hópur starfandi hluthafa meira en 50% í lögaðila skulu viðmiðunarreglurnar gilda um þá ef eignarhlutur viðkomandi er a.m.k. 5%.⁵²

⁵² Hvorki í tekjuskattslögum né annars staðar í skattalöggjöfinni er að finna sérstaka skilgreiningu á atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi nema í nýjum reglum um tekjur af útleigu einstaklinga á húsnæði

7.4 Viðmiðunarreglur um reiknað endurgjald

Í nágildandi viðmiðunarreglum um reiknað endurgjald⁵³ er starfsstéttum skipt upp í eftirfarandi 8 yfirflokka og síðan í 45 undirflokka:

- A – Sérfræðiþjónusta (8 undirflokkar)
- B – Almenn starfsemi, iðnaður, verslun, útgerð og þjónusta (6 undirflokkar)
- C – Fjölmíðlun, listamenn, skemmtikraftar, útgefendur, sérhæfð sölustarfsemi eða þjónusta o.fl. (7 undirflokkar)
- D – Iðnaðarmenn, einnig nuddarar og aðrir ófaglærðir heilbrigðisstarfsmenn (3 undirflokkar)
- E – Ýmis starfsemi einyrkja, ófaglærðra og vélstjórnenda, hreingerningarmenn, dagforeldrar, umönnunarstörf sem ekki krefjast háskólamenntunar (5 undirflokkar)
- F – Sjómennska (5 undirflokkar)
- G – Landbúnaður (6 undirflokkar)
- H – Makar og börn (3+2 undirflokkar)

Það sem skilur á milli flokka er fyrst og fremst tegund starfs/starfsemi, umfang í rekstri, stjórnunarþáttur, hvort verið sé að hefja starfsemi og hvort um er að ræða maka eða börn á aldrinum 13–15 ára. Á undanförunum árum hefur verið bætt við flokkum fyrir „byrjendur í rekstri“ og starfsstéttir hafa einnig verið færðar á milli flokka. Þá hafa verið gerðar töluverðar breytingar á landbúnaðarflokknum og undirflokkum fjölgað.

Í öllum tilvikum gildir að maður skal reikna sér laun sem ekki eru lægri en þau laun sem hann hefði fengið fyrir sama starf hjá óskyldum eða ótengdum aðila. Sú fjárhæð á að jafnaði ekki að vera lægri en viðmiðunarfjárhæðin sem ákveðin er árlega í útgefnum reglum Ríkisskattstjóra en getur verið hærri eða lægri eftir því sem tilefni er til. Við það mat þarf að hafa hliðsjón af raunverulega greiddum launum fyrir sambærileg störf hjá óskyldum eða ótengdum aðila, umfangi og eðli starfseminnar og starfs viðkomandi, taxa fyrir útselda vinnu í starfsgreininni, hversu hátt hlutfall vinnuþáttur er í rekstrinum, afkomu rekstrarins og fé sem bundið var í rekstrinum í årsbyrjun. Ef greidd eru einhvers konar hlunnindi til viðbótar við almenn laun, t.d. bifreiðahlunnindi, skulu þau metin samkvæmt skattmatsreglum og bætast við fjárhæðir reiknaðra launa samkvæmt viðmiðunarflokki.

og lögmælt viðmið varðandi skráningu virðisaukaskattsskyldra aðila. Við ákvörðun á því hvort um atvinnurekstur er að ræða hefur í skatt- og úrskurðaframkvæmd einkum verið horft til þess hvort um sjálfstæða starfsemi sé að ræða sem rekin er reglubundið og í nokkru umfangi, í þeim efnahagslega tilgangi að skila hagnaði.

⁵³ Sbr. auglýsingu nr. 1160/2017, sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda.

Samkvæmt viðmiðunarreglum Ríkisskattstjóra um reiknað endurgjald fyrir tekjuárið 2018 eru fjárhæðir einstakra yfirflokka á eftirfarandi bili. Um er að ræða mánaðarlaun í þúsundum króna:

• A – Sérfræðiþjónusta	686 – 2.746 þús.kr.
• B – Iðnaður, verslun, sjávarútvegur, þjónusta o.fl.	419 – 1.153 -
• C – Fjölmíðlun, listamenn, útgefendur, sölustarfsemi o.fl.	437 – 1.114 -
• D – Iðnaðarmenn og ófaglærðir heilbrigðisstarfsmenn	337 – 555 -
• E – Ýmis starfsemi einyrkja, vélstjórnendur, hreingerningarmenn o.fl.	270 – 507 -
• F – Sjómennska	465 – 696 -
• G – Landbúnaður	161 – 428 -
• H – Makar og börn	140 – 699 -

Rétt er að áréttu að hér er um lágmarksviðmiðunarfjárhæðir að ræða.

Þó einhverjar breytingar hafa átt sér stað á viðmiðunarreglum Ríkisskattstjóra m.t.t. starfsgreina og einstakra undirflokka hefur uppbygging þeirra engan veginn fylgt þeirri þróun sem átt hefur sér stað í íslensku atvinnulífi síðan þær voru teknar upp í lok áttunda áratugarins. Sem dæmi námu launagreiðslur í sjávarútvegi 14% af heildarlaunagreiðslum árið 1997 en voru einungis 7,4% árið 2016. Sama þróun hefur átt sér stað í landbúnaði, en þar eru launagreiðslur innan við 0,5% af heild. Þá hafa sprottið upp ýmsar nýjar mikilvægar starfsgreinar, eins og á sviði rafrænnar þjónustu og í ferðaþjónustu á undanförmum árum sem taka þyrfti betra tillit til að óbreyttum gildandi reglum.

7.5 Skattfrákvæmd

Gildandi reglur eru afar erfiðar í framkvæmd og nánast útilokað fyrir skattfyrirvöld að framfylgja þeim samkvæmt laganna hljóðan. Viðmiðunarfjárhæðum er ætlað að vera lágmark en geta verið hærri eða lægri allt háð margvíslegum skilyrðum. Gagnvart þeim sem á að reikna sér endurgjald virkar kerfið flókið og ógegnsætt og án efa nokkur tilhneiging til að reikna sér sem lægst laun miðað við reglurnar en greiða sér í ríkari mæli en ella út hagnað eða arð af rekstrinum. Af hagnaði eða arðgreiðslum er ekki greitt tryggingagjald eða iðgjöld til lífeyrissjóðs/sjóða.

7.6 Skattlagning arðgreiðslna

Reglur um skattalega meðferð á greiddum arði hafa breyst í árána rás og eru nú þær á þann veg að mótttekinn 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 útgreiddur arður sé skattlagður samtals með virkri skattprósentu sem samsvarar 37,6%, þ.e. annars vegar um 20% af hagnaði af rekstri félaga og hins vegar um 22% af greiddum arði til eigenda eftir skattlagningu hagnaðar í rekstri.⁵⁴ Til samanburðar er tekjuskattur og útsvar í neðra skattþrepi eilítið lægri, eða 36,94%, þegar efra þrepið er aftur á móti 46,24%.

Vert er að hafa í huga hvernig þessi virka skattprósenta er hugsuð því að hún felur í sér tvísköttun. Fyrst er um að ræða skattlagningu lögaðilans á hagnað rekstrar. Það sem eftir stendur, þ.e. hagnaður eftir skatt, er síðan skattlagt með fjármagnstekjuskatti sé hagnaðurinn/arðurinn greiddur út. Formúla tvísköttunarinnar sem reiknar virka prósentu er þá (sbr. neðanmálsgrein nr. 54):

$$\text{Skattur á lögaðila} + (1 - \text{skattur á lögaðila}) \cdot \text{fjármagnstekjuskattur.}$$

⁵⁴ $1 - (1 - 0,2) \cdot (1 - 0,22) = 0,2 + (1 - 0,2) \cdot 0,22$

7.7 Fjöldi rekstraraðila, reiknuð laun og arður

Erfitt er að segja nákvæmlega hversu margir einstaklingar eru sjálfstætt starfandi í raun og ættu samkvæmt því að reikna sér laun vegna vinnu í þágu rekstrarins. Ein leið til að nálgast þessar upplýsingar er að líta til skila á samræmingarblaði RSK 4.05 sem fylgja á skattframtölum þeirra einstaklinga sem stunda sjálfstæða starfsemi. Á árinu 2018 fylgdu 31.532 samræmingarblöð með skattframtali en rúmlega 18.000 einstaklingar töldu fram reiknuð laun í þar til gerðum reit. Töluvert ósamræmi er á milli þessara fjöldatalna sem skýrist að einhverju leyti að því að margir eru með lítills háttar starfsemi sem nær því varla að teljast sjálfstæð í þeim skilningi að falla undir skilyrði fyrir reiknuðu endurgjaldi vegna hennar. Þó verður tæpast fram hjá því litið að einhver misbrestur er á þessari framkvæmd.

Þegar litið er til skattframtala einstaklinga árið 2018 og annarra gagna sést að 90.042 einstaklingar eiga hlutafé í 25.240 hluta- eða einkahlutafélögum. Af þessum 90.042 einstaklingum voru 16.712 með 10.000 kr. eða hærra launagreiðslur frá því félagi sem þeir áttu hlut í. Ef þeim félögum er sleppt, sem 10 eða fleiri hluthafar þáðu laun frá, þáðu 15.304 einstaklingar laun frá 11.670 félögum sem þeir voru hluthafar í. Þar af fengu 3.637 einstaklingar bæði laun og arð frá hluta- eða einkahlutafélagi sem þeir voru hluthafar í á tekjuárinu 2017, eða 24% af heildarfjöldanum. Sé þeim sleppt sem eru undir 1 m.kr. í árstekjur hækkar hlutfallið í 27%. Ef þessir einstaklingar eru skoðaðir nánar kemur eftirfarandi í ljós, sbr. töflu 7.1.

Tafla 7.1. Launa- og arðgreiðslur árið 2017, hlutafélög og einkahlutafélög árstölur í m.kr.

Fjárhæðarbil		Meðaltal	Meðaltal launa	Hlutfall LEF	Arður	Hlutfall arðs
heildarlauna	Fjöldi	heildarlauna	úr eigin félagi	af HL*	meðaltal	af LEF
0 - 3	318	1,8	1,6	90%	5,9	373%
3 - 5	542	4,1	3,7	90%	5,8	157%
5 - 8	1.069	6,4	5,8	90%	8,3	145%
8 - 10	573	9,0	8,1	89%	9,7	120%
10 - 15	766	12,0	10,4	87%	9,8	94%
15 - 20	207	17,2	12,3	71%	11,7	95%
20 - 30	115	23,3	15,7	67%	13,3	85%
30 - 50	37	34,0	21,0	62%	50,9	243%
Yfir 50 m.kr.	10	69,0	45,8	66%	50,8	111%
Heild:	3.637	8,9	7,4	83%	9,2	124%

* HL = heildarlaun

* LEF= laun úr eigin félagi

Heimild: Ríkisskattstjóri.

Skiptingin er miðuð við heildarlaun viðkomandi einstaklings á ákveðnu launabili. Dálkurinn „meðaltal launa úr eigin félagi“ þýðir að launin hafi verið greidd af félagi sem viðkomandi einstaklingur átti hlut í. Þetta mætti einnig í flestum tilvikum nefna „reiknuð laun“, sbr. það sem rakið er að framan í þeim efnum.

Eins og tafla 7.1 sýnir fengu umræddir 3.637 einstaklingar hærri arðgreiðslur, samtals 33.377 m.kr., en launagreiðslur til þeirra námu frá sömu félögum (reiknuð laun), 26.868 m.kr. Samkvæmt töflunni er meðaltalið 124% af launum. Þannig eru meðallaun 7,4 m.kr. á ári, eða 615 þús.kr. á mánuði, samanborið við meðalarð upp á 9,2 m.kr. á ári, eða 765 þús.kr. á mánuði. Sé tekið dæmi af heildartekjubílinu 5–8 m.kr. þar sem eru 1.069 framteljendur þá njóta þeir að uppistöðu til einungis launa frá fyrirtækinu sem greiðir þeim arð, eða 90%. Meðallaunin eru 5,8 m.kr. á ári, eða 480 þús.kr. á mánuði, en arðgreiðslur aftur á móti 8,3 m.kr. á ári, eða 695 þús.kr. á mánuði, þ.e. 45% hærri. Þessar tölur benda óneitanlega til þess að tilflutningur kunni að vera á milli launa og arðs í einhverjum tilvikum og að reiknuð laun séu þar af leiðandi ekki að öllu leyti í samræmi við þær reglur sem um þau gilda. Það er hins vegar einungis á færi skattfirvalda að meta hvert umfang mögulegrar tilfærslu af þessu tagi er, en eins og áður sagði er þessi þáttur skattkerfisins erfiður í framkvæmd.

Annar þáttur sem gjarnan kemur upp í umræðunni um þessi mál og varðar einnig skattframkvæmd er úttekt eigenda úr eigin fyrirtækjum í formi persónulegra útgjalda sem nýtt eru eins og hver önnur frádráttarbær útgjöld í rekstrinum. Almennt er viðurkennt að harkaleg skattlagning á arð yti undir þá tilhneigingu að greiða ekki út hagnað eða arð sem aftur leiði til úttektar í formi einkaneyslu hjá eigendum. Að mati sérfræðingahópsins þarf að hafa það í huga áformi stjórnvöld aukna skattlagningu á arðgreiðslur, sem er ekki hluti af erindisbréfi hópsins.

Ekki er hægt að nefna reiknað endurgjald og sjálfstæða starfsemi án þess að víkja sérstaklega að rekstri samlagsfélaga. Samlagsfélag er samstarfsform sem byggist á samningi tveggja eða fleiri aðila um sameiginlega fjárhagslega starfsemi þar sem félagsmönnum er skipt í tvo hópa, annars vegar er a.m.k. einn félagsmaður sem ber beina, óskipta og ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum félagsins og hins vegar einn eða fleiri félagsmenn sem aðeins ábyrgjast skuldir félagsins að því marki sem framlagi þeirra nemur (samlagsmenn). Þannig er fjárhagsleg áhætta þeirra síðarnefndu takmörkuð með svipuðum hætti og félagsmanna í hlutafélögum, þ.e. við ákveðna upphæð. Taka skal fram í félagssamningi hvort félagið sé sjálfstæður eða ósjálfstæður skattaðili.

Skattfirvöld sjá þróun í þá átt að í samlagsfélögum eru stofnuð hlutafélag til hliðar við reksturinn. Dæmigert er þá að einstaklingur eigi sjálfur t.d. 99% í samlagsfélaginu (sem hefur tekjurnar) en ehf. á t.d. 1%. Ábyrgðinni er á hinn bóginn skipt þannig að einstaklingurinn ber takmarkaða ábyrgð miðað við framlag sitt en hlutafélagið ber ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum samlagsfélagsins. Samlagsfélagið greiðir 37,6% tekjuskatt af hagnaði sínum. Einstaklingur sem á félagið tekur út úr því og sú úttekt er ekki skattlögd.

Fyrir nokkrum árum var gerð sú krafa af hálfu skattfirvalda að samlagsfélög og sameignarfélög gerðu grein fyrir úttekt eigenda úr félögunum með launaupplýsingum þótt úttektin væri ekki skattskyld. Eftirfylgni gagnvart þessu hefur ekki gengið eftir sem skyldi og ljóst að í þeim efnum þarf að gera bragarbot á.

Samkvæmt upplýsingum frá Ríkisskattstjóra skiluðu 2.250 virk samlagsfélög framtali 2018 fyrir tekjuárið 2017. Launagreiðslur þeirra námu tæpum 11 ma.kr. og hagnaður 7,4 ma.kr. Úttektir umfram laun hjá þessum aðilum reyndust vera um 6,5 ma.kr. sem báru 37,6% skatt.

Samantekt

Af þeim upplýsingum sem raktar eru að framan og byggjast á skattframtölum 2018 má álykta sem svo að regluverk í kringum reiknuð laun vegna starfa í þágu eigin atvinnurekstrar, hvort sem hann er stundaður í eigin nafni eða í gegnum lögaðila, sé það flókið að erfitt geti verið bæði fyrir gjaldendur sjálfa að átta sig á því og fyrir skattfirvöld að fylgjast með að farið sé eftir því. Þá felst í því

regluverki verulegur upplýsingavandi fyrir skattyfirvöld sem tengist fyrst og fremst því hlutverki að ákvarða aðilum í eigin rekstri eðlileg laun.

Ef einungis er horft til þess fjölda lögaðila á skattgrunnskrá og þeirra einstaklinga sem gera grein fyrir einhvers konar rekstri í skattframtölum sínum virðist blasa við að misbrestur sé á því að skylda til að reikna sér laun vegna rekstrarins eins og um markaðslaun væri að ræða sé að fullu virt. Með tilliti til þessa fjölda liggur ljóst fyrir að skattyfirvöld geta ekki skoðað nema brot af þeim aðilum sem ættu að reikna sér laun eða reikna sér of lág laun. Þá má einnig benda á að flokkun starfa í viðmiðunarreglum um reiknuð laun er flókin og margþætt og erfitt að setja fram reglur sem ná yfir hvers kyns fyrirkomulag starfsemi í atvinnulífinu. Á sama hátt getur verið flókið fyrir þá sem eiga að hlíta þessum reglum að staðsetja sig með réttu.

Sérfræðingahópurinn telur því fullt tilefni til þess að þetta verði allt skoðað nánar og reglum verði í kjölfarið breytt. Má í því sambandi t.d. benda á að setja einfaldari reglur um minni háttar starfsemi sem stunduð er sem aukavinna og er tæpast sjálfstæður atvinnurekstur.

Hvatarnir sem eru fyrir hendi, þ.e. samanburðurinn á 37,6% skattlagningu annars vegar og svo 46,24% hins vegar auk tryggingagjalds að ónefndum framlögum í lífeyrissjóð, leiða til ívilnunar gagnvart tilteknum rekstrarformum eftir því hvaða tekjur er um að ræða.⁵⁵ Að lokum skal á það bent að víða í nágrannalöndum hafa verið settar ýmsar skorður við skattalegri meðferð aðila á úttekt úr eigin rekstri og nálgunin að þessum málum er þar með öðrum hætti og skal nú sérstaklega vikið að því fyrirkomulagi.

⁵⁵ Hér er viðmiðið 46,24% enda getur þá rekstraraðili á lágum launum undir mörkum efra þreps einfaldlega greitt hærri laun í stað þess að taka út arð til að njóta lægri skattprósentu.

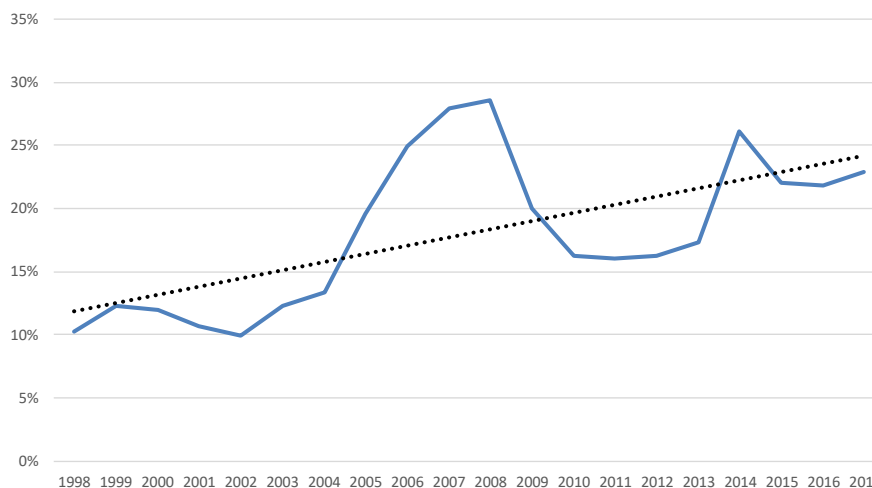
7.8 Norræna nálgunin um tvíþætt skattkerfi og viðskiptatekjur aðila í eigin rekstri

Aðgreining launa og fjármagnstekna aðila í eigin rekstri er ekki séríslenskt vandamál. Aðferðum sem beitt er við lausn þess falla iðulega inn í samþættingu að heildarskattkerfi. Helstu atriði sem hér skipta máli eru að hvatar kerfisins stuðli að hlutleysi milli skipulagsforma og byggist á láréttum jöfnuði. Láréttur jöfnuður snýr að því að aðilar með eins tekjur af ólíkum uppruna séu með svipaða skattlagningu. Önnur sjónarmið til viðbótar koma hér við sögu og verður fjallað um þau síðar í kaflanum. 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 tiltaka laun ólíkra stétta í eigin rekstri samkvæmt tillögum ríkisskattstjóra með breiðri skírskotun til arðsemi (eðlilegrar arðsemi eða áhættulausrar) og afgangur teljist til launa. Þessar nálganir að viðfangsefninu eru gerólíkar.

Núverandi skattkerfi annars staðar á Norðurlöndum á um margt 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 skatta á fjármagnstekjur og launatekjur 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. Á eftirfarandi mynd er sýnd þróun hlutfalls tekna hins opinbera af skatti á hagnað lögaðila og fjármagnstekjur deilt með skatti á laun. 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. Skattstofnar fjármagnstekna og hagnaður lögaðila drógust þó enn meira saman og hlutfallið lækkaði miðað við þensluárin á undan. Að undanfögnu hefur þróunin gengið til baka og nálgast nú að vera í samræmi við langtímaþróun. 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 er engu að síður áhugaverð og merkileg fyrir þá sök að tekjur af fjármagni hafa meira en tvöfaldast miðað við þróun tekna af vinnuafli. Með upptöku fjármagnstekjuskatts með breiðum skattstofnum, sem byggðust á lægri skattprósentum miðað við það sem áður var, jukust tekjur hins opinbera af fjármagni fremur en hitt.



Mynd 7.1. Skattar á fjármagnstekjur og hagnað lögaðila / Tekjur hins opinbera af sköttum á laun.

Heimild: Hagstofa Íslands.

Almennt er þrenns konar aðferðum nú beitt við að skattleggja tekjur einstaklinga. Í fyrsta lagi er beitt hefðbundnu yfirgrípsmiklu skattkerfi þar sem allar tekjur einstaklinga eru lagðar saman og skattlagðar í einu lagi (e. Comprehensive Income Tax System). Í öðru lagi er beitt tvöföldu 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, 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 fjármagnstekna, launatekna og skatts á hagnað lögaðila er hin sama er talað um *hreit* tvíþætt skattkerfi (e. Dual Income Tax System). Þegar grunnprósentur eru ólíkar er talað um hálf tvíþætt (e. Semi - Dual Income Tax System).⁵⁶ Samkvæmt þessu er íslenska kerfið hálf tvíþætt því að hér er grunnprósenta launa hærri en grunnprósenta fjármagnstekna. Há grunnprósenta launa hér í norrænum samanburði hefur einkennt kerfið frá upptöku staðgreiðslunnar. Um þetta hefur áður verið fjallað í kaflanum um norræna samanburðinn.

Að öllum líkindum hefur há verðbólga hér á landi haft áhrif þegar skattur á fjármagnstekjur var ákvarðaður við upptöku hans 1997 enda verðbólga hér löngum verið hærri en annars staðar. Skattur á fjármagnstekjur er skattur á nafnávöxtun og er þannig skattur á verðbólgu, sem leggst hlutfallslega þyngra á raunávöxtunina eftir því sem verðbólgan er hærri. Upphaflega var skattprósentan á fjármagnstekjur 10% en er nú 22% með sérstökum persónuafslætti líkt og áður hefur komið fram.

⁵⁶ 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.“

Tafla 7.2. Árleg verðbólga síðustu fjóra áratugi á Norðurlöndunum.

	Danmörk	Finland	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%
2010-2017	1,2%	1,4%	2,9%	2,0%	0,9%

Heimild: OECD.

Fyrir hið hreina tvíþætta skattkerfi eru líkt og áður segir svipaðar skattprósentur á tekjur lögaðila, fjármagnstekjur og grunnprósentu tekjuskatts einstaklinga. Til að unnt sé að stuðla að hlutleysi í skattlagningu á fjármagnstekjur eiga skattstofnar að vera breiðir og koma í veg fyrir tvískattlagningu eðlilegra fjármagnstekna (sjá ramma 7). Kerfið í sinni hreinustu mynd endurspeglar flatan skatt á hreinar tekjur hvaða nafni sem þær nefnast og viðbótarskatt á hærri launatekjur.⁵⁷ Frá tíunda áratugnum hafa skattkerfi þeirra þriggja þjóða sem fylgdu upphaflega hreinum tvíþættum tekjuskattskerfum tekið ýmsum breytingum. Finnar og Svíar hafa horfið frá því að grunnprósentur séu nákvæmlega eins. Þá hefur vandinn við að aðgreina fjármagnstekjur og launatekjur hjá aðilum í eigin rekstri um margt knúð á um breytingar.

Rammi 7. Rökin fyrir tvíþættu skattkerfi með breikkun skattstofna og lágri prósentu

Norðurlöndin voru frumkvöðlar hins tvíþætta skattkerfis þar sem áherslu 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.⁵⁸ Fyrsta sjónarmiðið lýtur að því að flatur skattur á launatekjur ívilnar fjárfestingu í mannauði. Dæmi er hægt að taka 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 og hefði þannig fengið 55 þús.kr. eftir skatt þá í stað 50 þús.kr. nú. Það þýðir 10% ávöxtun. Ávöxtun fyrir og eftir skatt er í hvoru tilfalli 10% en skattur á arð af hefðbundinni fjárfestingu minnkar hlutfallslega arðsemi hennar. Samkvæmt þessu sjónarmiði ætti 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 álitu Sörensen en þau helstu eru eftirfarandi:

Verðbólga: Áhrif skattlagningar fjármagns á nafnávöxtun skattleggur verðbólgu og því þarf skatturinn að vera lægri en 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 (af raunhæfum og stjórn málaalegum ástæðum þegar raunflæði og greiðsluflæði fer ekki saman), t.d. skattlagning leigu í eigin húsnæði. Lækkun skatta á fjármagnstekjur af skattstofnum 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 án þess að læsing hans verði raunin þegar menn fresta innleysingu vegna skattasjónarmiða.

⁵⁷ Gott yfirlit um tvíþætt skattkerfi er að finna í Sörensen, P. B. (2010). „Dual Income Taxes: A Nordic Tax System“. Í (ritstj.) Iris Claus, Norman Gemmell, Michelle Harding and David White (eds.) Tax Reform in Open Economies Edward Elgar.

⁵⁸ Sjá Sörensen, P. B. (2010). „Dual Income Taxes: A Nordic Tax System“. Í (ritstj.) Iris Claus, Norman Gemmell, Michelle Harding and David White (eds.) Tax Reform in Open Economies Edward Elgar. Sörensen var í norsku nefndinni sem vann að stóru endurskoðuninni á kerfi tekjuskatts árið 2006.

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

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

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.

Sörensen bendir á að skortur á aðlögun að skattlagningu á 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 eignarform, sé undanþeginn fjármagnstekjum þá sé há prósent á það sem eftir situr ekki góð leið til endurdreifingar. Háar prósentur leiði oft til undanþágra og hafi í för með sér minni sparnað og fjárfestingu sem leiði til lágrar tekjuöflunar fyrir hið opinbera. Eins mótsagnakennt og það hljómar þá hafi skörp lækkun skattlagningar á fjármagnstekjur með breikkun skattstofna leitt til umtalsverðs vaxtar í tekjuöflum og gert stjórnvöldum kleift að lækka skattbyrði á laun.

Það var ljóst strax frá upphafi að í tvíþættu skattkerfi þyrfti einhvers konar nálgun til að aðgreina launatekjur og fjármagnstekjur þegar þessir tveir stofnar yrðusettir undir einn hatt sem viðskiptatekjur í rekstri. Vandamálið er víðtækt en ólíkt milli einyrkja og frumkvöðla sem starfa sem lögaðilar í hlutafélögum eða samlagsfélögum.

Ef allar viðskiptatekjur einyrkja eða virks aðila í rekstri samlagsfélaga eru skattlagðar sem launatekjur yrðu skatttekjur ofskattlagðar miðað við aðrar fjármagnstekjur. Annars staðar á Norðurlöndum var þessi vandi leystur með því að reikna arðsemi á viðskiptaeignir, flokka þær sem fjármagnstekjur og líta á afganginn sem launatekjur. Hliðstæðar reglur þarf þá fyrir tekjur eigenda hlutafélaga þar sem laun hafa háan jaðarskatt en fjármagnstekjur lágan. Löndin þrjú sem hér eru til umfjöllunar hafa nálgast þetta á ólíkan hátt og breytingar verið tíðar en sjónarmiðið um hlutleysi skattlagningar launatekna og fjármagnstekna hafa vegið þungt.

Tafla 7.3. Aðgreining tekna í tengdum fyrirtækjum í Svíþjóð, Noregi og Finnlandi.⁵⁹

	Noregur	Svíþjóð	Finnland
Miðar aðgreining að litlum fyrirtækjum?	Nei, arðsemi hjá öllum fyrirtækjum er aðgreind.	Já, virkir eigendur hjá tengdum fyrirtækjum.	Já, arður hjá eigendum óskráðra fyrirtækja.
Reiknuð arðsemi.	Eftir skatt vextir á 3 mánaða rikiskuldabréfum. Áhættulaus arðsemi.	Vextir á rikiskuldabréfum plús 6%. Eðlileg arðsemi.	Fastir vextir 8%. Eðlileg arðsemi.
Fjármagnsstofn til útreiknings.	Uppfært eignaverð.	Uppfært eignaverð.	Uppfært eignaverð.
Skattameðhöndlun reiknaðrar arðsemi hjá eiganda (tvískattlagningarundanþága).	Undanþegið.	Skattlagt sem fjármagnstekjur við 20%.	Undanþegið upp að 60 þús. Evrur og 70% umfram það skattlagt sem fjármagnstekjuskattur.
Skattameðhöndlun umfram arðsemi.	Almennar tekjur 23% + persónutekjur ef aðili er í eigin rekstri.	Fullu talið til launatekna.	70% talið til launatekna.

Noregur og Finnland hafa frá upptöku hins tvíþætta kerfis færst frá hreinu kerfi reiknaðrar arðsemi hvað varðar aðgreiningu launa og fjármagnstekna hjá aðilum í eigin rekstri; Norðmenn með því að

⁵⁹ Kari, S. og Roppanen, O. (2016). „A Note on the Effects of Income-Splitting under Dual Income Tax“. Vatt Working Paper nr. 81, VATT Institute for Economic Research, Helsinki.

aðgreina arðsemi með áhættulausum vöxtum fyrir alla starfsemi (fremur en byggja á eðlilegri arðsemi með áhættuálagi fyrir tengda aðila og reyna að koma í veg fyrir tvísköttun (1992-2006)) og Finnar með því að skipta arðsemi hjá tengdum aðilum þannig að 70% arðsemi óskráðra fyrirtækja komi til aðgreiningar í eðlilega arðsemi og umframardsemi (sjá ramma 8 um aðferðir við aðgreiningu).

Frá árinu 2006 hafa reglurnar í Noregi verið þær að reiknuð er áhættulaus arðsemi af öllum hlutafélögum og hún undanþegin persónuskatti einstaklinga til að tryggja hlutleysi gagnvart tvísköttun miðað við aðrar fjármagnstekjur enda tekjuskattur á lögaðila og almennar tekjur eins, þ.e. grunnprósenta fjármagnstekna og launatekna einstaklinga. Öll umframardsemi rekstrar í þessu kerfi fyrir hlutafélög sætir almenna 23% skattinum sem leggst þá til viðbótar ofan á 23% skatt lögaðila.⁶⁰ Norska leiðin felur í sér að allir hluthafar, ekki bara í tengdum fyrirtækjum, standa frammi fyrir þessu kerfi hvað varðar arð og innleystan fjármagnshagnað. Frádráttur vegna áhættulausrar nafnávöxtunar er uppsafnanalegur ef hann er ekki nýttur. Arðsemin sem lögð er til grundvallar eru nafnvextir ríkiskuldabréfa án áhættuálags sem tryggir hlutleysi gagnvart öðrum fjármagnstekjum á skuldabréfamarkaði. Fyrir aðila í eigin rekstri er umframardsemin skattlögð sem almennar tekjur og persónutekjur (launaskattur).⁶¹ Í Svíþjóð er leitast við að skilgreina tengda aðila en í Finnlandi miðast aðgreiningin við það hvort fyrirtæki eru skráð á hlutabréfamarkað. Eigendur óskráðra fyrirtækja sæta aðgreiningu á 70% af arðinum.

Mikilvægt fræðilegt sjónarmið um hlutleysi felst í að samanlögð skattlagning umframardsemi sé í samræmi við hæsta jaðarskatt launa. Með því að tryggja þetta er búið þannig um hnútana að hvatar myndist ekki til að skipulagsform ráði för um hvernig tekjur séu skattlagðar með tilheyrandi hvataáhrifum. Þetta þýðir að eftirfarandi samhengi er lagt til grundvallar varðandi skattprósentur í Noregi:⁶²

$$\text{Skattur lögaðila} + \text{grunnprósenta tvíþætta kerfisins} \cdot (1 - \text{skattur lögaðila}) = \text{hæsti jaðarskattur á laun.}$$

Sé þessu samkvæmnissamhengi fylgt verður til ákveðið heildarsamhengi milli allra þátta skattkerfisins og þá verður ekki unnt að hreyfa við einum þætti þess án þess að öðru sé um leið hnikað til svo að innbyrðis tengsl haldi. Ekki er samkvæmt þessu unnt að breyta einungis grunnprósentu, skatti á lögaðila eða hæstu prósentu jaðarskatts án þess að hrófla við öllu öðru. Þetta er grundvallarþáttur hins hreina tvíþætta skattkerfis (sjá ramma 5 í norræna kaflanum) og kallar á víðtækt samráð og sátt um slíkt fyrirkomulag.

⁶⁰ Virkur skattur verður þá $24\% + (1 - 24\%) \cdot 23 = 41,48\%$. Tekjuskattur lögaðila er nú 24% en almenna prósentan er 23%. Lækka á tekjuskatt á lögaðila á næsta ári í 23% þannig að grunnprósentur verði jafnar.

⁶¹ Í kaflanum um norrænan samanburð tekjuskatts er að finna ramma 5 þar sem ítarlega er fjallað um norska kerfið og þróun þess.

⁶² Sjá t.d. Sörensen, P. B. (2010). „Dual Income Taxes: A Nordic Tax System“. Í (ritstj.) Iris Claus, Norman Gemmell, Michelle Harding and David White (eds.) Tax Reform in Open Economies Edward Elgar. eða Kari, S. og Roppanen, O. (2016). „A Note on the Effects of Income-Splitting under Dual Income Tax“. Vatt Working Paper nr. 81, VATT Institute for Economic Research, Helsinki.

Rammi 8: Meðhöndlun aðila í eigin rekstri⁶³

Í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi eru útfærslur af arðsemisreglum í skattalegu tilliti á eigin fé fyrirtækja þar sem litið er svo á að eigandi sé að störfum. Mismunandi er hversu víðtæk skilgreiningin er á þeim lögaðilum þar sem eigendur teljast starfa. Umframhagnaður þeirra fyrirtækja er þá talinn fram sem tekjuskattur launa eigandans. Reglurnar fela í sér að leitast er við að reikna eðlilegan hagnað sem stofn til fjármagnstekjuskatts og samtímis umframhagnað sem stofn til skattlagningar launatekna eiganda.

Tvær aðferðir:

Báðar aðferðirnar eru þannig að hagnaður af fyrirtæki sem eigandi þiggur laun frá er sundurliðaður í eðlilega arðsemi eigin fjár sem greiddur er fjármagnstekjuskattur af og það sem eftir stendur er greitt af í formi skatts á laun. Reiknað endurgjald í núverandi kerfi hér á landi er skilgreint sem eðlileg laun og allt umfram það telst vera fjármagnstekjur. Aðferðirnar sem um ræðir snúa þessu við. Hægt er að reikna eðlilega arðsemi eigin fjár með hreinni aðferð (e. NAM, Net Asset Method) eða með vergri aðferð (e. GAM, Gross Asset Method).

Samkvæmt þessum aðferðum er lagður launaskattur á jákvæðan hagrænan hagnað (hagnað umfram eðlilega arðsemi). Launaskattur leggst á umframhagnaðinn og umframhagnaður telst vera það sem er umfram það sem gerist og gengur hjá fyrirtækjum í samkeppnisrekstri.

Táknum hér r , sem vaxtakostnað skulda, r^* sem skilgreinda eðlilega arðsemi, K er fjármagn í rekstrinum og D skuldir rekstrar.

Verg aðferð:

Fjármagnstekjustofn: $(r^* \cdot (K - r \cdot D))$ Hér er skilgreind arðsemi heildareigna þ.e. verg arðsemi ($r^* \cdot K$) og frá henni dreginn raunverulegur vaxtakostnaður skulda ($r \cdot D$) og það myndar reiknaða arðsemi eigin fjár.

Launaskattstofn: Framlegð eftir fjármagnsliði – reiknuð arðsemi eigin fjár ($r^* \cdot (K - r \cdot D)$).

Hrein aðferð:

Fjármagnstekjustofn: $(r^* \cdot (K - D))$ Hér er skilgreind hrein arðsemi eigin fjár.

Launaskattstofn: Framlegð eftir fjármagnsliði – skilgreind hrein arðsemi eigin fjár ($r^* \cdot (K - D)$).

Fyrirtæki sem hafa lægri vexti skulda en skilgreinda eðlileg arðsemi færa meira til launa í hreinu en vergu aðferðinni, þ.e. $r^* \cdot (K - D) < r^* \cdot K - r \cdot D$ ef $r^* > r$, sem leiðir til hærri fjármagnstekna í vergu aðferðinni og þar af leiðandi lægri launatekna. Þeim mun hærra sem r^* er þeim mun meiri verða leyfðar fjármagnstekjur.

Í Noregi er verga aðferðin notuð fyrir þröngan hóp en þar er eðlilega arðsemin, r^* , skilgreind sem áhættalausir vextir. Í Svíþjóð og Finnlandi er hreina aðferðin notuð en þar miðast vextir við samkeppnisrekstur.

⁶³ Útdráttur úr skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins: Matheson, T. og Kolbeins, P. (2012). „Allocating Business Income between Capital and Labor under a Dual Income Tax: The Case of Iceland“, IMF Working Paper. Washington.

8 Þróun marka, tekjujöfnun og sjálfvirk hagstjórn

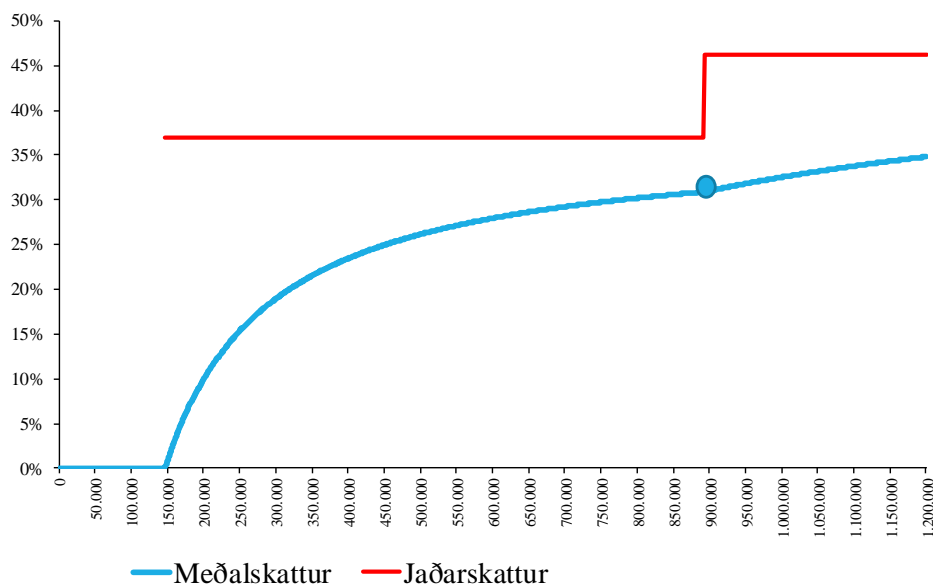
Helstu atriði í kaflanum:

- *Í þessum kafla er fjallað um hvernig ákvörðun um þróun persónuafsláttar og þar með skattleysismarka og marka efra skattþreps yfir tiltekinn tíma hefur áhrif á tekjujöfnun og sveiflujöfnun hins opinbera. Í núverandi skattkerfi er persónuafslætti og þar með skattleysismörkum breytt í samræmi við þróun vísitölu neysluverðs en mörk efra skattþreps hafa hingað til breyst í samræmi við þróun launavísitölu. Þessi aðferð hefur áhrif á tekjujöfnun kerfisins en einnig á hagstjórn þess. Breyting í þá átt að mörk efra þreps fari einnig eftir vísitölu neysluverðs hefur áhrif á báða þessa þætti og eykur einnig virkni sjálfvirkrar hagstjórnar.*
- *Þegar viðmiðunarfjárhæðir skattkerfis hækka hægar en laun þyngist skattbyrði þar eð framteljendur færast þá upp eftir hinum hallandi ferli skattbyrðar. Há grunnprósenta, þ.e.a.s. fyrsta skattþrepið, og mikið vægi skattleysismarka gerir það að verkum að skattbyrði eykst mest hjá þeim sem lægri launin hafa þótt skattbyrði allra aukist. Áhrifin verða ójafnari eftir því sem þrepin eru færri og munur á tröppum er skarpari.*
- *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. Stjórnvöld stíga á bremsuna á þensluskeiðum og gefa í á samdráttarskeiðum án þess að þurfa að taka nokkra ákvörðun þar um. Þetta er gott dæmi um það sem kallast sjálfvirkir sveiflujafnarar. Hægt er að sjá þetta með því að skoða meðalskattbyrði yfir tíma og bera þróunina saman við breytingu kaupmáttar launa.*
- *Í umfjöllun um samanburð við aðrar Norðurlandahjódir kom fram að skattbyrði ólíkra hópa annars staðar á Norðurlöndum hefur nokkurn veginn staðið í stað frá 2010. Það þýðir að launaþróun og viðmiðunarfjárhæðir hafa haldist í hendur. Í þessu samhengi verður þó að líta til fyrirkomulags kjarasamninga þar sem byggir á því að framleiðniþróun samkeppnisgreina liggja til grundvallar kjarabótum á almennum vinnumarkaði. Þróist laun í samræmi við verðlag og framleiðni verður ekki sama þörf á virkri hagstjórn og það verður heldur ekki vandamál að mörk þrepa, afslættir og frádráttarliðir fylgi launaþróun. Hér á landi hefur raunin verið önnur og þróun launa oft verið umfram þanþol efnahagslífsins, breytingu framleiðni og viðskiptakjara.*
- *Það væri því óheppileg ráðstöfun að taka virka hagstjórn úr sambandi eins og upptaka tengingar við laun hefði í för með sér. Um leið verður að hafa í huga að núverandi fyrirkomulag án reglulegrar uppfærslu skattleysismarka dregur smám saman úr jöfnunareiginleika skattkerfisins. Spurningin sem þarf að svara hér lýtur að því hvers konar uppfærsla þrepa, persónuafsláttar og þar með skattleysismarka uppfyllir það markmið að skattkerfið feli í sér tekjujöfnun en stuðli jafnframt að virkri sveiflujöfnun við hagstjórn í ljósi þess ójafnvægis sem oft skapast á vinnumarkaði hér á landi.*
- *Hér er lögð fram tillaga um að skattleysismörk og tekjumörk efra skattþreps 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. Þegar laun þróast í samræmi við það sem hagkerfið getur staðið undir þá ætti skattbyrðin að haldast óbreytt. Ef laun hækka hins vegar meira en sem nemur samtölu hlutfallslegrar hækkunar verðlags og framleiðni þá eykst skattbyrði vegna þess að tekjumörkin breytast ekki jafn mikið og laun. Eiginleikum virkrar hagstjórnar verður þannig viðhaldið um leið og raunskattskriðið verður gert kostnaðarsamara fyrir launafólk en ef viðmiðunarfjárhæðir miðudust við launaþróun. Um leið koma ýmis álitamál upp í þessu samhengi sem líta þarf til og fjallað er um í kaflanum.*
- *Nokkur munur er milli ára á mati á framleiðni eftir því hvaða aðferð er notuð. Munurinn er langmestur árið 2009, árið eftir efnahagsáfallið, en er einnig talsverður árið 2017. Sé litið yfir lengra tímabil er þó ekki ýkja mikill munur á þeim mælikvörðum sem skoðaðir eru. Yfir lengri tíma þróast framleiðni og kaupmáttur launa eins. Í ljósi þeirra sveiflna sem birtast í framleiðni er hér lögð fram sú tillaga að þriggja ára hreyfanlegt meðaltal sé lagt til grundvallar uppfærslu viðmiðunarfjárhæða.*
- *Sveiflur í framleiðniþróun geta verið svo miklar að breyting einstaks árs hafi töluverð áhrif á þriggja ára meðaltal og gangi á svig við sjónarmið um virka hagstjórn. Þess vegna er hér ekki lögð til sjálfvirk uppfærsla á viðmiðunarfjárhæðum heldur verði búíð til viðmið, nokkurs konar akkeri, sem hægt verði að miða við bæði til skamms og langs tíma. Stjórnvöld leggi þetta viðmið síðan til grundvallar, það verði þekkt og ef önnur sjónarmið eiga við um uppfærslu séu þau rökstudd og ákvörðun tekin með gagnsæi að leiðarljósi. Hér þyrfti engu að síður að huga að skuldbindingu með festu í huga.*

Í þessum kafla er fjallað um hvernig ákvörðun um þróun persónuafsláttar og þar með skattleysismarka og marka efra skattþreps yfir tiltekinn tíma hefur áhrif á tekjujöfnun og sveiflujöfnun hins opinbera. Í núverandi skattkerfi er persónuafslætti og þar með skattleysismörkum breytt í samræmi við þróun vísitölu neysluverðs en mörk efra skattþreps hafa hingað til breyst í samræmi við þróun launavísitölu.⁶⁴ Þessi aðferð hefur áhrif á tekjujöfnun kerfisins en einnig á hagstjórnaráhrif þess. Breyting í þá átt að mörk efra þreps fari einnig eftir vísitölu neysluverðs hefur áhrif á báða þessa þætti og eykur einnig virkni sjálfvirkrar hagstjórnar. Hér verður núverandi kerfi lýst og einnig áhrifum breytinga sem fælu í sér að tekjumörkin breyttust í takt við þróun verðlags að viðbættum framleiðnivexti. Þessar breytingar geta sameinað þau markmið að kerfið viðhaldi lóðréttum jöfnuði yfir tíma og feli í sér eiginleika sveiflujafnandi skattbyrði.

8.1 Tengsl skattbyrði og skattleysismarka

Eiginleikum núverandi skattkerfis hefur verið lýst að framan í skýrslunni. Þar kom fram hvernig skattbyrði eða meðalskattur, sem er hlutfall skatta af ráðstöfunartekjum, fer stigvaxandi eftir launatekjum, að ferillinn sé upphallandi en sveigist niður (e. concave downwards). Hallinn minnkar með vaxandi tekjum. Með öðrum orðum þá eykst hlutfall tekna sem greiddur er skattur af eftir því sem tekjurnar eru hærra þótt skattprósentan sé sú sama þar sem persónuafsláttur vegur minna eftir því sem tekjurnar eru hærra. Þetta eru með öðrum orðum þau jöfnunaráhrif skattkerfisins sem stafa af persónuafslætti; skattbyrðin stigmagnast eftir því sem tekjur aukast. Í núverandi skattkerfi nálgast skattbyrði atvinnutekna skattprósentuna (jaðarskatt) með hækkandi tekjum. Myndin hér fyrir neðan sýnir samhengi mánaðarlauna og skattbyrði, mælda með meðalskatti. Áhrif herra skattþrepsins eru þau að bugða myndast á ferlinum við herra þrepið og hallinn eykst en fer síðan aftur minnkandi.



Mynd 8.1. Jaðarskattur og meðalskattur eftir skattskyldum launatekjum einstaklings 2018.

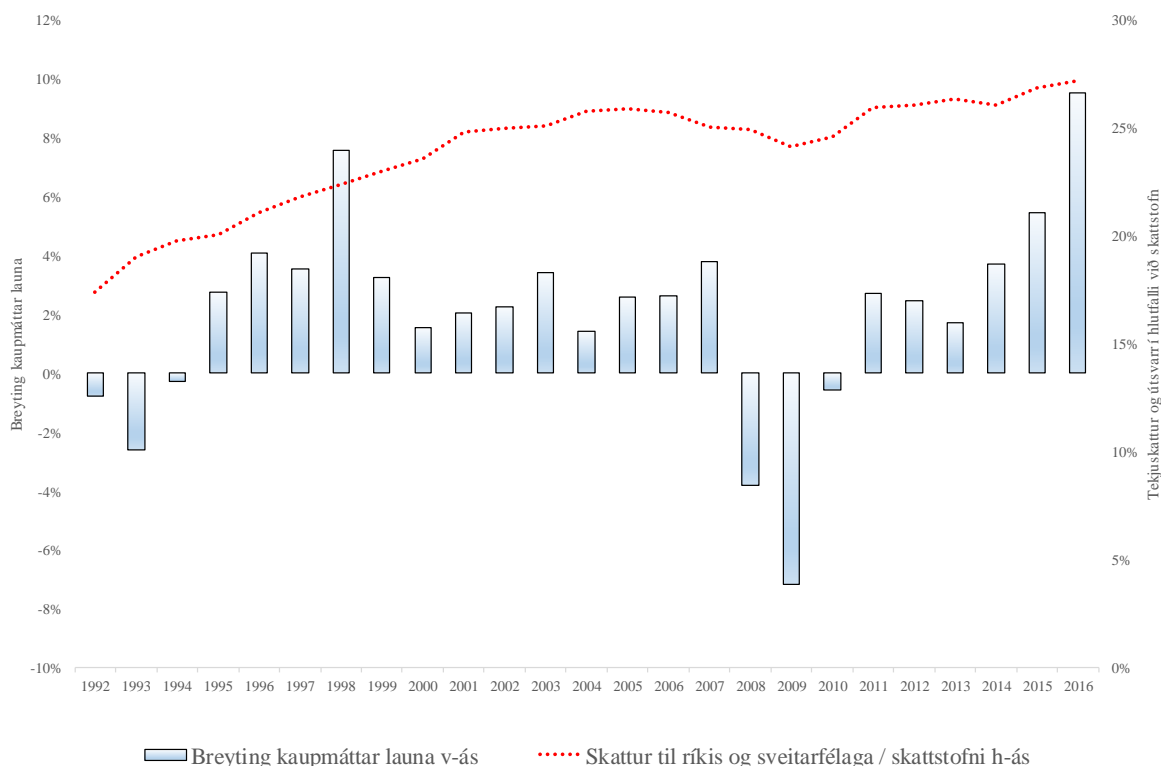
Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

⁶⁴ Í fjárlögum fyrir árið 2019 var til bráðabirgða sett inn að mörk efra þrepsins fylgdu vísitölu neysluverðs.

8.2 Áhrif breytinga á mörkum þrepa í tekjuskatti

Hér að framan hefur verið til umfjöllunar að ferill skattbyrði tekjuskattsgreiðenda hliðrist til hægri þegar persónuafsláttur (og þar með skattleysismörk, skurðpunktur ferils við x -ás) og mörk efra þreps hækka. Hliðrist ferillinn sem nemur hækkun launa þá breytist skattbyrðin ekki þegar laun allra skattgreiðenda hækka hlutfallslega jafn mikið. Hækki viðmiðunarfjárhæðir kerfisins hins vegar hlutfallslega minna en laun þá eykst skattbyrðin þar eð framteljendur færast þá upp eftir hinum upphallandi ferli skattbyrðar. Há grunnprósenta, þ.e.a.s. fyrsta skattstigið, og mikið vægi skattleysismarka gerir það að verkum að skattbyrði eykst mest hjá þeim sem lægri launin hafa þótt skattbyrði allra aukist.

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. Stjórnvöld stíga á bremsuna á þensluskeiðum og gefa í á samdráttarskeiðum án þess að þurfa að taka nokkra ákvörðun þar um. Þetta er gott dæmi um það sem kallast sjálfvirkir sveiflujafnarar. Hægt er að sjá þetta með því að skoða meðalskattbyrði yfir tíma og bera þróunina saman við breytingu kaupmáttar launa. Neðanverð mynd er þannig með tveimur y -ásum; sá til hægri vísar til hlutfalls tekjuskatts og útsvars á móti skattstofni og sá til vinstri vísar til hlutfallslegrar breytingar kaupmáttar.



Mynd 8.2. Kaupmáttur launa og meðalskattprósenta.

Heimild: Ríkisskattstjóri og Hagstofa Íslands.

Myndin sýnir glögglega hvernig meðalskattbyrðin hefur aukist á tímum kaupmáttaraukningar sem þýðir að skattgreiðendum fjölgaði og jafnframt sést hvernig til að mynda meðalskattbyrðin lækkaði og skattgreiðendum fækkaði eftir fjármálaáfallið 2008.⁶⁵

Hinn innbyggði eiginleiki virkrar hagstjórnar með tengingu skattleysismarka við verðlag en ekki launvísitölu jafnar skattbyrði yfir hagsveifluna en dregur úr tekjujöfnunaráhrifum skattkerfisins. Endurstilla þarf slíkt kerfi því reglulega, þ.e.a.s. hækka persónuafslátt og þar með skattleysismörkin um hærri upphæð en sem nemur hækkun vísitölu neysluverðs, sé vilji til að viðhalda lóðrétttri jöfnun. Skýringin er sú að til lengri tíma litið hækka laun að jafnaði meira en verðlag og skiptir þá persónuafsláttur og skattleysismörkin sífellt minna máli eftir því sem laun hækka umfram verðlag.

Lóðrétttri jöfnun má ná fram með ýmsum hætti en hvað viðmiðunarfjárhæðir skattkerfisins snertir hefur þess ítrekað verið krafist að persónuafsláttur fylgi þróun launa á sama hátt og tekjumark herra skattstigsins. Í grófum dráttum má segja að slík tenging stöðvi raunskattskriðið, þ.e.a.s. hækkun á skattbyrði, en um leið verður virk hagstjórn með sjálfvirkri sveiflujöfnun minni.

8.3 Þróun á Norðurlöndum

Í umfjöllun um samanburð við aðrar Norðurlandþjóðir kom fram að skattbyrði ólíkra hópa annars staðar á Norðurlöndum hefur nokkurn veginn staðið í stað frá 2010. Það þýðir að launaþróun og viðmiðunarfjárhæðir hafa haldist í hendur. Í þessu samhengi verður þó að líta til fyrirkomulags kjarasamninga þar sem byggjast á því að framleiðniþróun samkeppnisgreina liggi til grundvallar kjarabótum á almennum vinnumarkaði. Þróist laun í samræmi við verðlag og framleiðni verður ekki sama þörf á virkri hagstjórn og það verður heldur ekki vandamál að mörk þrepa, afslættir og frádráttarlíðir fylgi launaþróun. Hér á landi hefur raunin verið önnur og þróun launa oft verið umfram þanþol efnahagslífsins, breytingu framleiðni og viðskiptakjara.⁶⁶

Á Íslandi hafa nafnlaun oft hækkað töluvert umfram samtölu hækkunar verðlags og framleiðni að teknu tilliti til breytinga á viðskiptakjörum. Miklar hækkunar launa geta stafað af ójafnvægi í hagkerfinu, t.d. vegna umframeftirspurnar eftir vinnuafli eða verkfalla lykilstétta. Það væri því óheppileg ráðstöfun að taka hina virku hagstjórn úr sambandi eins og upptaka tengingar við laun hefði í för með sér en um leið verður að hafa í huga að núverandi fyrirkomulag án reglulegrar uppfærslu skattleysismarka dregur smám saman úr jöfnunareiginleika skattkerfisins. Spurningin sem þarf að svara hér lýtur að því hvers konar uppfærsla þrepa, persónuafsláttar og þar með skattleysismarka uppfyllir það markmið að skattkerfið feli í sér tekjujöfnun en stuðli jafnframt að virkri sveiflujöfnun við hagstjórn í ljósi þess ójafnvægis sem oft skapast á vinnumarkaði hér á landi.

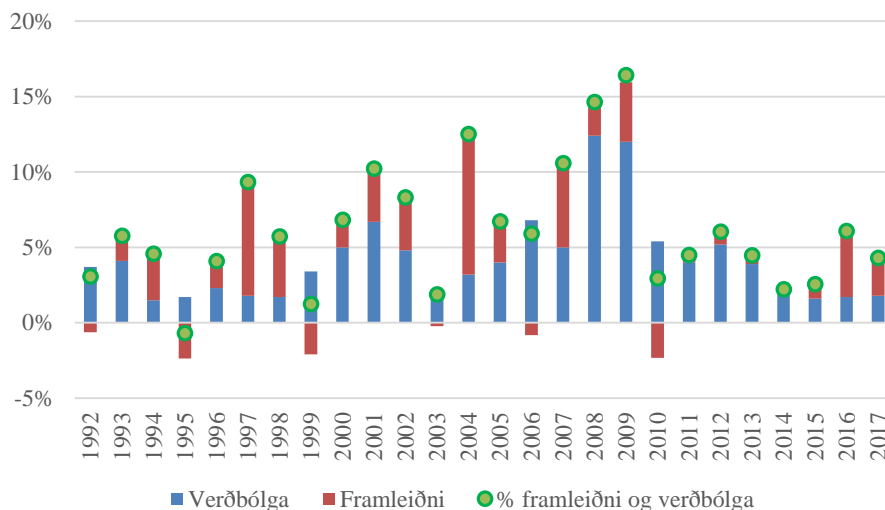
8.4 Nýtt fyrirkomulag tekjutengingar skattleysismarka og tekjumarks herra skattþreps

Hér er lögð fram tillaga um að skattleysismörk og tekjumark efra skattþreps 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. Þegar laun þróast í samræmi við það sem hagkerfið getur staðið undir þá ætti skattbyrðin að haldast óbreytt. Ef laun hækka hins vegar meira en sem nemur samtölu hlutfallslegrar hækkunar verðlags og framleiðni þá eykst skattbyrði

⁶⁵ Þessu til viðbótar voru áhrif áfallsins enn frekar milduð í gegnum bótakerfi hins opinbera.

⁶⁶ Reynt var að stíga skref í átt að slíku fyrirkomulagi með svokölluðu rammamarklagi aðila á vinnumarkaði árið 2013.

vegna þess að tekjumörkin breytast ekki jafn mikið og laun.⁶⁷ Eiginleikum virkrar hagstjórnar verður þannig viðhaldið um leið og raunskattskriðið verður gert kostnaðarsamara fyrir launafólk. Um leið koma ýmis álitamál upp í þessu samhengi sem líta þarf til og fjallað verður um hér síðar.



Mynd 8.3. Verðbólga og framleiðnivöxtur (skv. mati Seðlabanka Íslands)

Á myndinni er sýnd þróun verðlags og framleiðni.⁶⁸ Framleiðni hefur verið mjög sveiflukennd eins og verðlag og á þessu tímabili hefur framleiðnin vaxið um 2% að meðaltali og verðbólga aukist um 4,3%. Staðalfrávik framleiðni er 2,8% og verðlags um 3%.

Þrennt gerir viðmið við framleiðni erfiðara en ella:

1. Til eru nokkrar mælingar á framleiðni.
2. Mikill breytileiki getur verið á mældri framleiðni eftir árum sem stafar m.a. af sveiflum í nýtingu vinnuafls.
3. Tölur um landsframleiðslu eru birtar með fyrirvara (í mars fyrir liðið ár) og geta breyst töluvert milli uppfærslna þar sem þær eru til bráðabirgða í tvö ár en geta jafnvel tekið nokkrum breytingum eftir það.

Ef breytingar á viðmiðunarfjárhæðum eiga að taka mið af þróun framleiðni þarf að taka afstöðu til eftirfarandi þátta:

- Hvert á viðmið framleiðni að vera, þ.e. hvaða mælingar á að miða við?
- Við hvaða tímabil á að miða? Væri t.d. æskilegt að miða við hlaupandi meðaltal?
- Er hægt að miða við framleiðni liðins árs, þ.e. fyrir ákvörðun um viðmiðunarfjárhæðir ársins 2019 sé miðað við framleiðni ársins 2017?

Framleiðni í hagfræðilegum skilningi er mælikvarði á verðmætasköpun miðað við tiltekinn framleiðsluþátt eða aðföng. Ýmist er miðað við einn eða fleiri framleiðsluþátt og þá talað um einþátta- eða fjölþáttaframleiðni. Hefðbundnar framleiðnimælingar vísa ýmist til framleiðni vinnuafls, fjármagns eða alls í senn og jafnvel til fleiri þátta svo sem orku- eða náttúruauðlinda.

⁶⁷ Sá möguleiki er fyrir hendi að skattleysismörkin lækki í tilfelli verðhjöðunar og samdráttar í framleiðni.

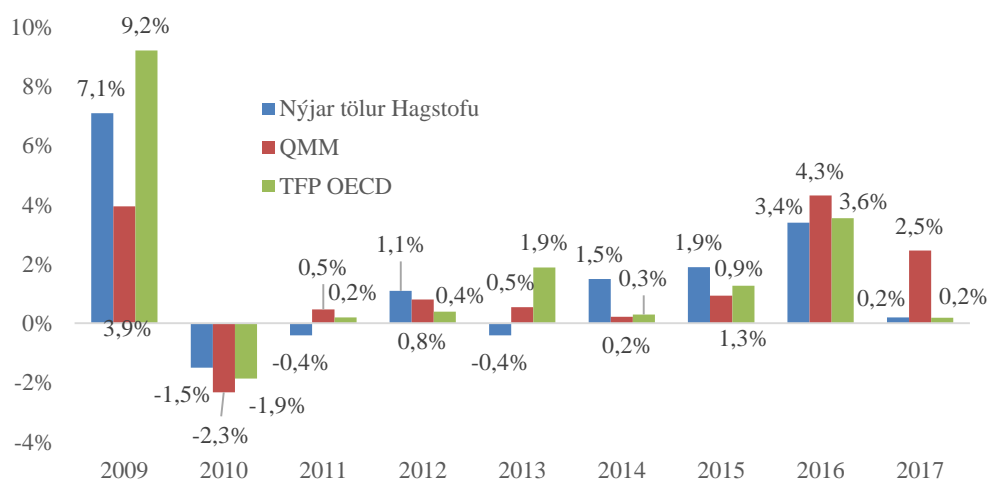
⁶⁸ Framleiðni hér byggist á niðurstöðu QMM-líkani Seðlabanka Íslands.

Oftast nær er miðað við raungildi vergrar landsframleiðslu, þ.e.a.s. á föstu verðlagi, eða vergar þáttatekjur einstakra atvinnugreina sem mælikvarða á verðmætasköpun.⁶⁹

8.5 Mælikvarðar á framleiðni hér á landi

- Algengasta viðmið framleiðni hérlandis er framleiðni vinnuafls reiknuð sem landsframleiðsla á unna vinnustund þar sem vinnumagnið (unnar stundir) er fengið úr vinnumarkaðskönnun Hagstofunnar. Þessi mælikvarði er notaður í líkani Seðlabankans (QMM) sem og þjóðhagsspá Hagstofunnar. Tölurnar eru til frá 1991.
- Hagstofan birti í febrúar 2018 nýjar tölur um framleiðni sem byggjast á framleiðsluuppgjöri og nýju mati á vinnumagni. Nýju tölurnar sýna styttri vinnuviku og færri unnar stundir en vinnumarkaðskönnun Hagstofunnar og því meiri vöxt framleiðni. Tölurnar ná aftur til 2008 og unnið er að því að lengja tímaröðina.
- OECD og Seðlabankinn hafa birt mat á svokallaðri heildarframleiðni (e. Total Factor Productivity, TFP). Þá er hlutdeild vinnuafls og fjármagns í landsframleiðslu metið og afgangsstærðin úr því mati, þ.e.a.s. hækkun landsframleiðslu sem ekki er unnt að skýra með aukinni notkun vinnuafls og fjármagns, notuð sem mælikvarði á framleiðni framleiðsluþáttanna.

Mynd 8.4 sýnir vöxt framleiðni skv. þessum þremur aðferðum. Bláu súlurnar sýna nýja framleiðnimælikvarða Hagstofunnar, gulbrúnu súlurnar verga landsframleiðslu á vinnustund sem notuð er í líkani Seðlabankans og gráu súlurnar heildarþáttaframleiðni Seðlabankans. Sama litanotkun er á mynd 5.



Mynd 8.4. Framleiðnivöxtur.

Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Ísland og OECD.

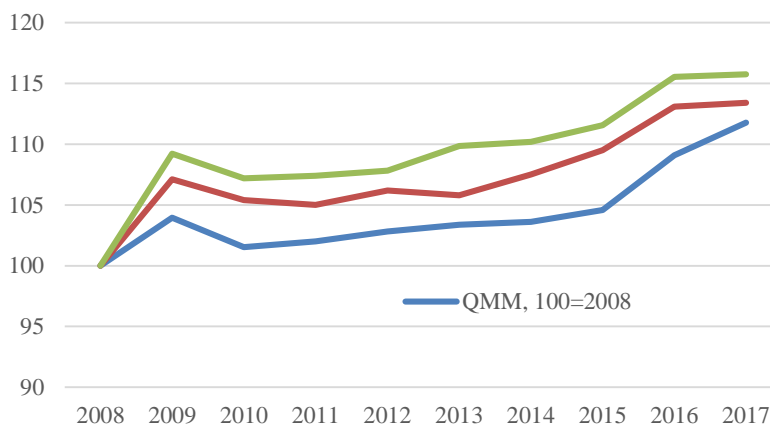
8.6 Val á mælikvarða

Nokkur munur er milli ára á mati á framleiðni eftir því hvaða aðferð er notuð. Munurinn er langmestur árið 2009, árið eftir efnahagsáfallið, en er einnig talsverður árið 2017. Sé litið yfir lengra

⁶⁹ Hagstofa Íslands. <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/vinnumagn-og-framleidni/vinnumagn-og-framleidni-vinnuafls-2008-2016/>.

tímabil er þó ekki ýkja mikill munur á þessum mælikvörðum. Yfir lengra tímabil virðist því ekki öllu skipta hvaða viðmið er notað til að meta hækkun á viðmiðunarfjárhæðum, þ.e.a.s. persónuafslætti og þar með skattleysismörkum og tekjumarki herra skattþreps.

Mælikvarðinn sem Seðlabankinn notar við hagspárgerð sína hefur þann kost fram yfir nýlegan mælikvarða Hagstofunnar að hann er til fyrir lengra tímabil og meiri reynsla hefur fengist við nýtingu hans. Með tímanum gæti þó nýr mælikvarði Hagstofunnar orðið ákjósanlegri, ekki síst þar sem hann grundvallast á alþjóðlega viðurkenndri aðferðafræði þjóðhagsreikninga.⁷⁰ Stefnan er að þessir mælikvarðar falli hvor að öðrum þegar frá líður.



Mynd 8.5. Þróun framleiðni eftir ólíkum mælikvörðum.

Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Ísland og OECD.

Heildarframleiðni er í raun reiknuð afgangsstærð þegar leiðrétt hefur verið fyrir þróun fjármuna og vinnuafls og almennt ekki notuð við mat á framleiðni.⁷¹ Líklegra er að meiri sátt náist um mælikvarða sem er gagnsær og auðskiljanlegur.

Sá mælikvarði sem notaður er í líkani Seðlabankans (QMM) virðist því enn sem komið er best til þess fallinn að nýta við útreikning framleiðni.

8.7 Val á tímabili

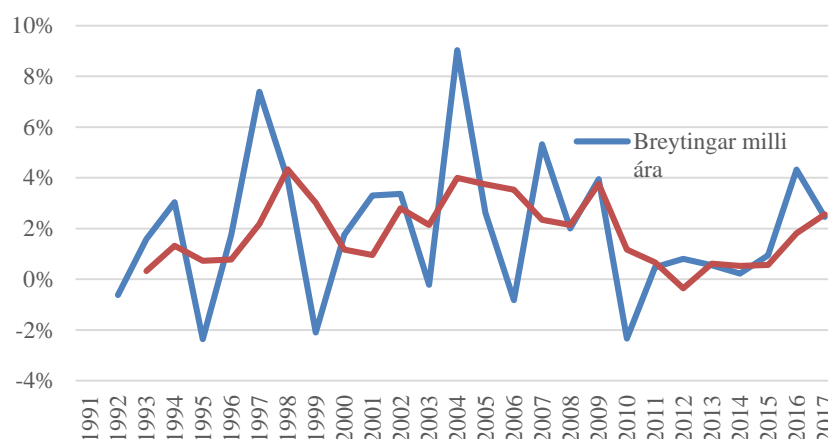
Þrennt mælir með því að litið verði til hlaupandi meðaltals yfir nokkur ár í stað eins árs:

1. Þó nokkur breytileiki er á framleiðnimælingum á milli ára. Staðalfrávik í gögnum Seðlabankans frá 1992 til 2017 er 2,84%. Ef horft er til þriggja ára er staðalfrávik 1,31% og 1,04% ef horft er til fimm ára.
2. Landsframleiðslutölur eru fyrst birtar til bráðabirgða til tveggja ára og geta breyst á tímabilinu. Ef litið er til lengra tímabils en tveggja ára myndi vægi bráðabirgðatalna einnig minnka. Varla er samkvæmt þessu mögulegt að nota einungis eitt ár til grundvallar.
3. Fylgni er á milli mældrar framleiðni og framleiðsluspennu. Ástæðan er sú að í samdrætti er oft reynt að halda í gott starfsfólk m.a. til þess að spara kostnað við ráðningar og þjálfun nýs starfsfólks í uppsveiflu á sama tíma og framleiðsla eykst. Þess vegna getur dregið úr framleiðni

⁷⁰ OECD er þegar farið að birta þessar tölur og ekki er ólíklegt að Seðlabankinn noti þær einnig þegar Hagstofan fer að birta lengri tímaraðir.

⁷¹ Sjá OECD (2001) Measuring Productivity - Measurement of aggregate and industry level productivity growth.

í samdrætti – fjöldi starfsmanna minnkar ekki jafn mikið og framleiðslan. Í uppsveiflu eykst hins vegar oft framleiðni í byrjun því að ekki er ráðist í að fjölga stafsólki strax þótt framleiðsla aukist. Ef lítið er til framleiðnibreytingar á of stuttu tímabili við ákvörðun skattleysismarka þá gætu breytingar samkvæmt þessu á persónuafslætti og þar með skattleysismörkum ýtt undir hagsveifluna vegna þess að skattleysismörkin væru þá lækkuð í samdrætti og hækkuð í uppsveiflu sem hefði í för með sér að skattbyrði ykist í samdrætti og minnkaði í uppsveiflu. Á móti getur það líka gerst í alvarlegum samdrætti að fyrirtæki skeri verulega niður í mannahaldi og framleiðni fari upp.



Mynd 8.6. Framleiðnivöxtur (%) milli ára og með þriggja ára hlaupandi meðaltali.

Forðast ætti hins vegar að horfa til of langs tíma til að viðmiðið um hagstjórn sé virkt. Þess vegna ætti að líta til þriggja fremur en til fimm ára hlaupandi meðaltals við útreikning á viðmiði um uppfærslu viðmiðunarfjárhæða.

Þessi nýja tenging við framleiðni felur í sér verulega breytingu frá núverandi stefnu sem er að tengja viðmiðunarfjárhæðir annaðhvort við þróun verðlags eða eins og nú er við tekjumark efra þrepsins, við þróun launa (tímabundið afnumið í fjárlögum 2019). Framangreind umfjöllun lýsir hvernig uppfæra má viðmiðunarfjárhæðir í skattkerfinu þannig að þær breytist umfram þróun verðlags en viðhaldi um leið eiginleikum kerfisins til virkrar hagstjórnar.

Eins og fram hefur komið getur framleiðniþróun verið töluvert sveiflukennd, jafnvel svo að breyting einstaks árs hafi töluverð áhrif á þriggja ára meðaltal og gangi á svig við sjónarmið um virka hagstjórn. Þess vegna er hér ekki lögð til sjálfvirk uppfærsla á viðmiðunarfjárhæðum heldur verði búið til viðmið, nokkurs konar akkeri sem hægt verði að miða við bæði til skamms og langs tíma. Stjórnvöld leggi þetta viðmið síðan til grundvallar, það verði þekkt og ef önnur sjónarmið eiga við um uppfærslu séu þau rökstudd og ákvörðun tekin með gagnsæi að leiðarljósi. Hér þyrfti engu að síður að huga að skuldbindingu með festu í huga.

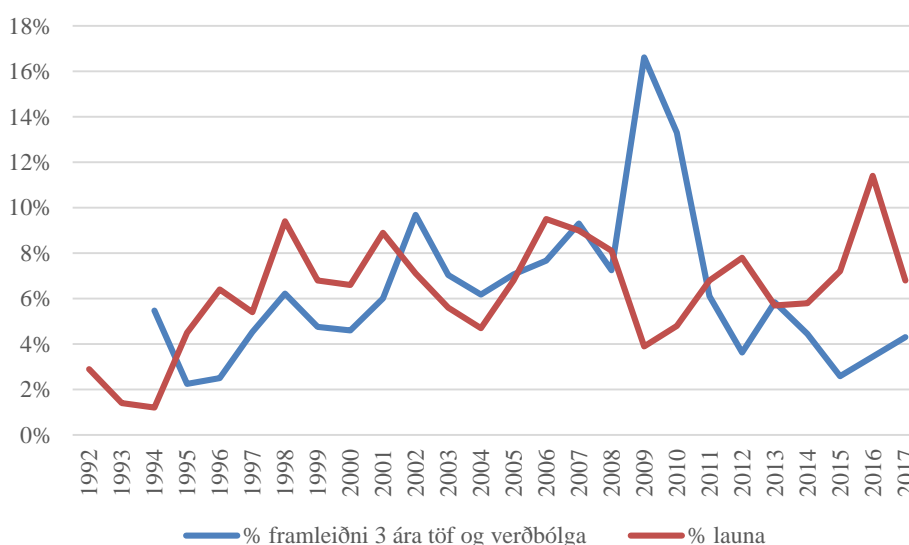
Rétt er einnig að hafa í huga að launaþróun dreifist ekki alltaf jafnt óháð tekjum. Til dæmis geta lægri laun þróast með öðrum hætti en millitekjur eða háar tekjur. Þá hefur sama uppfærsla viðmiðunar- fjárhæða (persónuafsláttar og tekjumarks efra þreps) ólík áhrif á þessa tekjuhópa. Þessu þarf að gefa gaum til lengri tíma.⁷²

⁷² Aðferðarfræðin á við um öll kerfi tekjuskatts, ekki bara um núverandi kerfi heldur líka um það kerfi sem er til skoðunar með tekjutengdum og útgreiðanlegum persónuafslætti.

8.8 Sveiflufjöfnun með nýju viðmiði í ljósi sögunnar

Því hefur verið lýst hér að ofan hvernig núverandi kerfi, þar sem vísitala neysluverðs er notuð við uppfærslu skattleysismarka, getur haft í för með sér sjálfvirka sveiflufjöfnun. Þegar uppsveifla verður í efnahagslífinu eykst kaupmáttur launa – laun hækka meira en verðlag – og fleiri greiða tekjuskatt eins og sýnt var á mynd 8.2. Gallinn við þetta kerfi er hins vegar sá að til lengri tíma litið hækka launin meira í krónutölu en verðlag og því minnkar vægi persónuafsláttar sífellt og lóðréttu tekjufjöfnunaráhrifin hverfa smám saman. Hið nýja kerfi viðheldur þessum lóðréttu tekjufjöfnunaráhrifum til langs tíma auk þess sem það hefur sveiflufjafnandi hagstjórnaráhrif. Sveiflufjöfnunin getur þó orðið minni en þegar verðvísitalan ein er notuð vegna þess að framleiðni minnkar yfirleitt í kreppu og eykst í uppsveiflu. Þess vegna myndu skattleysismörk sem taka mið af bæði verðlagi og framleiðni hækka minna í kreppu og meira í uppsveiflu með þeim afleiðingum að fleiri myndu greiða skatt í kreppu og færri í uppsveiflu en þegar verðvísitalan ein er notuð. En með því að taka meðaltal framleiðnivaxtar þriggja liðinna ára er unnt að draga úr þessum áhrifum og gera sveiflufjöfnunina sterkari.

Ef notuð eru gögn um verðlag, framleiðni og launavísitölu fyrir árin 1991–2017 og þau borin saman við þriggja ára meðaltal summu verðbólgu og framleiðnivaxtar annars vegar og breytingar launavísitölu hins vegar þá kemur í ljós að laun hækka að jafnaði hraðar en þriggja ára meðaltalið í uppsveiflu – fleiri myndu þá greiða skatta – og laun hækka hægar en þriggja ára meðaltalið í niðursveiflu – færri myndu þá greiða skatta. Þetta á við um kreppuárin í upphafi títunda áratugarins, uppsveiflu í lok þess áratugar, niðursveifluna 2001–2003, uppsveifluna fram að falli bankanna árið 2008, kreppuna sem varði til 2010 og uppsveifluna sem byrjaði um mitt ár 2010 og stendur enn. Sjá mynd 8.7.



Mynd 8.7. Samanburður á mælikvarða uppfærslu og launþróun.

8.9 Önnur hagfræðileg áhrif nýs viðmiðs við breytingar á tekjumörkum

Hér hafa verið leidd rök að því að með því að uppfæra tekjumörk, þ.e.a.s. persónuafslátt og þar með skattleysismörk og tekjumark efra skattþreps, með tilliti til samtölu verðbólgu og meðaltals framleiðnivaxtar, þá takist að viðhalda hluta af sveiflufjöfnunaráhrifum núverandi kerfis og lóðréttum fjöfnunaráhrifum þegar til lengri tíma er litið. Aukning kaupmáttar yfir tíma mun þá ekki auka skattbyrði ef hún er í samræmi við vöxt framleiðni.

Hið nýja kerfi breytir enn fremur umhverfi á vinnumarkaði með tilkomu nýrra hvata fyrir launafólk. Í fyrsta lagi ætti það að stuðla að því að ekki yrði samið um meiri kauphækkunir en þróun framleiðni gefur tilefni til. Í öðru lagi ætti það að hafa í för með sér hvata fyrir starfsfólk og verkalýðsfélög til að auka framleiðni í fyrirtækjum. Í þriðja lagi verður að taka tillit til breytinga viðskiptakjara.

Launaskrið

Vinnumarkaður á Íslandi hefur á tímum einkennst af vantrausti á milli samningsaðila. Einstök verkalýðsfélög standa frammi fyrir þeirri ákvörðun við gerð kjarasamninga hvort þau eigi að setja fram ýrtruðu kröfur þótt slíkt bjóði heim hættu á verðbólgu ef öll önnur félög semja um sömu hækkunir. Í stuttu máli má segja að ef um tvö verkalýðsfélög er að ræða hafi þau hvort um sig hvata til þess að setja fram kröfur umfram framleiðniþróun og gangi þannig til hins ýrasta ef þau geta ekki treyst því að hitt félagið geri kröfur í samræmi við þróun framleiðni.

Breyting á tengingu tekjumarkna við samtölu verðbólgu og framleiðnivaxtar getur aukið líkurnar á því að verkalýðshreyfingin gefi launakröfum í samræmi við framleiðni meira vægi. Ástæðan er sú að ef eitt félag setur fram kröfu um miklar launahækkunir, þ.e.a.s. hækkunir sem eru meiri en samtala verðbólgu og framleiðnivaxtar, þá eykst sjálfkrafa skattbyrði félagsmanna þess. Skattbyrði félags sem gerir kröfur í samræmi við þróun viðmiðunarfjárhæða helst hins vegar lægri. Þannig felur kerfið í sér aukna hvata til að framleiðni þjóni sem viðmið í kjarasamningum.

Hvati til framleiðnivaxtar

Hið nýja kerfi hefur í för með sér beinan hvata fyrir launafólk og verkalýðshreyfingar til að samþykka aðgerðir sem auka framleiðni vinnuafns. Aukin framleiðni að öðru óbreyttu hækkar skattleysismörk og einnig tekjumark hærra skattþreps. Það veldur því að skattbyrði alls launafólks minnkar, mest þeirra sem lægstu launin hafa.

Í þessu kerfi gæti verkalýðshreyfing því aukið ráðstöfunartekjur launafólks með tvennu móti. Í fyrsta lagi væri unnt að semja um launahækkun sem þá myndi einnig þýða hærra meðalskatt, þ.e.a.s. meiri skattbyrði, ef framleiðni hefði ekki aukist samsvarandi. Skattbyrðin yrði óbreytt ef laun og framleiðni héldust í hendur. Í öðru lagi gæti launafólk samþykkt aðgerðir sem ykju framleiðni en aukin framleiðni myndi einnig auka kaupmátt með því að hækka skattleysismörkin og minnka skattbyrði, einkum hjá þeim sem lægstu launin hafa jafnvel þótt launin hefðu ekki hækkað.

Trygging fyrir áhrifum rýrari viðskiptakjara á kaupmátt launa

Í þeirri tillögu sem hér hefur verið lögð fram er ekki tekið tillit til breytinga viðskiptakjara á skattleysismörk eða tekjumark hærra skattþreps. Ef viðskiptakjör batna hækka þjóðartekjur en verg landsframleiðsla eykst ekki og því ekki mæld framleiðni. Ef betri viðskiptakjör verða til þess að auka kaupmátt launa, t.d. vegna þess að raungengi hækkar (hlutfallslegt verð á innlendri framleiðslu hækkar), þá eykst skattbyrði mæld með meðalskatti í góðærinu. Á sama hátt minnkar kaupmáttur við rýrnun viðskiptakjara og þá lækkar meðalskatturinn, mest hjá þeim sem lægstu launin hafa. Þannig verður skattkerfið til þess að jafna lífskjör, mæld með ráðstöfunartekjum, yfir tíma; skattar lækka þegar kaupmáttur lækkar og hækka þegar kaupmáttur vex vegna breytinga á viðskiptakjörum. Þessara áhrifa hefur gætt að undanförmu.

Sú lífskjaratrygging sem felst í þessari tillögu hefur ekki áhrif á hvata verkalýðsfélaga til þess að stuðla að aukinni framleiðni eða fara fram á launahækkun vegna þess að lífskjör eru ytri stærð sem innlendir aðilar hafa ekki áhrif á. Hún verður hins vegar til þess að afkoma ríkissjóðs batnar í góðæri sem stafar af hagstæðum viðskiptakjörum og versnar síðan þegar viðskiptakjör rýrna. Skattkerfið mun á þennan hátt jafna ráðstöfunartekjur yfir tíma og hlífa launafólki að ákveðnu marki við áhrifum viðskiptakjararýrnunar á kaupmátt ráðstöfunartekna.

9 Fræðileg nálgun við hagkvæma tekjuskatta⁷³

Helstu atriði í kaflanum:

- Í þessum kafla er fjallað um þá hagfræði sem beitt er til þess að finna hagkvæmasta kerfi skatta og fjallað um það hvort tekjujöfnun í gegnum skattkerfi sé æskileg frá sjónarhóli velferðar. Síðan er hugað að skattkerfinu og hagfræðilegum rökum fyrir breytingum á kerfi tekjuskatts og persónuafsláttar. Hér er leitast við að kafa dýpra í umfjöllun um líkanið sem lagt var til grundvallar tillögum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 2015 og síðar samráðsvettvangs um aukna hagsæld.
- Aðferðafræði nytjahyggju er ríkjandi í þeirri undirgrein hagfræði þar sem viðfangsefnið er opinber fjármál. Stuðst er við lögmálið um fallandi jaðarnotagildi, þ.e. áhrif aukinnar mettnar við hærri tekjustig, til þess að réttlæta hærri skattlagningu þeirra sem efnameiri eru eða bætur til hinna sem lægri tekjur hafa. Hlutfallslegur skattur felur í sér að allir greiða sama hlutfall af tekjum sínum í skatt, þeir tekjumeiri greiða þá fleiri krónur í skatt en þeir sem eru efnaminni. Þetta verður til þess að auka heildarnotagildi í þjóðfélaginu, skv. nytjahyggju, vegna þess að þeir efnaminni hafa meiri hag af lægri skattgreiðslu í krónum en hinir tekjumeiri. Ef jaðarskattar eru hærri fyrir þá sem meiri tekjur hafa verða áhrif til jöfnunar notagildis enn meiri.
- Á móti sjónarmiði um aukinn jöfnuð koma sjónarmið um tap á skilvirkni efnahagslífsins. Að baki skilvirknisjónarmiðinu liggur sú staðreynd að tekjur verða til við vinnu og framtakssemi einstaklinga og þeir hafa að einhverju leyti svigrúm til þess að auka við eða fækka vinnustundum sínum, leggja meira eða minna á sig á vinnumarkaði. Aukin skattheimta dregur úr hvötum til framtakssemi. Fullkominn jöfnuður felur þá í sér að kökunni er skipt jafnt en hún verður að öllum líkindum minni fyrir vikið. Þessi sjónarmið fela þá í sér fórnarskipti milli skilvirkni og jafnaðar.
- Launahækkanir hafa óræð áhrif á vinnuframboð. Launahækkun hækkar fórnarkostnað frítíma og eykur þar með vinnuframlag (tilfærsluáhrif) en um leið vex kaupmáttur tekna og við það dregur úr vinnuframlagi (tekjuáhrif). Hér er því haldið fram að skattahækkanir hafi þau áhrif að letja borgarana til vinnu. Ein skýring þess er sú að skattahækkunum fylgi til lengri tíma útgjaldaaukning hins opinbera sem falli í hlut skattgreiðenda og vinni gegn tekjuáhrifunum sem lýst var að framan og tilfærsluáhrifin verði þar með ráðandi.
- Hagfræðingurinn James Mirrlees sýndi fyrstur fram á hvernig unnt væri að reikna út hagkvæmasta skattstig og taka þá með í reikninginn að skattar hafa bæði áhrif á jöfnuð og vinnuframlag. Hér er útleiðslu á kjörstigi skatta lýst með aðferðum hans og síðan er hún notuð til þess að rökstyðja áhrif skattbreytinga. Í útleiðslunni er reynt að vega og meta sjónarmið um jöfnun og hvataáhrif skattlagningar og leiða út hagkvæmasta forms skattlagningar út frá velferðarfalli stjórnvalda og dreifingu tekna fyrir skatta.
- Niðurstöður líkansins gefa til kynna að mikilvægt sé að hanna bæði skattþrep, þ.e.a.s. ákveða tekjumörk þeirra, og skattprósentur fyrir hvert tekjustig og tekjuþrep með tilliti til þriggja þátta: Í fyrsta lagi verður að huga að því hversu mikilvægt er að tryggja ráðstöfunartekjur hvers hóps sem er stjórnmalalegt viðfangsefni; í öðru lagi verður að huga að því hversu mikið vinnuframlag hópanna dregst saman við hærri jaðarskatt; og í þriðja lagi verður að huga að því hversu stór hver hópur er, hver tekjuskiptingin er.
- Tengsl jaðarskatts og tekna geta verið U-laga í þessu kerfi ef flestir skattgreiðendur eru um miðbik dreifingarinnar og stjórnvöld láta sér hag þeirra lægst launuðu mestu skipta. Þá lækka jaðarskattar í fyrstu með hærri tekjum af því að fjöldi þeirra skattgreiðenda sem verða fyrir áhrifum breytinga jaðarskatts eykst. Síðan hækkar jaðarskattur aftur við háar tekjur af því að þar eru færri skattgreiðendur og sjónarmið um jöfnuð skipta meiru hvað þá hópa varðar.
- Meðalskattur er neikvæður við lægstu tekjur (útborgaður persónuafsláttur) en hækkar eftir því sem tekjur eru hærri. Hin upphaflega háa skattprósenta lækkar persónuafsláttinn þar til hann er uppurinn og skattgreiðandi byrjar að greiða skatt. Persónuafslættinum er þá beint þangað þar sem þörfin er mest

⁷³ Þessum kafla er ætlað að þjóna sem fræðilegur stuðningur við hugmyndina um hagkvæmt skattkerfi með tekjutengdum persónuafslætti. Gylfi Zoega var í þessu efni fenginn sérfræðingahópnum til halds og trausts og kom að smíði þessa kafla.

en með háum jaðarsköttum er hann horfinn við það tekjustig sem meginþorri skattgreiðenda býr við. Þar verða skattþrósentur lágar.

- *Þessu skattkerfi sem hér er lýst er ætlað að ná því markmiði að jafna lífskjör þjóðarinnar án þess að letja hana um of til vinnu. Þannig er reynt að auka jöfnuð án þess að draga mikið úr hagkvæmni efnahagslífsins. Jafnframt er þeim sem bágust hafa kjörin tryggð ákveðin lágmarkslífskjör. Neikvæður meðalskattur við lágar tekjur hvetur einnig fólk sem ekki er á vinnumarkaði til þess að koma inn á vinnumarkaðinn. Þetta er oft nefnt ytri jaðaráhrif.*
- *Það felur í sér miklar áskoranir að innleiða kerfi eins og hér hefur verið lýst. Síðar í skýrslunni er útfærslu sérfræðingahópsins og stýrinefndarinnar frekar lýst, þ.e. eiginleikum slíks kerfis og sviðsmyndum. Stærsta áskorunin felst í svokölluðum pólitískum möguleika eða ómöguleika eftir því hvernig á hann er litið. Ómöguleikinn er sá að ef stór hópur skattgreiðenda verður verr settur við breytinguna reynist ógerningur að sigla slíkum breytingum í gegn á vettvangi stjórnmála enda þótt breytingin teljist hagkvæm.*

Hið opinbera aflar skatttekna til þess að standa straum af samneyslu, opinberri fjárfestingu og tekjutilfærslum auk vaxta og endurgreiðslu á lánnum. Ýmsar ástæður eru fyrir því að það er hið opinbera en ekki einkaaðilar sem veita ýmiss konar þjónustu og skattar eru lagðir á til þess að greiða fyrir þessa þjónustu. Hið opinbera hefur áhrif á velferð þjóðar bæði í gegnum útgjöld til þessara málaflokka og í gegnum skattakerfið. Þessi áhrif geta verið óbein, sbr. þegar ríkið hefur með stefnu sinni áhrif á vinnuframlag einstaklinga, eftirspurn fyrirtækja eftir vinnuafli og fjárfestingu.

Í þessum kafla er fjallað um þá hagfræði sem beitt er til þess að finna hagkvæmasta kerfi skatta og hvort tekjujöfnun í gegnum skattkerfi sé æskileg út frá velferðarsjónarmiðum. Síðan verður sjónum beint að skattakerfinu og hagfræðilegum rökum fyrir breytingum á kerfi tekjuskatts og persónuafsláttar. Umfjöllunin hefst á þeirri aðferðafræði í hagfræði sem beitt er við ákvörðun um hagkvæmstu skatta.

9.1 Hagfræði, heimspeki og stjórnmál í sögulegri framvindu

Í hagfræði er notast við nytjahyggju (e. utilitarianism) við útleiðslu á hagkvæmasta stigi skatta og ríkisútgjalda en nytjahyggja hefur haft mikil áhrif á hugmyndafræði stjórnmála og aðferðafræði hagfræði.

Nytjahyggja á rætur að rekja til breskra 19. aldar hagfræðinga í Englandi, m.a. hagfræðinganna Edgeworth og Bentham.⁷⁴ Þessir hagfræðingar litu svo á að unnt væri að mæla þá hamingju, sem þeir kölluðu notagildi, sem fólk öðlaðist af neyslu vöru og þjónustu með stærðfræðilegu falli, ekki ósvipað því að hitastig er mælt á Celsius-mælikvarða. Markmið stjórnvalda væri þá að hámarka heildarhamingju í samfélaginu sem er þá summa notagildis allra þegna þjóðfélagsins. Gert var ráð fyrir að viðbótarnotagildi færi lækkandi í neyslu þannig að fyrsta neyslueiningin hefði meira notagildi en þær sem á eftir kæmu. Þetta var lögmálið um „fallandi jaðarnotagildi“. Hugmyndin er einföld, auknar tekjur skipta minna máli fyrir ríkan mann en fátækan.

Vísað var til lögmálsins um fallandi jaðarnotagildi í stjórnmálum í lok 19. aldar í Bretlandi til þess að réttlæta endurdreifingu á tekjum frá þeim sem hærri tekjur höfðu til hinna tekjulægri og þeirra sem verst voru settir í samfélaginu. Þar var John Stuart Mill fremstur í flokki.

⁷⁴ Ein frægasta setning sem Bentham lét hafa eftir sér er: „The said truth is that it is the greatest happiness of the greatest number that is the measure of right and wrong.“ Sjá J. H. Burns, „Happiness and Utility: Jeremy Bentham’s Equation,“, <https://www.utilitarianism.com/jeremy-bentham/greatest-happiness.pdf>.

Í þeirri aðferðafræði sem beitt er innan hagfræði, bæði rekstrarhagfræði og þjóðhagfræði, má finna skýr dæmi um nytjahyggju. Hegðun einstaklinga er t.a.m. lýst á þann veg að þeir „hámarki“ nytjar sínar að gefnum tekjum, sköttum og bótum. Samkvæmt lögmálinu um fallandi jaðarnotagildi má lýsa hegðun á þann veg að neysla vöru aukist þangað til jaðarnytjar allra vara eru jafnar og jafnframt jafnar huglægu virði þeirra peninga sem þarf að greiða fyrir þær. Þeir sem hafa meira umleikis hafa þá lægri jaðarnytjar vegna þess að neysla þeirra er meiri og þeir meta ekki eins mikils að fá eina einungu til viðbótar af vöru vegna þess að neysla þeirra er þegar mikil.

Þessi aðferðafræði er einnig ríkjandi í þeirri undirgrein hagfræði þar sem viðfangsefnið er opinber fjármál (e. public finance). Lögmálið um fallandi jaðarnotagildi er þá notað til þess að réttlæta hærri skattlagningu þeirra sem efnameiri eru eða bætur til hinna sem lægri tekjur hafa. Hlutfallslegur skattur felur í sér að allir greiða sama hlutfall af tekjum sínum í skatt, þeir tekjumeiri greiða þá fleiri krónur í skatt en þeir sem eru efnaminni. Þetta verður til þess að auka heildarnotagildi í þjóðfélaginu, skv. nytjahyggju, vegna þess að þeir efnaminni hafa meiri hag af lægri skattgreiðslu í krónum en hinir tekjumeiri. Ef jaðarskattar eru hærri fyrir þá sem meiri tekjur hafa þá verða áhrif til jöfnunar notagildis enn meiri.

Spyrja mætti af hverju ríkisvaldið ætti þá ekki að jafna fullkomlega tekjur allra í þjóðfélaginu. Í fyrsta lagi er því til að svara að allir einstaklingar hafa ekki sama notagildi þótt neyslustig sé hið sama. En það er önnur ástæða fyrir því að tekjur eru ekki jafnaðar, sem er kannski enn mikilvægari. Hún er sú að tekjur verða til við vinnu og framtakssemi einstaklinga og þeir hafa að einhverju leyti svigrúm til þess að auka við eða fækka vinnustundum sínum, leggja meira eða minna á sig á vinnumarkaði. Fullkominn jöfnuður felur þá í sér að kökunni er skipt jafnt en hún verður að öllum líkindum minni fyrir vikið. Þessi sjónarmið fela þá í sér fórnarskipti milli skilvirkni og jafnaðar.⁷⁵

9.2 Skattheimta

Til þess að fjármagna samneyslu og tekjutilfærslur eru lagðir á skattar. Ríkið verður að afla skatta í nútíð og framtíð til þess að standa straum af útgjöldum, vaxtagreiðslum og uppgreiðslu lána. Í hagfræði er það sett sem skilyrði að skuldir ríkissjóðs vaxi ekki hraðar en sem nemur vaxtastigi þegar til lengri tíma er litið.

Skattar reka fleyg á milli kaupanda og seljanda þjónustu framleiðsluþáttar, t.d. vinnuafli, og vöru og endanlegrar þjónustu. Launagreiðslur fyrirtækja eru ekki þær sömu og launatekjur vinnuafli og það verð sem greitt er fyrir endanlega vöru og þjónustu fer ekki að fullu til seljanda. Þess vegna brengla skattar ákvarðanatöku nema upphæð þeirra sé föst og óháð ákvörðunum einstaklinga. Sem dæmi um hlutlausan skatt mætti nefna nefnskatt sem fólk greiðir án tillits til efnahags. En skattar á launatekjur hafa áhrif á það hversu margar stundir skattgreiðendur vilja vinna og hversu margar fyrirtæki vilja ráða til vinnu og skattar á vöru og þjónustu hafa sömuleiðis áhrif á magn framboðs og eftirspurnar.

⁷⁵ Þessi rök eru þó ekki einhlít. Hagfræðingurinn Arthur Okun lýsti því hvornig meiri tekjujöfnuður gæti örvað framleiðslu og hagvöxt. Hann benti meðal annars á að velferðarbætur til þeirra sem lægstar tekjur hafa eða aðstoð við menntun og starfsþjálfun þessara einstaklinga gæti orðið til þess að börn sem annars hefðu fá tækifæri gætu menntað sig og lagt fram stærri skerf til þjóðfélagsins. Á Íslandi hefur ókeypis skólaganga barna og ókeypis heilbrigðisþjónusta orðið til þess að börn fátæks fólks hafa getað menntað sig og lagt sinn skerf af mörkum til þjóðfélagsins þótt menntun þeirra, barnabætur til foreldra þeirra og lækniþjónusta hafi að mestu verið fjármögnuð með skattlagningu á þá sem hærri tekjur hafa. Sjá: Arthur Okun (1975).

Þar sem skattar brengla ákvarðanatöku er jafnan leitast við að breyta skattprósentum sem minnst yfir hagsveiflu. Ef þær væru hækkaðar í kreppu til þess að jafna skatttekjur, halda skatttekjum sem næst útgjöldum á hverju ári, þá myndu háir skattar hafa meiri áhrif á ákvarðanir í kreppu en skattalækkun myndi aftur á móti hafa minni áhrif í uppsveiflu. Þannig er unnt að sýna fram á að brenglun ákvarðanatöku er því meiri sem skattar eru hærri þannig að tímabil lágra skatta getur ekki bætt fyrir tímabil hárra skatta. Af þessum sökum er ráðlegt að hafa afgang á ríkisrekstri í góðæri og svo halla í kreppu en halda skattprósentum sem jöfnustum yfir tíma. Þessi sjónarmið réttlæta hallarekstur á ríkissjóði þegar skattstofnar dragast saman eins og gerist á samdráttartímum. Í kreppunni 2008–2010 drógust skatttekjur saman en útgjöld jukust svo að halli myndaðist á ríkissjóði sem síðan hvarf smám saman í uppsveiflunni sem hófst sumarið 2010.

9.3 Nytjahyggja og skattar

Í hagfræði opinberra fjármála er leitast við að finna skattkerfi sem aflar nægilegra skatttekna til þess að fjármagna útgjöld ríkissjóðs á þann hátt að heildarnytjar þjóðarinnar séu sem mestar. En til þess að hanna slíkt kerfi þarf að meta hvaða vægi eigi að gefa einstaklingum sem eru með mismiklar tekjur. Í þessu tilliti er reynt að líkja eftir mati á velferð í samfélaginu og á vettvangi stjórn mála. Með þetta í huga er búið til svokallað velferðarfall sem endurvarpar notagildi allra skattgreiðenda í einn mælikvarða á velferð þjóðar. Ef allir hefðu sama notagildisfallið og sömu hæfileika til þess að afla sér tekna og ekki þyrfti að hafa áhyggjur af því að skattheimta drægi úr framtaki einstaklinga þá gæti þessi viðleitni falið það í sér að allir hefðu sömu ráðstöfunartekjur eftir skatta. Ábati þeirra tekjuminni af tilfærslu yrði þá meiri en íþynging hinna tekjumeiri og jöfnun hámarkar velferð. Þetta byggist á því að jaðarnotagildi tekna sé fallandi og að skattar hafi ekki áhrif á hegðun.

Við ákvörðun skattlagningar er í reynd ekki reynt að hámarka summu velferðar allra einstaklinga eins og felst í hreinni nytjahyggju. Þess í stað ræður vilji kjósenda og kjörinna fulltrúa þeirra því hvaða vægi velferð hvers þjóðfélagsþegns fær. Í stjórn málum geta sumar stéttir haft meira vægi en aðrar. Afkoma fólks á landsbyggðinni skipt meira máli en afkoma í þéttbýli; afkoma bænda verið álitin mikilvæg eða einhverra annarra stétta. Sjálfstætt starfandi sérfræðingar geta notið skattalegs hagræðis; hið sama gæti átt við fólk í sambúð eða foreldra ungra barna. Stjórn málin verða að meta hversu mikið vægi einstaklingarnir hafa þegar skattkerfi er hannað og slíkt mat leiðir sjaldnast til þess að hámarka eigi einfalda summu notagildis eða velferðar allra skattgreiðenda vegna þess að sumir skipta meira máli en aðrir. Vogin sem lögð er á ólíka þjóðfélagshópa verður fyrir vikið ólík.

Við ákvörðun skatta verður einnig að hafa í huga að einstaklingar bregðast við skattlagningu með breyttri hegðun. Ein leið sem mögulega gæti komið í veg fyrir að þjóðartekjur minnkuðu vegna skattlagningar væri að skattleggja á grundvelli hæfileika einstaklinga til tekjuöflunar og láta þá síðan ráða vinnuframlagi og halda þeim tekjum sem þeir afla. En í raun er erfitt að leggja mat á getu einstaklinga til þess að afla tekna og sumir kjósa að vinna minna og hámarka ekki tekjur sínar. Af þessum sökum hafa stjórnvöld að mestu notast við skattstofn sem miðast við tekjur einstaklinga en ekki persónur, menntun og atgervi. Skattlagning eiginleika breytir ekki hegðun en skattlagning tekna getur gert það.

9.4 Skattar og vinnuframboð

Við gerum ráð fyrir að einstaklingar fái notagildi af neyslu en vinna dragi úr notagildi þeirra. Þessi forsenda er algeng í hagfræði og er þá gengið út frá því sem vísu að vinna auki ekki notagildi eða hamingju einstaklinga sem er kannski umdeilanlegt. Þó mætti segja að fjölgun vinnustunda umfram eitthvert mark dragi ávallt úr notagildi og einnig að sum störf séu þess eðlis að fólk hlakki til frístunda. Neysla og frístundir eru tengdar stærðir í heimilisbókhaldinu: Því fleiri vinnutímar, þeim mun meiri tekjur og því meiri neysla. En skattar hafa hér áhrif. Tekjuskattur lækkar ráðstöfunartekjur að gefnum launatekjum og bætur almannatrygginga auka þær.

Unnt er að sýna fram á að auknar bætur til vinnandi fólks verða til þess að einstaklingur dregur úr vinnuframboði sínu, hann hefur það betra og getur notið bæði aukinnar neyslu og fleiri frístunda. Hann fær tekjur án þess að vinna og kýs að nota þær til þess að auka neyslu annars vegar og hins vegar til þess að njóta fleiri frístunda. En áhrif skatta á vinnuframboð eru flóknari. Skattalækkun eykur vissulega ráðstöfunartekjur sem unnt er að nota bæði til þess að auka neyslu og frístundir, það eru *tekjuáhrif* skattalækkunarinnar, en hún hvetur einnig til lengri vinnustunda vegna þess að skattgreiðandinn fær stærri hlut af viðbótatekjum og ríkissjóður minna, það eru svokölluð *staðkvæmdaráhrif* skattalækkunarinnar. Heildaráhrifin eru óviss, skattalækkun getur haft í för með sér bæði lengri og styttri vinnutíma. Hið sama á við um launahækkunir. Þær gefa hærri ráðstöfunartekjur sem unnt er að verja í neyslu eða til þess að fjármagna frístundir, það eru tekjuáhrif launahækkunarinnar, en launahækkunir auka jafnframt hvata til að lengja vinnustundir vegna þess að hver viðbótarstund eykur tekjur, þetta eru staðkvæmdaráhrif launahækkunarinnar. Áhrif launahækkunar á vinnuframboð eru þannig óviss. Þetta skýrir af hverju margföldun kaupmáttar launa á síðustu áratugum hefur ekki leitt til aukins vinnuframboðs. Þess í stað stendur aukinn kaupmáttur undir bæði aukinni einkaneyslu og fleiri frístundum.

Hagfræðingurinn Tibor Scitovsky benti á að ekki væri unnt að líta á áhrif skattbreytinga án þess að taka einnig tillit til þess að þær hefðu í för með sér breytta samneyslu.⁷⁶ Skattalækkun sem minnkaði skatttekjur gæfi almennt minna svigrúm til samneyslu og á móti hefði skattahækkun í för með sér meiri samneyslu. Hann hélt því síðan fram að breytingar á samneyslu vægju á móti tekjuáhrifum skattbreytinganna. Skattalækkun hefði þá staðkvæmdaráhrif sem hvettu til lengri vinnustunda en dregið yrði úr neikvæðum tekjuáhrifum hennar á vinnuframboð með minni samneyslu. Minni samneysla hefði sömu áhrif og minni ráðstöfunartekjur vegna þess að þá þyrfti einstaklingurinn að afla sér frekari tekna til þess að auka einkaneyslu til móts við samdrátt samneyslu. Við getum tekið dæmi af einstakling sem þarf að greiða hærri komugjöld í heilbrigðiskerfi vegna minni samneyslu en borgar jafnframt lægri skatta sem því nemur. Hann getur þá notað það sem sparast með skattalækkuninni til þess að greiða komugjöldin og er þá jafn vel eða verr staddur og fyrir skattalækkunina. En lægri skattar hafa í för með sér að hann fær stærri hluta viðbótartekna af auknu vinnuframboði, þ.e. staðkvæmdaráhrifin auka þá vinnuframboð. Margir hagfræðingar aðhyllast þetta sjónarmið og telja að skattar hafi samkvæmt því letjandi áhrif á vinnuframboð. Þessa forsendu er að finna í mörgum líkönum um áhrif skatta á vinnuframboð.

Ef skattar eru línulegir þannig að launþegi greiði fast hlutfall af tekjum í skatt þá eru jaðarskattar jafnir meðalsköttum. En ef skattar eru ólínulegir, t.d. stighækkandi þannig að jaðarskattur er hærri af hæstu tekjum, þá er meðalskattur (hlutfall skatts og tekna) ekki jafn jaðarskatti (þeim hluta viðbótartekna sem fer í skattgreiðslu). Áhrif meðalskatts og jaðarskatts eru þá ekki hin sömu. Hækkun meðalskatts hefur tekjuáhrif á vinnuframboð. Hár meðalskattur verður til þess að einstaklingar geta veitt sér minni neyslu, jaðarnytjar neyslu eru þá hærri (þá langar meira að auka við hana) og þeir auka þá sitt vinnuframlag. Með öðrum orðum þá þurfa þeir að vinna fleiri stundir til þess að hafa efni á þeirri einkaneyslu sem þeir vilja njóta. En áhrif hærri jaðarskatts er að draga úr vinnuframboði í gegnum staðkvæmdaráhrif. Þá er þeim mun minni hvati til þess að auka vinnuframboð sem jaðarskattar eru hærri.

Hærri tekjuskattur hefur þannig óviss áhrif á vinnuframboð. Tekjuáhrifin verða til þess að auka vinnuframboð og staðkvæmdaráhrifin til þess að draga úr því fyrir skattgreiðendur. Hins vegar ganga þessi áhrif í sömu átt hvað varðar opinberar bætur og bótaþega. Hærri meðalbætur (hlutfall bóta og tekna) verða til þess að minnka vinnuframlag vegna þess að þá getur einstaklingur notið bæði

⁷⁶ Tibor Scitovsky (1951).

aukinnar neyslu og frístunda, og hærri jaðarskattur í formi bótalækkunar í kjölfar hærri tekna verður til þess að minnka vinnuframlag enn frekar. Hækkun bóta leiðir þannig alltaf til minna vinnuframlags.

Ef nú skattar eru hækkaðir og tekjuaukning ríkissjóðs notuð til þess að auka bætur til vinnandi fólks þá mun slíkt verða til þess að fækka vinnustundum því að staðkvæmdaráhrifin eru tekjuáhrifunum yfirsterkari vegna þess að tekjuáhrif bótanna vega upp á móti tekjuáhrifum skattanna hjá þeim aðilum sem fyrir aðgerðinni verða.

En skattar og bætur hafa ekki einungis áhrif á fjölda vinnustunda þeirra sem eru á vinnumarkaði. Skattar hafa líka áhrif á ákvörðun þeirra sem eru fyrir utan vinnumarkað, í skólum, heimavinnandi, á bótum eða að fara út á vinnumarkað.

9.5 Hagkvæmustu skattar í samspili við persónuafslátt

Ef eina markmið skattheimtu er að fjármagna ríkisútgjöld þá eru nefskattar (skattur á einstakling án tillits til tekna) hagkvæmastir vegna þess að þeir hafa ekki áhrif á ákvarðanatöku. Hver skattgreiðandi greiðir þá sama krónufjölda í skatt og ríkissjóður tekur ekki lán heldur aflar skatttekna fyrir útgjöldum hvers árs. En auðvelt er að sýna fram á að þess konar skattheimta bitnar verst á þeim sem lægri tekjur hafa vegna þess að þeir hafa úr litlu að spila. Ein leið út úr þessum vanda væri að horfa til möguleika skattgreiðanda til tekjuöflunar en slíkt er erfiðleikum bundið. Þess í stað er hægt að nota tekjur sem skattgrunn en þær fara annars vegar eftir getu til þess að afla tekna og hins vegar eftir því hversu mikið skattgreiðendur leggja á sig til þess að afla tekna. Með hlutfallslegum sköttum er verið að leggja hærri skatta, mælda í krónutölu, á bæði þá sem meiri hæfileika hafa og þá sem leggja meira á sig. En afleiðing hárra skatta væri þá sú að margir sem áður lögðu sig mikið fram drægu úr ástundun sinni til þess að greiða lægri skatt.

Hagfræðingurinn James Mirrlees sýndi fyrstur fram á hvernig unnt væri að reikna út hagkvæmasta skattstig og taka þá með í reikninginn að skattar hafa bæði áhrif á jöfnuð og vinnuframlag.⁷⁷ Markmiðið er að skattleggja meira þá sem meiri getu hafa en hina án þess að þeir fyrrnefndu hafi hvata til þess að draga úr ástundun sinni og vilji áfram afla tekna í samræmi við getu. Hér verður útleiðslu á kjörstigi skatta lýst með aðferðum hans og síðan verður aðferðin notuð til þess að rökstyðja áhrif skattbreytinga.⁷⁸ Í útleiðslunni er reynt að vega og meta sjónarmið um jöfnun og hvataáhrif skattlagningar og finna út hagkvæmasta form skattlagningar út frá velferðarfalli stjórnvalda og dreifingu tekna fyrir skatta.

9.6 Hagkvæmustu línulegu skattar með bótum/persónuafslætti

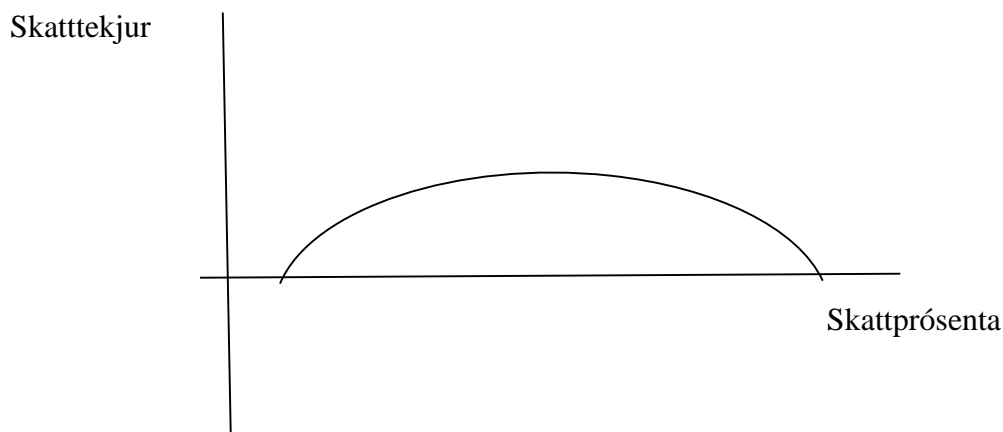
Þegar fjallað er um kerfi hagkvæmustu skatta beinist athyglin að tengslum jaðarskatta og tekna. Tekjuskattar geta verið annaðhvort línulegir eða ólínulegir. Hér táknum við línulegan skatt sem eina skattprósentu og ólínulegan skatt sem þrepaskiptan skatt. Byrjum á því að fjalla um hagkvæmustu línulegu eða hlutfallslegu skattana sem eru þeir skattar sem nægja til þess að fjármagna ákveðið stig ríkisútgjalda sem er ráðstafað til samneyslu annars vegar og tilfærslna hins vegar.

Laffer-kúrfan sýnir samband skattprósentu og skatttekna. Við lága skattprósentu leiðir skattahækkun til þess að skatttekjur vaxa uns þær ná hámarki, en á móti vegast á hækkandi skattprósenta og lækkandi skattstofn vegna minna vinnuframboðs, þ.e.a.s. skattstofninn dregst saman. Minna vinnuframboð skýrist af því að staðkvæmdaráhrif hærri skatta vega meira en tekjuáhrif þeirra, t.d.

⁷⁷ Sjá James A. Mirrlees (1971).

⁷⁸ Byggt er á ritgerð Thomas Piketty og Emmanuel Saez (2013).

vegna þess að skatttekjunum er varið í samneyslu og tilfærslur sem koma í stað einkaneyslu. Ef skattar eru hækkaðir enn meira þá lækka skatttekjur uns þær verða engar þegar skattprósenta er orðin 100%. Sú skattprósenta sem hámarkar skatttekjur er þeim mun hærri sem vinnuframboð bregst minna við skattahækkun. Þannig er unnt að hækka skatta meira á skattstofna sem skreppa síður saman við skattahækkun.



Mynd 9.1. Laffer-kúrfan.

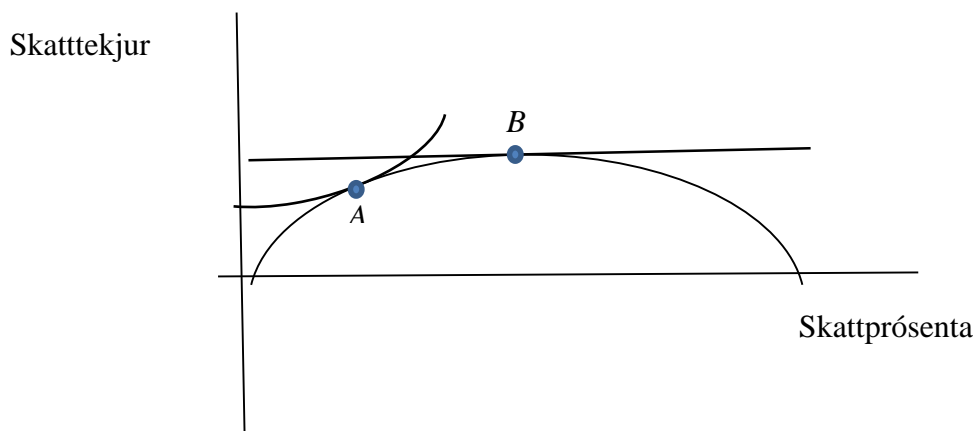
Snúum okkur nú að aðferðafræði Mirrlees. Hann gerði ráð fyrir að ríkið legði á skatta og greiddi bætur til almennings. Nú getur ríkisvald hámarkað velferð með því að breyta skattprósentu og upphæð bóta en hærri skattar gera ríkinu kleift að greiða meiri bætur að gefnum öðrum útgjöldum ríkisins. Því hærri skattar þeim mun lægri verða ráðstöfunartekjur einstaklinga af atvinnu og því hærri tekjur af bótum. Skattahækkun eykur þá bætur sem nemur aukningu skatttekna (ef öðrum útgjöldum er haldið óbreyttum) en aukningin er minni þegar vinnustundum fækkar og aukning skatttekna er þá ekki í hlutfalli við hækkun tekjuskattsprósentu heldur minni vegna þess að skattstofninn skreppur saman. Og hærri skattar lækka ráðstöfunartekjur af atvinnu og þar með einkaneyslu. Stjórnvöld verða sem fyrr að gera upp við sig hversu mikið vinnuframboð dregst saman við skattahækkun.

Hámörkun velferðar leiðir eftirfarandi í ljós:

- Þeim mun meira sem vinnustundum fækkar við skattahækkun því lægri eiga skattprósentur að vera.
- Þeim mun meira sem stjórnvöld vilja jafna ráðstöfunartekjur – hugsa meira um hag þeirra sem lægri laun hafa – því hærri eiga skattar að vera. Ef einungis hagur hinna allra lægst launuðu skiptir máli (Rawls) þá ættu skattar að vera þeir sem hámarka skatttekjur á Laffer-kúrfunni.
- Því ójafnar sem tekjum er skipt fyrir skatta þeim mun hærri eiga skattarnir að vera. Ef enginn ójöfnuður er þá er best að hafa skattprósentuna í núlli og innheimta þess í stað nefskatt. Ef ójöfnuður er mjög mikill þá er best að hámarka skatttekjur á toppi Laffer-kúrfunnar.

Unnt er að sýna velferðarhámörkunina með Laffer-kúrfu eins og gert er á mynd 9.2. Ef stjórnvöldum er sama um tekjur þeirra hæst launuðu þá eru jafngildiskúrfur þeirra láréttar, með öðrum orðum þá skiptir einungis máli hverjar skatttekjurnar eru. Hærri skatttekjur gefa stjórnvöldum meiri möguleika á að auka velferð. Hér velja stjórnvöld punkt *B* þar sem skatttekjur eru hámarkaðar. En ef stjórnvöld bera einnig hag þeirra hæst launuðu fyrir brjósti, þótt ekki eins mikið og þeirra sem lægri laun hafa,

Þá eru jafngildiskúrfurnar upphallandi þannig að skatttekjur þurfa að hækka til þess að bæta fyrir hærri skattprósentu og snertipunkturinn verður í A þar sem skattar eru lægri.



Mynd 9.2. Velferðarhámörkun með tilliti til skatta.

Við kerfi ólínulegra skatta fer sú skattprósenta sem hámarkar skatttekjur m.a. eftir tekjudreifingunni. Ef jaðarskattur er hækkaður á tekjur upp að ákveðnu marki þá hækkar jaðarskattur þeirra sem eru á því skattbili en ekki hinna sem hafa hærri tekjur. Þeir síðarnefndu þurfa hins vegar að greiða hærri skatta fyrir vikið, hlutfall skattgreiðslna og tekna hækkar, en jaðarskattur þeirra verður óbreyttur. Þannig hefur hækkun skatta á ákveðnar tekjur, t.d. hækkun á skattprósentu í lægra skattþrepi í núverandi skattkerfi, í för með sér minni hvataáhrif en meiri áhrif á tekjur ríkissjóðs eftir því sem fleiri skattgreiðendur eru með hærri tekjur en sem nemur þessu skattþrepi.

9.7 Hagkvæmustu ólínulegu skattar

Látum nú skatta ekki vera í beinu hlutfalli af tekjum heldur leyfum skattprósuntunni að vera breytileg eftir tekjum. Þá skilgreinum við skattþrep og getum reiknað hagkvæmustu skattprósentu í hverju skattþrepi. Þetta opnar fyrir möguleika á því að láta jaðarskatta og meðalskatta vera breytilega eftir tekjubilum.

Einnig er hægt að láta *jaðarskattinn vera ólínulegan* og finna hagkvæmasta jaðarskatt á hverju tekjustigi. Þá koma svipuð áhrif fram og áður. Eftirfarandi jafna gefur hagkvæmasta jaðarskattinn, $T'(z)$ við tekjur z .^{79, 80}

$$T'(z) = \frac{1 - g^*(z)}{1 - g^*(z) + \alpha(z)e}$$

þar sem $g^*(z)$ er meðaltalsvægi einstaklinga með tekjur yfir z í velferðarfalli stjórnvalda, þ.e.a.s. hversu mikið stjórnvöld meta að meðaltali hag hvers einstaklings yfir tekjum z og tekur gildi á milli 0 og 1; e eru áhrif skatta á vinnuframboð, þ.e.a.s. hversu mikið hærri skattar minnka vinnuframboð (teygni); og gildið á α mælir tekjuskiptingu, því herra sem α er þeim mun stærri hluti skattgreiðenda

⁷⁹ $T'(z)$ er afleiða fallsins $T(z)$ sem sýnir skatttekjur sem fall af tekjum einstaklings z . Afleiðan sýnir þá hversu mikið skatttekjur breytast við það að tekjur z aukast.

⁸⁰ Sjá Diamond og Saez (2011).

er með tekjur z og verður fyrir áhrifum af skattinum.⁸¹ Hér koma sömu áhrif og fyrir fram hvað varðar hvataáhrif skattlagningar, tekjuskiptingu og velferðarfall stjórnvalda:

- Jaðarskattar eru því lægri sem gildi $g^*(z)$ er hærra vegna þess að stjórnvöldum er þá meira umhugað um ráðstöfunartekjur hóps með tekjur z , þ.e. það skiptir meira máli að þessi hópur launafólks hafi hærri tekjur. Þetta geta verið stéttir eða hópar launafólks, t.d. láglaunafólk eða hálaunafólk.
- Þeim mun meiri sem áhrif skattlagningar á vinnuframboð eru, þ.e.a.s. gildi e er hærra, því lægri eiga jaðarskattar að vera. Ef áhrifin eru mikil þá leiðir hærri jaðarskattur til meiri samdráttar vinnuframboðs hvers einstaklings og meira framleiðslutaps fyrir þjóðfélagið. Þessi áhrif eru breytileg á milli hópa launafólks, t.d. er vinnuframboð kvenna gjarnan viðkvæmara fyrir breytingum ráðstöfunartekna og ætti þá jaðarskattur þeirra að vera lægri.
- Jaðarskattar ættu að vera lægri því hærra sem gildi α er. Með öðrum orðum, jaðarskattar eiga að vera lægri þar sem flestir skattgreiðendur eru í tekjudreifingunni. Þar sem flestir skattgreiðendur eru um miðbik tekjudreifingarinnar þá ættu jaðarskattar að vera lægstir um miðbik dreifingarinnar, þ.e.a.s. fyrir tekjur sem eru nálægt miðju dreifingarinnar, og hærri fyrir lágar tekjur og hærri tekjur. Af þessu leiðir að ákvarða þarf mörk tekjudreifingarinnar á þann hátt að lægri jaðarskattur miðist við þær tekjur sem afmarka það tekjubil þar sem flestir skattgreiðendur eru.

Af því sem hér hefur komið fram má draga þá ályktun að mikilvægt sé að hanna bæði skattþrep, þ.e.a.s. ákveða tekjumörk þeirra, og skattþrósentur fyrir hvert tekjustig og tekjuþrep með tilliti til þriggja þátta. Í fyrsta lagi verður að huga að því hversu mikilvægt er að tryggja ráðstöfunartekjur hvers hóps, það er velferðarfall stjórnvalda; í öðru lagi verður að huga að því hversu mikið vinnuframlag hópanna dregst saman við hærri jaðarskatt; og í þriðja lagi verður að huga að því hversu stór hver hópur er, hver tekjuskipting er.

Tengsl jaðarskatts og tekna z geta verið U-laga í þessu kerfi ef flestir skattgreiðendur eru um miðbik dreifingarinnar og stjórnvöld láta sér hag þeirra lægst launuðu mestu skipta. Þá lækka jaðarskattar í fyrstu með hærri tekjum af því að fjöldi þeirra skattgreiðenda sem verða fyrir áhrifum breytinga jaðarskatts eykst og síðan hækkar jaðarskattur aftur við háar tekjur af því að þar eru færri skattgreiðendur og hagur þeirra skiptir stjórnvöld minna máli. Meðalskattur er þá neikvæður við lægstu tekjur en hækkar eftir því sem tekjur eru hærri. Rétt er að minna á í þessu samhengi að persónuafslátturinn er ákvarðaður sem ytri stærð og hann er útborganlegur. Hin upphaflega háa skattþrósent lækkar persónuafsláttinn þar til hann er uppurinn og skattgreiðandi byrjar að greiða skatt. Persónuafsláttinum er þá beint þangað sem þörfin er mest en með háum jaðarsköttum er hann horfinn við tekjustig meginþorra skattgreiðenda. Þar verða skattþrósentur lágur.

Niðurstöðurnar vega ábatann af því að færa tekjur til þeirra sem lægstu launin hafa, greiða ekki bætur til fjöldans en draga á móti úr skattlagningu þeirra fyrir vikið og þannig eru minnkuð áhrif neikvæðra skatta á vinnuframboð. Með þessu er tvinnuð saman jöfnunareiginleikum kerfisins og sjónarmiðum um skilvirkni, það er áhrifum skatta á vinnuframboð. Líkanið vegur þörfina á persónuafslætti á móti vinnuframboðssjónarmiðum. Fyrir hina tekjulægri vegur þörfin þyngra en íþyngjandi áhrif hárra skatta en fyrir meginþorra fólks sem ekki nýtur persónuafsláttar vega framboðssjónarmið þyngra.

⁸¹ Breytan α er hlutfall heildartekna þeirra sem verða fyrir því að jaðarskattur breytist við tekjur z og fjölda skattgreiðenda sem hafa hærri tekjur en z .

Við snúum okkur nú að því að lýsa núverandi skattkerfi og leggja mat á það í ljósi þess sem hér hefur komið fram áður en lagt verður mat á tillögur til umbóta.

9.8 Núverandi kerfi

Áður hefur verið fjallað um núverandi tekjuskattkerfi en í því er fastur persónuafsláttur og þegar hann er fullnýttur við skattleysismörk hefst neðra þrep tekjuskatts. Allar launatekjur í neðra þrepi eru skattlagðar með 36,94% skatti, síðan tekur við efra þrep tekjuskatts en allar hærri tekjur yfir neðra þrepi eru skattlagðar með 46,24% skatti.

Í þessu kerfi njóta allir persónuafsláttar sem nú er 53.895 kr. á mánuði en svo stökkbreytist jaðarskatturinn við um 146 þús.kr. mánaðartekjur, þ.e. skattleysismörkin, og fer í 36,94% upp að 893.713 kr. á mánuði og 46,24% af tekjum sem eru umfram þá fjárhæð.⁸² Hátekjumaður nýtur samkvæmt því persónuafsláttar, greiðir lægri skattprósentu af hluta af tekjum sínum og hærri af því sem fellur undir efra þrep tekjuskattsins.

Jaðarskattur er hæstur hjá þeim sem hæstu launin hafa en hann einnig mjög hár hjá þeim sem eru í neðra skattþrepi. Fyrir neðan neðra þrepið er jaðarskattur núll en hækkar svo skyndilega í 36,94% þegar neðra þrepinu er náð. Svipað gildir um efra þrepið, jaðarskatturinn er 36,94% fyrir neðan það en stekkur svo í 46,24% þegar efra þrepinu er náð.

Þetta kerfi má gagnrýna í ljósi þess sem hér hefur komið fram um eiginleika hagkvæms skattkerfis. Tekjujöfnunarsjónarmið virðast ráða því að fyrstu 146 þús.kr. eru ekki skattlagðar og að jaðarskattur er hærri fyrir háar tekjur. En veikleikar kerfisins eru nokkuð augljósir.

Skattleysismörkin eru án sérstakrar tilvísunar í tekjudreifinguna og engin rök virðast fyrir því að þau eigi að vera hærri eða lægri en þau eru enda hafa þau ákvarðast af sögulegri þróun frá upphafi staðgreiðslunnar 1988 eins og kemur fram síðar. Persónuafslátturinn (53.895 kr. á mánuði) minnkar skattbyrði (hlutfall skattgreiðslna og skattskyldra tekna) því lægri sem tekjur eru en hefur takmörkuð áhrif á skattbyrði þeirra sem hæstu tekjurnar hafa. Þess vegna er skattleysi lægstu tekna dýr leið fyrir ríkissjóð til að lækka skattbyrði láglaunafólks. Hækkun persónuafsláttar og þar með skattleysismarkna er dýr aðgerð vegna þess að hún lækkar skatttekjur af öllum skattgreiðendum þótt hún hafi einungis markverð áhrif á skattbyrði þeirra sem lægstu launin hafa. Líkt og fram kemur í þessari skýrslu hafa aðrar Norðurlandþjóðir kosið þá vegferð að hafa skattleysismörkin lægri og ná frekar jöfnunaráhrifum með þrepaskiptara skattkerfi þar sem fyrsta prósentan er lægri en hérlendis.

Umbreyta mætti persónuafslætti þeirra sem hafa miðlungstekjur eða hærri tekjur í lægri skattprósentu sem þá myndi auka hvata til vinnuframboðs fyrir þessa tekjuhópa. Þetta á einkum við um tekjur sem eru nálægt miðgildi tekjudreifingarinnar þar sem flesta skattgreiðendur er að finna.

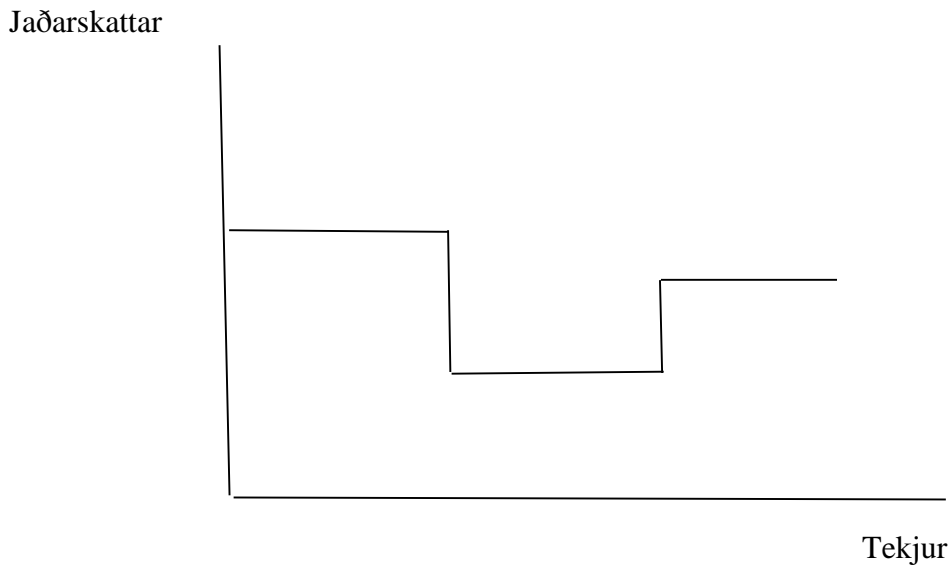
Ekki er tekið tillit til mismunandi hvataáhrifa hærri jaðarskatta á hina ýmsu tekjuhópa. Svo orðalag hagfræði sé notað þá er ekki gerð tilraun til þess að meta teygni vinnuframboðs með tilliti til skatta og ráðstöfunartekna. Sömuleiðis er ekki tekið tillit til tekjudreifingarinnar. Þau sjónarmið sem virðast verða ráðandi í núverandi tekjuskattkerfi markast af viðleitni til þess að létta skattbyrði af þeim tekjulægstu og auka skattbyrði þeirra tekjuhæstu. Þannig verður skattkerfið til þess að jafna ráðstöfunartekjur. Þetta er gert á þann kostnaðarsama hátt að láta alla skattgreiðendur njóta sama persónuafsláttar mældan í krónum. Vægi persónuafsláttar og þar með skattleysismarkna er þungt hér á landi í skattkerfinu miðað við annars staðar á Norðurlöndum.

⁸² Miðað við tekjuárið 2018.

Við snúum okkur nú að tillögum sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur lagt fram um umbætur á skattkerfinu hér á landi.⁸³

9.9 Tillögur Alþjóðagjaldeyrissjóðsins

Í tillögum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins er gert ráð fyrir myndarlegum persónuafslætti í formi bóta til þeirra sem eru á lægstu laununum en jafnframt að styrkurinn fari lækkandi með tekjum þannig að einungis þeir sem lægstu tekjurnar hafi njóti hans. Jaðarskattar verði lágir fyrir miðbik tekjudreifingarinnar vegna þess að þorri skattgreiðenda hefur tekjur á því bili og áhrif hækkunar jaðarskattsins því mikil. Síðan verði jaðarskattur hærri á hæstu tekjur vegna þess að þar eru færri einstaklingar og áhersla á jöfnuð kallar á hærri jaðarskatt. Úr þessu verður U-laga ferill jaðarskatts eins og sjá má á mynd 9.3.



Mynd 9.3. Tengsl jaðarskatta og tekna og tekjudreifingin.

Kostir þessa kerfis eru eftirfarandi:

- Skattkerfið tryggir að allir vinnandi einstaklingar hafi ákveðnar lágmarkstekjur. Þannig eru meðalskattar lágir og neikvæðir fyrir þá sem lægstu tekjurnar hafa en á móti eru jaðarskattar háir á lægsta tekjuþópinn.
- Jaðarskattar eru lágir á meðaltekjur sem tryggir að neikvæð áhrif skattkerfisins á vinnuframboð séu takmörkuð vegna þess að þorri skattgreiðenda er á því tekjubili.
- Hærri jaðarskattur á hátekjufólk tryggir að það muni greiða hlutfallslega stærri hlut skatttekna ríkisins.

Þessu skattkerfi er ætlað að ná því markmiði að jafna lífsskjör þjóðarinnar án þess að letja hana um of til vinnu. Þannig er hægt að auka jöfnuð án þess að draga mikið úr hagkvæmni efnahagslífsins. Jafnframt er þeim sem bágust hafa kjörin tryggð ákveðin lágmarkslífsskjör. Neikvæður meðalskattur

⁸³ Sjá <https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/frettatengt2016/skyrsla-ags-um-islenska-skattkerfid-2015.pdf>.

við lágar tekjur hvetur einnig fólk sem ekki er á vinnumarkaði til þess að koma inn á vinnumarkaðinn. Þetta er oft nefnt ytri jaðaráhrif.

Spyrja má af hverju tillaga Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á mynd 9.3 henti betur en núverandi kerfi. Hafa skal í huga að markmið skattkerfisins er að afla tekna með það fyrir augum að auka jöfnuð án þess að draga of mikið úr hvata til vinnu. Í fyrsta lagi rennur persónuafslátturinn til allra í núverandi kerfi en einungis til hinna lægst launuðu í kerfi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og fer síðan ört lækkandi í því kerfi. Fyrir vikið verður jaðarskatturinn hærri við lágar tekjur í því kerfi en meðalskattur þeirra allra lægst launuðu verður neikvæður og ráðstöfunartekjur meiri. Þannig felst meiri tilfærsla til hinna lægst launuðu í kerfi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og hvati til atvinnu verður meiri fyrir hina. Litið er fram hjá letjandi áhrifum á þá sem njóta hás persónuafsláttar. Meginþorri skattgreiðenda nýtur ekki afsláttarins en hefur lága prósentu á móti með tilheyrandi hvata til vinnu.

Gagnrýna má þessar tillögur með því að benda á að á Íslandi hefur það ekki verið vandamál að skattar letji fólk á ytri jaðri til vinnumarkaðsþátttöku í jafnríkum mæli og annars staðar. Samkvæmt tölum frá OECD fyrir árið 2017 var vinnumarkaðsþátttaka hæst á Íslandi það árið, eða 88,3% af einstaklingum á aldrinum 15–64 ára. Til samanburðar var þátttakan 78,8% í Danmörku og 78,2% í Þýskalandi. Ísland er langhæst í aldurshópnum 55–64 ára og næst hæst fyrir hópana 25–54 ára. Einnig sker Ísland sig úr varðandi þátttöku 15–24 ára þar sem hlutfallið er 81,7% en næst hæst er Sviss með 68,7%. Vinnumarkaðsþátttaka kvenna er hæst hér á landi af OECD-ríkjunum, eða 85,7%. Til samanburðar er hún 76,1% í Danmörku. Sjónarmið um framboðsáhrif skatta eiga engu að síðar alltaf við og innri jaðarinn, þ.e. hvati til viðbótarvinnu, á auk þess við í því efni.

Vegna þess hve vinnumarkaðsþátttaka er mikil hér á landi mætti segja að ekki þyrfti að leggja jafn mikla áherslu á hvataáhrif við hönnun skattkerfis og í mörgum öðrum ríkjum. Hins vegar gilda áfram tekjujöfnunarsjónarmiðin – $g^*(z)$ í jöfnunni hér að framan – sem geta réttlætt útgreiðanlegan persónuafslátt fyrir tekjulága. Um leið er vert að hafa í huga að jöfnuður er hér mikill, sem gerir þörfina á endurdreifingu minni en ella.

Það felur í sér miklar áskoranir að innleiða kerfi eins og hér hefur verið lýst. Síðar í skýrslunni er frekari lýsing á útfærslu sérfræðingahópsins, eiginleikum slíks kerfis og sviðsmyndum. Stærsta áskorunin felst í svokölluðum pólitískum möguleika eða ómöguleika eftir því hvernig á hann er litið. Ómöguleikinn er sá að ef stór hópur skattgreiðenda verður verr settur við breytinguna reynist ógerningur að sigla slíkum breytingum í gegn á vettvangi stjórnmála enda þótt breytingin teljist hagkvæm.

Heimildir

- Akerlof, George (1978), „The economics of „tagging“ as applied to the optimal income tax, welfare programs, and manpower planning,“ *American Economic Review*, 68 (1).
- Akerlof, George (1970), „The market for lemons,“ *The Quarterly Journal of Economics*, 84 (3), 488–500.
- Alesina, Alberto og Allan Drazen (1991), „Why are stabilizations delayed?“ *American Economic Review*, 81, 1170–1188.
- Barro, Robert J. (1974), „Are government bonds net wealth?,“ *Journal of Political Economy*, 82, 1095–1117.
- Blanchard, Olivier J. (1987), „Reaganomics,“ *Economic Policy*, 2 (5), 15–56.
- Dagsson, Emil, Þorlákur Karlsson og Gylfa Zoega (2018), „The intergenerational transmission of education: A case study from Iceland,“ Institute of Economic Studies, Working Paper W18:04.
- Diamond, Peter og Emmanuel Saez (2011), „The case for a progressive tax: From basic research to policy recommendations,“ CESifo Working Paper No. 3548.
- Mankiw, N. Gregory, Matthew Weinzierl og Danny Yagan (2009), „Optimal taxation in theory and practice,“ *Journal of Economic Perspectives*, 23 (4), 147–74.
- Matheson, Thornton, Dora Benedek, David Wentworth, Philippe Wingender og Marianna Jonasdóttir (2015), „Optimal reform and distributional analysis of the personal income tax,“ International Monetary Fund.
- Mirrlees, James A. (1971), „An exploration in the theory of optimal income taxation,“ *Review of Economic Studies*, 38, 175–208.
- Okun, Arthur (1975), *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Brookings Institute, Washington D.C.
- Piketty, Thomas og Emmanuel Saez (2012), „Optimal labor income taxation,“ *Handbook of Public Economics*, 5, 391–474.
- Roubini, Nouriel og Jeffrey D. Sachs (1989), „Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies,“ *European Economic Review*, 22, 903–933.
- Scitovsky, Tibor (1951), *Welfare and Competition: The Economics of a Fully Employed Economy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Winston, Gordon (1965), „Taxes, leisure and public goods,“ *Economica*, 32, 65–69.

10 Líkan skattkerfis og sviðsmyndir

Helstu atriði í kaflanum:

- Í þessum kafla er fjallað um þær sviðsmyndir sem stýrinefnd og sérfræðingahópur hafa skoðað í þeim tveimur áætlunum sem unnið hefur verið eftir. Önnur áætlunin var ávallt að framfylgja stjórnarsáttmálanum og þeim markmiðum sem birtast í fjármálaáætlun 2019–2023, að breyta núverandi kerfi fyrir hópa með lægri tekjur. Í hinni áætluninni birtist sá vilji stjórnvalda að taka til skoðunar möguleika á tilbrigði við útfærslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um útgreiðanlegan og tekjutengdan persónuafslátt með skattkerfi sem oft er nefnt U-laga skattkerfi. Slíkt kerfi er með háum jaðarsköttum við lágur tekjur, lágum þegar persónuafslátturinn er uppurinn og svo hátekjuþrepi við hærri tekjur.
- Þá er enn fremur greint frá því í kaflanum að unnið hefur verið að smíði nýrra líkana þar sem notast er við skattframtöl allra landsmanna. Með nýjum líkönum er hægt að herma tekjuskatt, útsvar og barnabætur í sömu andrá fyrir alla Íslendinga 16 ára og eldri og auðvelt að samkeyra og greina niðurstöður. Hraði útreikninga og getan til að framkvæma í rauntíma gerir stjórnámálamönnum kleift að leggja línur um sviðsmyndir og fyrir vikið verður ákvarðanatakan skilvirkari og hraðari. Verkaskiptingin er snýr að þeim hlut stjórnámálanna að leggja línurnar og stjórnsýslu að útfæra verður þá skýrari.
- Keyrslur sviðsmynda fara allar fram í líkaninu. Greint er frá niðurstöðum þeirra hér í skýrslunni en leitast er við að hafa greininguna eiginlega fremur en meginlega. Niðurstöður meginlegu greiningarinnar, þ.e. hin magnbundnu mældu áhrif í allri sinni sundurliðun, birtast svo í niðurstöðum líkansins. Eins og áður hefur verið fjallað um er líkanið keyrt í rauntíma, niðurstöður birtast um leið ásamt áhrifum allra útfærslna. Hér er farið yfir ýmsar sviðsmyndir og sýnt hvernig leiða má rök að þeirri útfærslu sem hér birtist á endanum sem tillaga sérfræðingahóps og stýrinefndar.
- Leiðarljós fyrri umfjöllunar í skýrslunni er sú staðreynd að prósentu skattkerfisins við skattleysismörkin er há í norrænum samanburði og skattleysismörkin líka. Skattleysismörkin hafa þó gefið eftir frá upptöku staðgreiðslunnar og hafa nálgast það sem kalla má „norrænt“ stig. Grunnprósentu skattkerfisins er nú um stundir u.þ.b. 2 prósentustigum hærra en hún var við upptöku staðgreiðslunnar. Prósentan hækkaði til að byrja með á núnda áratugnum en síðan var leitast við að lækka hana en hún hefur þó aldrei náð því sem hún var við upphaf staðgreiðslunnar. Tvennt stendur hér upp úr í þessari umræðu. Annars vegar er í kerfinu minni jöfnun en áður og hins vegar há grunnprósentu.
- Markmiðin eins og stjórnvöld horfa á þau hvað skattkerfið varðar er að minnka álögur og líta til jafnaðar. Sérfræðingahópurinn hefur enn fremur horft til þess að stuðla að bættum hvataáhrifum kerfisins fyrir launþega á lágum launum og bótaþega. Sé horft til ofangreinds er það niðurstaða hópsins að æskilegt sé að jöfnunin verði í ríkari mæli en áður borin af þrepum kerfisins en af persónuafslætti og skattleysismörkum. Því er það niðurstaða 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 og persónuafsláttur lækki. 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.
- Sérfræðingahópur og stýrinefnd líta svo á að nýtt lægra þrep falli vel að lausn þess verkefnis sem lagt var upp með að leysa.
- Í lokahluta þessa kafla er fjallað um sviðsmyndir tekjutengds persónuafsláttar og U-laga skattkerfis í skattprósentum. Upphafleg tillaga um þetta birtist í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 2015 líkt og áður hefur komið fram. Helstu niðurstöður þessarar úttektar sjóðsins voru á þá leið að breytingin væri borin af millitekjufólki. Í kjölfar þess varð úr að samráðsvettvangur um aukna hagsæld uppfærði tillögur Alþjóðagjaldeyrissjóðsins með það að leiðarljósi að milda upphaflegar niðurstöður þannig að breytingin yrði síður kostuð af fólki með millitekjur. Í þessu samhengi er lítið til niðurstaðna samráðsvettvangsins sem grunnsviðsmyndar.
- Óútkljáð vandamál var hvernig samspili skattkerfis og bótaskerfa yrði háttáð í slíku kerfi útgreiðanlegs persónuafsláttar. Lausn þess hefur reynst eitt af stóru verkefnum sérfræðingahópsins og stýrinefndar enda gerir aðferðin sem hönnuð var stjórnvöldum kleift að beita skattkerfi með blöndu af tekjutengdum og ótekjutengdum persónuafslætti.
- Sú sviðsmynd sem tryggir að skattbyrði millitekjuhópa aukist ekki byggist á þremur skattþrepum. Fyrsta þrepið er 22% upp að um 5 m.kr. mörkum á ári og verður 36,2% eftir það upp að 8,2 m.kr. Hæsta

Þrepið í kjölfarið er 43%. Það hefur þau áhrif að mjög fáir njóta lægstu prósentunnar. Millitekjuprepið er næstum með sama prósentustig og núverandi grunnprósenta þegar hins vegar margir með lægstu tekjurnar búa við meiri jaðaráhrif en í núverandi kerfi, þ.e. 22% og 29% sem saman myndar 51% jaðarskatt. Þessi aðilar njóta hækkads persónuafsláttar. Sú staðreynd að sneiða þurfi hjá aukinni skattbyrði millitekna leiðir til skattkerfis sem felur ekki í sér hina eftirsóknarverðu eiginleika hagkvæms skattkerfis. Sérfræðingahópur og stýrinefnd ákváðu í kjölfarið að vinna ekki frekar með þessa útfærslu og sneru sér alfarið að því að greina núverandi kerfi og umbætur á því.

- *Allt frá því að Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn setti fram sínar tillögur árið 2015 hafa þær verið til skoðunar á ýmsum stöðum. Eftirsóknarverðast við niðurstöðurnar var möguleikinn á því að stór hluti fólks byggji við lægri skattprósentu en við núverandi kerfi. Tekjutengdar ívilnanir byggjast á því að viðbótarávinningurinn sé meiri eftir því sem tekjur þeirra sem njóta eru lægri og þörfin þar af leiðandi meiri. Að sama skapi munu þeir sem ekki njóta vera með lægri jaðarskatt og finna fyrir meiri hvata til vinnu. Hagkvæmasta nálgunin er að gæta þess að skerðingar í skattkerfinu séu skarpar til að bætur nái ekki of langt upp tekjudreifinguna. Þetta reynist nauðsynlegt svo að háir jaðarskattar snerti ekki of marga og valdi ekki of miklum usla með því að draga úr hvata margra til vinnu. Jafnframt er það pólitísk spurning hvort byggja eigi fremur á endurdreifingu í bótum til þeirra sem þurfa en allra óskilyrt. Umræður um núverandi bótakerfi endurspeglu um margt þessa togstreitu.*

Í þessum kafla er fjallað um þær sviðsmyndir sem stýrinefnd og sérfræðingahópur hafa skoðað. Líkt og áður kom fram í upphafi þessarar skýrslu hefur verið unnið að tveimur áætlunum í þessari vinnu allri.

Önnur áætlunin snerist ávallt um að framfylgja stjórnarsáttmálanum og þeim markmiðum sem birtast í fjármálaáætlun 2019–2023 um að breyta núverandi kerfi fyrir hópa með lægri tekjur.

Í hinni áætluninni birtist sá vilji stjórnvalda að taka til skoðunar möguleika á tilbrigðum við útfærslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um útgreiðanlegan og tekjutengdan persónuafslátt með skattkerfi sem oft er nefnt U-laga skattkerfi. Slíkt kerfi er með háum jaðarsköttum við lágur tekjur, lágum þegar persónuafslátturinn er uppurinn og svo hátekjuprepi við hærri tekjur.

Áður en vikið er að niðurstöðunum verður greint frá uppsetningu nýrra líkana í skatt- og bótakerfum sem sérfræðingahópurinn vann að til að unnt væri að greina stöðuna og búa til sviðsmyndir.

10.1 Ný kynslóð líkana

Í ráðuneyti fjármála- og efnahagsmála hefur að undanfögnu verið unnið að því að forrita líkön þar sem notast er við skattframtöl allra landsmanna. Um er að ræða sveigjanleg og hraðskreið líkön sem byggjast á örstefnuhermun og eru forrituð í R. Líkönin leysa af hólmi þrjú eldri SQL-líkön. Með nýjum líkönum er hægt að herma tekjuskatt, útsvar og barnabætur í sömu andrá fyrir alla Íslendinga 16 ára og eldri og auðvelt að samkeyra og greina niðurstöður. Í líkönunum má hæglega vinna mismunagreiningar á áhrifum breytinga á tekjudreifinguna, t.a.m. í tekjutíundum, eignatíundum, aldri, kyni, hjúskaparstöðu og eftir landshlutum svo fáein dæmi séu nefnd.

Hér er um að ræða mun meiri vinnsluhraða og nú er orðinn raunhæfur kostur að útbúa margar sviðsmyndir í rauntíma. Einfaldar samanburðarkeyrslur sem áður tóku langan tíma eru nú keyrðar á 2–6 sekúndum. Þessu til viðbótar er spánákvæmni líkananna meiri og greiningar ítarlegri. Hér í skýrslunni hefur verið vikið að því lykileinkenni bótakerfanna að beina stuðningi þangað sem þörfin er mest. Hingað til hafa greiningar á áhrifum breytinga oft birst í tegundadæmum sem reiknuð hafa verið út fyrir dæmigerða aðila sem í hverju tilfelli njóta tiltekinna bóta. Slík greining er grunn og dregur ekki fram alla sem verða fyrir áhrifum. Með því að skoða áhrifin á allt litróf einstaklinga sem bótanna njóta fæst auðvitað betri sýn á viðfangsefnið og áhrifin af breytingunni. Líklegt er að það bæti pólitíska umræðu og auki dýpt hennar.

Hraði útreikninga og geta til að framkvæma í rauntíma gerir stjórnáttmálumönnum kleift að leggja línurnar í ljósi hinna ýmsu sviðsmynda og fyrir vikið verður ákvarðanatataka skilvirkari og hraðari. Verkaskiptingun er snýr að þeim hlut stjórnáttmálanna að leggja línurnar og stjórnsýslu að útfæra

verður þá skýrari. Sá böggull fylgir skammrifi að líkönin eru í eðli sínu kyrr, þ.e. niðurstöðurnar eru ekki hegðunardrífna af því sem greint er heldur byggjast á hegðun í fortíð. Í þessum líkönum eru mögulegar framtíðarbreytingar keyrðar á gögnum hins liðna án þess að tillit sé tekið til þess að hegðun fólks breytist. Það verður auðvitað að hafa í huga að skatt- og bótakerfi breyta hvötum og hegðun einstaklinga. Sem fyrsta nálgun eru kyrr líkön góð spálíkön. Þegar hugað er að greiningu á langtímaþróun þarf aðrar nálganir og önnur líkön sem taka tillit til breyttrar hegðunar.

10.2 Sviðsmyndir breytinga í núverandi kerfi

Verkefni sérfræðingahóps og stýrinefndar var að beina fjármagni sem sett var til hliðar í fjármálaáætlun 2019–2023 að tekjulægri einstaklingum og fjölskyldum. Þetta þýðir að þótt umfjöllun um skattkerfið hafi verið heildstæð þá hefur greiningin einkum og sér í lagi beinst að áhrifum þess á þá sem hafa lægri tekjur. Áherslan hefur verið að skoða þróun skattbyrði og samspil hennar við stýritæki kerfisins sem eru aðallega grunnprósenta og persónuafsláttur. Um leið skal á það minnst að grunnprósenta og persónuafsláttur ákvarða skattleysismörk með þeim hætti að skattleysismörkin teljast til þeirra tekna þegar persónuafsláttur er fullnýttur og endurspeglast í hlutfallinu sem er á milli persónuafsláttar og grunnprósentu. Skattleysismörkin eru afleidd stærð og ekki bundin í lögum en þróast eftir því sem framangreindum breytum er hnikað til. Áður hafa verið færð rök fyrir því að málefnalegra sé að skoða skattkerfi út frá skattleysismörkum og skattprósentu fremur en persónuafslætti og skattprósentu.

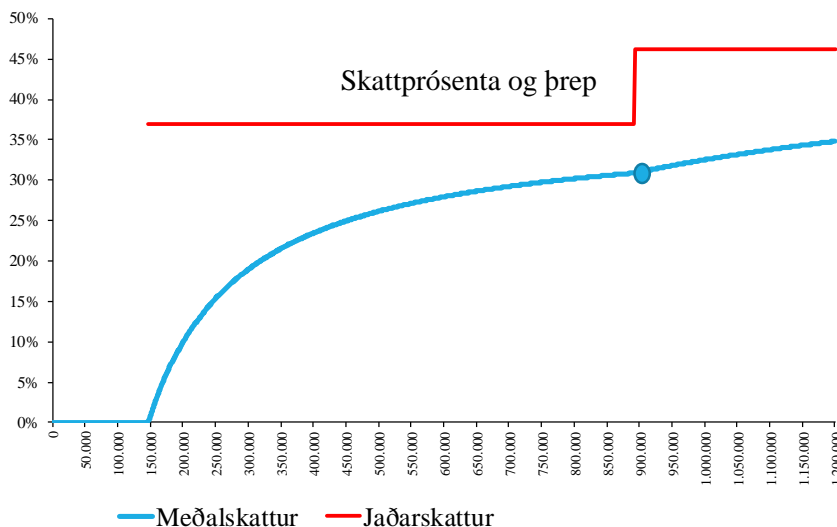
Keyrslur sviðsmynda fara allar fram í líkaninu. Greint er frá niðurstöðum þeirra hér í skýrslunni en leitast er við að hafa greininguna eigindlega fremur en meginlega. Niðurstöður meginlegu greiningarinnar, þ.e. hin magnbundnu mældu áhrif í allri sinni sundurliðun, birtast svo í niðurstöðum líkansins. Eins og áður hefur verið fjallað um er líkanið keyrt í rauntíma, niðurstöður birtast um leið ásamt áhrifum allra útfærslna.

Almennt í núverandi kerfi (án þess að skilgreina nýtt þrep) er hægt að sjá áhrif breytinga á grundvelli fjögurra sviðsmynda sem eru sýndar í eftirfarandi töflu.

Tafla 10.1. Sviðsmyndir í núverandi kerfi tekjuskatts.

Sviðsmynd	Skattprósenta (t)	Persónuafsláttur (p)	Skattleysismörk (s)
1.	↓	Óbreytt	↑
2.	↓	↓	Óbreytt
3.	↓	↑	↑
4.	Óbreytt	↑	↑

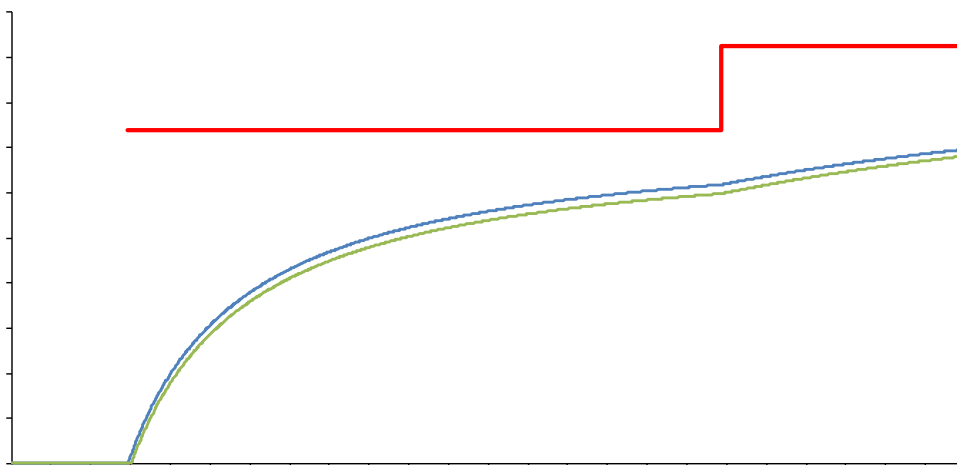
Mikilvægt er að sjá hvernig áhrif þessara sviðsmynda birtast með hliðsjón af skattbyrðinni. Á mynd 10.1 er hinn hefðbundni skattbyrðisferill einstaklings í kerfi staðgreiðslu sem og jaðarskattur í hverju þrepi.



Mynd 10.1. Skattbyrði einstaklings í tekjuskatti (mánaðarlegar skattskyldar tekjur).

Allar útfærslur sem hér er lýst hliðra bláa ferli meðalskatts (skattbyrði) til hægri og hinn nýi ferill birtist lóðrétt undir eldri ferlinum. Við breytinguna dregur úr skattbyrði við hvert tekjustig en í mismiklum mæli þó eftir sviðsmyndum.

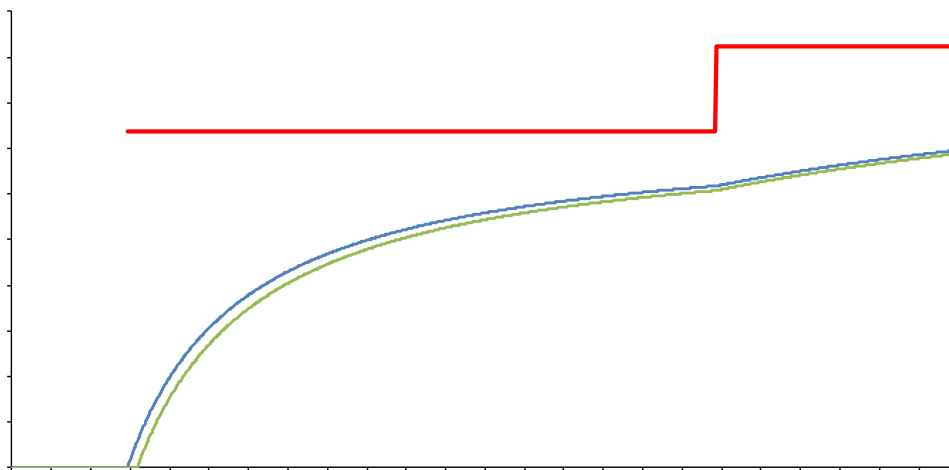
Lækkun skattprósentu ein og sér í fyrstu sviðsmynd hækkar skattleysismörk og minnkar skattbyrði allra um sama prósentustig. Þessi sviðsmynd er sýnd á mynd 10.2. Við lækkun prósentunnar við óbreyttan persónuafslátt hækka skattleysismörkin og alls staðar er sama fjarlægð í lóðréttu tilliti milli nýja græna ferilsins og gamla bláa ferilsins.⁸⁴ Þessi nálgun svarar til forsendu stjórnarsáttmála en ráðstöfunin dregur úr jöfnun um leið og hún eykur hvata til vinnu. Prósentutala lækkunar er í krónutölu hærri hjá þeim sem hafa hærri laun. Þessi áhrif eru þó milduð af því að 46,24% lækkar ekki.



Mynd 10.2. Lækkun prósentustigs í neðra þrep en efra þrep óbreytt (sviðsmynd eitt).

⁸⁴ Nema við efri mörk tekna, í hátekjuþrepinu, því að prósentan lækkar ekki sem gerir það að verkum að við háar tekjur falla ferlarnir næstum saman.

Í annarri sviðsmynd er skattprósenta lækkuð og persónuafslátturinn um leið þannig að skattleysismörkum er haldið óbreyttum fyrir gefna minnkun í tekjuöflun hins opinbera. Þessi nálgun gengur hvað lengst í að auka hvata til vinnu en gengur um leið lengst gegn jöfnuninni í núverandi tveggja þrepa kerfi. Hún er ekki til frekari skoðunar í sviðsmynd tveggja þrepa kerfis.



Mynd 10.3. Hækkun persónuafsláttar (sviðsmynd fjögur).

Fjórða sviðsmyndin sem er sýnd á mynd 10.3 byggist á því að skattprósenta er haldið óbreyttri en ráðstöfunin beinist fyrst og fremst að hækkun persónuafsláttar. Persónuafsláttur sem er krónutala á hvern framteljanda vegur hlutfallslega mest hjá þeim sem lægst hafa launin eins og fyrri umfjöllun gefur til kynna. Ferillinn hliðrast til hægri og mest við lágur tekjur. Ef því sem tekjur aukast dregur úr lóðréttri fjarlægð milli upphaflega ferils skattbyrðar (þess bláa) og nýja ferils skattbyrðar (þess græna). Áhrifin fjara út við háar tekjur. Hækkun persónuafsláttar er hins vegar dýr aðgerð. Þúsund króna hækkun persónuafsláttar á mánuði kostar til að mynda u.þ.b. 3 ma.kr. á ári. Þessi aðgerð hefur engin jaðaráhrif og þar af leiðandi engin áhrif á hvata til vinnu.

Fyrir gefna fjárhæð í minnkaðri tekjuöflun eru sviðsmyndir eitt, tvö og fjögur með gjörólíka útkomu á því hverjir njóta aðallega skattalækkunar. Hækkun persónuafsláttar gefur öllum fasta krónutölu og vegur hlutfallslega mest hjá þeim sem hafa lágur tekjur. Lækkun prósentunnar gefur þeim sem hæstar hafa tekjurnar hæstu krónutölu enda þótt hlutfallstala ávinnings sé hin sama fyrir alla.⁸⁵

Þriðja sviðsmyndin fer bil beggja og hefur bæði áhrif á jöfnuð og hvata í skattkerfinu. Miðað við þá fjárhæð sem er til ráðstöfunar er slík aðgerð máttminni fyrir jöfnuð og hvataáhrif en hinar enda brúar hún bil beggja sjónarmiðanna og dreifir kröftunum miðað við gefna fjárhæð sem er til ráðstöfunar.

Leiðarljós fyrri umfjöllunar í skýrslunni er sú staðreynd að prósentu skattkerfisins við skattleysismörkin er há í norrænum samanburði og skattleysismörkin líka. Skattleysismörkin hafa þó gefið eftir frá upptöku staðgreiðslunnar og hafa nálgast það sem kalla má „norrænt“ stig. Grunnprósenta skattkerfisins er nú um stundir u.þ.b. 2 prósentustigum hærri en hún var við upptöku staðgreiðslunnar. Prósentan hækkaði til að byrja með á níunda áratugnum en síðan var leitast við að lækka hana en hún hefur þó aldrei náð því sem hún var við upphaf staðgreiðslunnar. Tvennt stendur hér upp úr í þessari umræðu. Annars vegar er í kerfinu minni jöfnun en áður og hins vegar há grunnprósenta.

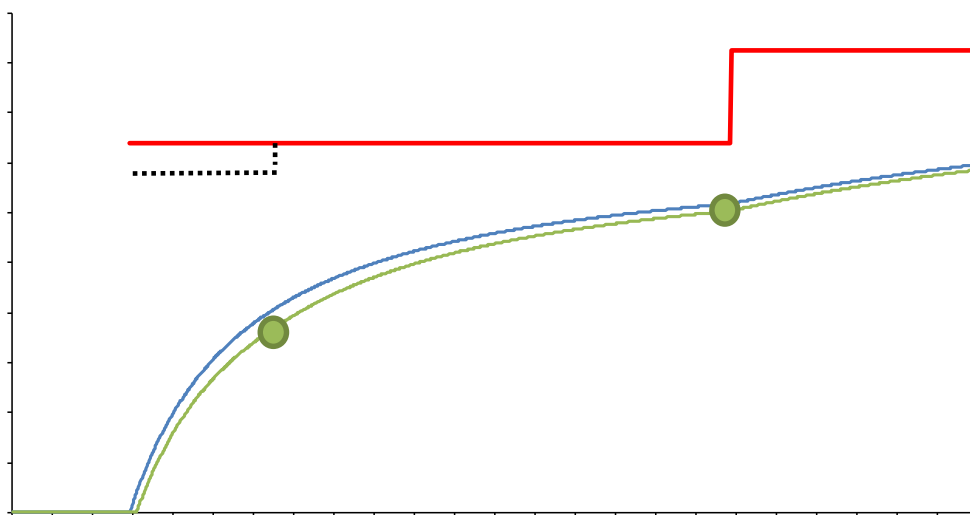
⁸⁵ Eins og áður sagði eru þessi áhrif milduð því að 46,24% þrepið lækkar ekki.

Almennt er hægt að hækka persónuafslátt til að auka jöfnun skattkerfisins eins og komið hefur fram en það er dýr ráðstöfun, hækkar skattleysismörk og færir okkur fjær hinni norrænu nálgun. Önnur leið til þess að auka jöfnun, en ná á sama tíma fram ákjósanlegum áhrifum er snertir hvata vinnuframboðs, er að búa til nýtt neðsta þrep. Slíkt þrep drægi úr vægi persónuafsláttar fyrir jöfnunina sem þá yrði í ríkari mæli en áður borin af þrepum kerfisins. Aukinheldur er mun ódýrara að hnika til prósentu í því þrepi en grunnprósentu núverandi kerfis. Þannig reynist unnt að ná meiri lækkun prósentu hins nýja þreps að gefnum fjárhæðum til lækkunar skatta. Lág prósentu í neðsta þrepi hefur líka bein áhrif í samspili skatta- og bótakerfa og minnkar jaðaráhrif þeirra. Það telst eftirsóknarvert.

Að lokum skal bent á að virk hagstjórn eykur skattbyrðina mest við tekjustig ofan við mörk þrepa, t.a.m. tekjustig rétt ofan skattleysismarka líkt og gerst hefur undanfarin ár. Í þessari skýrslu er lagt til að dregið verði úr virkri hagstjórn í gegnum skattkerfið með tengingu skattkerfismarka við verðlag og framleiðni. Slík ráðstöfun felur engu að síður í sér sjálfvirka sveiflujöfnun en í minni mæli en áður, eins og kom fram fyrir í skýrslunni. Í þessu sambengi skiptir máli að þeim mun fleiri sem mörk þrepa eru því jafnara leggst hagstjórnin á skattgreiðendur. Hér þarf þó að feta ákveðið einstigi því að þeim mun fleiri sem þrepin eru því flóknara verður kerfið og framkvæmd þess.

Ókostur aðgerðarinnar sem hér hefur verið lýst með nýju þrepi er sá að hvatar aukins vinnuframlags verða einungis í þeim hluta tekjudreifingarinnar sem verður fyrir áhrifum breyttra jaðarskatta, fyrir hina með hærri tekjur felur breytingin í sér minni skattbyrði án jaðaráhrifa og líkist þannig þeim áhrifum sem hækkan persónuafsláttar hefur.

Sérfræðingahópur og stýrinefnd líta svo á að nýtt lægra þrep falli vel að lausn þess verkefnis sem lagt var upp með að leysa. Stýrinefndin hefur í kjölfarið lagt fyrir sérfræðingahópinum að skoða áhrif upptöku nýs lægra þreps. Áhrif þess á skattbyrði eru sýnd í formi punktalínunnar á mynd 10.4. Fylltu punktarnir tákna þá bugðurnar í skattbyrðinni þar sem skattbyrðin vex hraðar í kjölfar þess að tekjur fara yfir mörk. Það er líka bugða á ferlinum við skattleysismörkin og skattleysismörkin hækka við óbreyttan persónuafslátt.



Mynd 10.4. Áhrif nýs neðra þreps á skattbyrði.

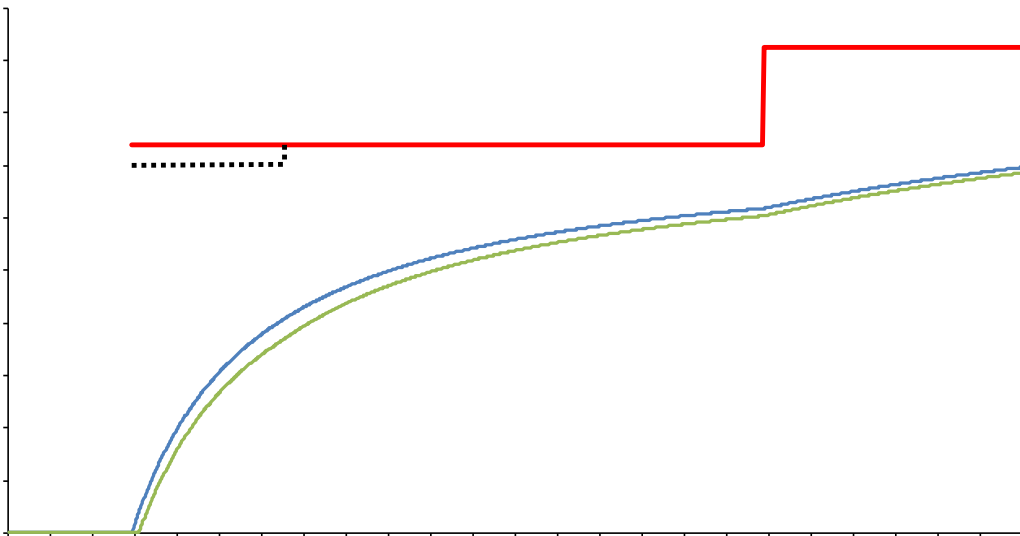
Útfærslumöguleikarnir hér eru í anda sviðsmynda eitt til þrjú. Á sviðsmyndum sem nefndar voru eitt og tvö er nýtt neðsta þrep, búið að lækka skattprósentu þess og persónuafsláttur óbreyttur eða skattleysismörk. Á þriðju sviðsmyndinni er búið að lækka bæði prósentu með nýju þrepi og hækka

persónuafslátt en aðferðin líður fyrir það að gefin fjárhæð skattalækkunar dregur hratt úr möguleikum á prósentulækkun þar eð breyting á persónuafslætti er dýr. Hér verður því einblínt á sviðsmyndir eitt og tvö.

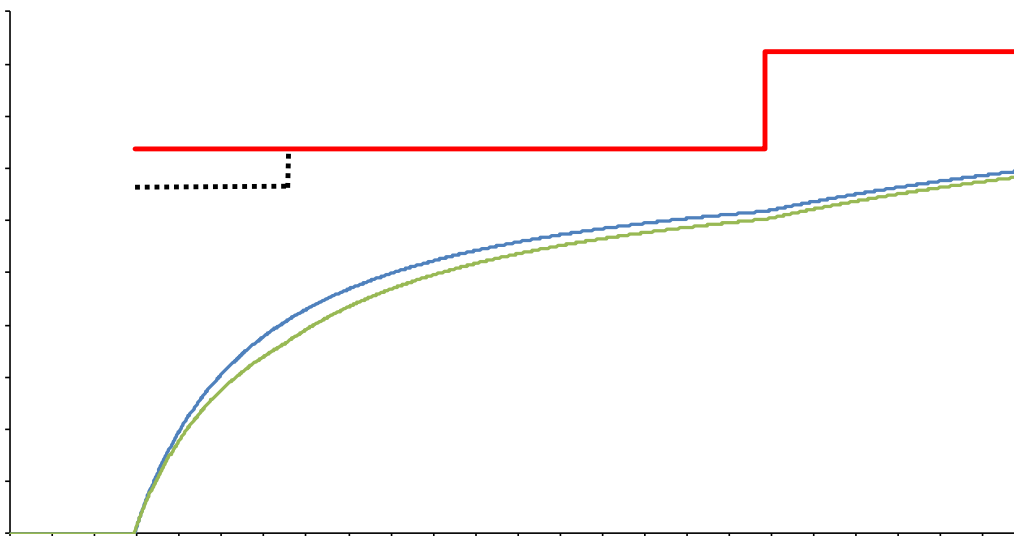
Hér á eftir fara tvær myndir sem eru stilltar þannig af að þær endurspeglar jafngildar aðgerðir hvað tekjuöflun snertir. Á fyrri myndinni hefur verið búið til nýtt lægra þrep en persónuafslættinum er haldið óbreyttum. Á seinni myndinni er sams konar aðgerð, þ.e. nýtt lægra þrep, en þar er skattleysismörkum haldið óbreyttum með lækkun persónuafsláttar. Seinni myndin sýnir að meiri prósentulækkun næst en á fyrri myndinni og að við efri mörk hins neðra þreps verður fjarlægðin frá upphaflega ferli skattbyrðar meiri, þ.e. skattbyrði minnkar meira við mörkin. Tekjustig efri marka hins fyrsta þreps skiptir miklu um áhrifin og um leið er dýrt að hnika þeim hærra. Ef mörkin eru staðsett í kryppugildi tekjudreifingarinnar, þ.e.a.s. þar sem flestir eru, mun fjöldinn njóta minni skattbyrðar í ríkari mæli en ella. Aftur á móti minnkar skattbyrðin ekki eins mikið hjá þeim sem eru fyrir neðan mörkin og eru líklegir til að vera í hlutastarfi fremur en í fullu starfi, séu mörkin rétt stillt.

Það sem næst með lækkun persónuafsláttar, sem miðar að því að halda skattleysismörkum föstum, er myndarlegri prósentulækkun á nýju þrepi. Jöfnunin birtist þá í enn ríkari mæli en ella í gegnum tröppur skattkerfisins sem verða krappari en annars. Hlutur persónuafsláttar í jöfnuninni gefur þá eftir á móti. Með þessu móti er um leið leitast við hámarka jákvæð hvataáhrif íhlutunarinnar á fullvinnandi einstaklinga með lágur tekjur og bótaþega.

Rík krafa hefur hingað til verið að hækka persónuafslátt og því kann að hljóma mótsagnarkennt að hér skuli lögð fram tillaga um lækkun hans. Í þessu samhengi þarf að hafa í huga að almennt í viðskiptum er horft til afsláttar í ljósi þess verðs sem verið er að greiða. Skattprósentan í þessu samhengi endurspeglar þá verðið en verð og afsláttur saman ákvarða hagkvæm kaup. Sama á við um persónuafslátt og prósentur skattkerfis. Ekki er eins þörf fyrir persónuafslátt þegar skattprósentan er lág. Almennt stangast það þó á við sjónarmið um jöfnun en hér er aftur á móti lögð til sú ráðstöfun að þrep skattkerfisins styðji jöfnunina í ríkari mæli en áður um leið og dregið er úr vægi persónuafsláttar. Jöfnunin kemur þá í ríkari mæli gegnum tröppurnar og þær verða krappari fyrir vikið. Af þessari ráðstöfun eykst skattbyrði ekki hjá neinum en ráðstöfuninni er í ríkari mæli beint að fullvinnandi fólki á vinnumarkaði og bótaþegum á fullum bótum.

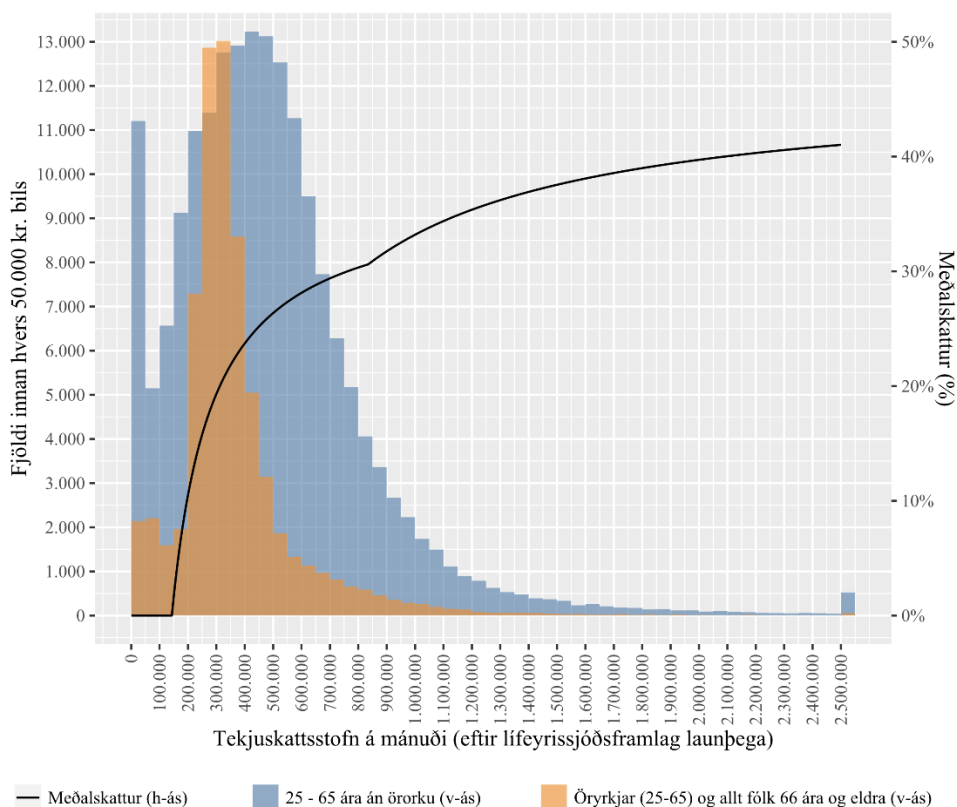


Mynd 10.5. Nýtt neðra þrep með óbreyttum persónuafslætti.



Mynd 10.6. Nýtt neðra þrep með óbreyttum skattleysismörkum.

Í þessu samhengi er hjálplegt að skoða skattbyrðina í ljósi tekjudreifingarinnar eins og gert er á mynd 10.7. Myndin sýnir samhengi tekna (eftir lífeyrissjóðsframlag) og skattbyrði á hægri ás og tekna og fjölda á tekjubílum á vinstri ás miðað við álagningu 2018. Á henni sést hve mikilvægt er að stilla efri mörk neðra þrepsins þannig að það snerti sem flesta, þ.e. að mörkin séu sem næst kryppugildi dreifingar í hópum framteljenda.



Mynd 10.7. Skattbyrði og tekjudreifingar við álagningu 2018.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

10.3 Tekjutengdur persónuafsláttur og U-laga skattkerfi

Í síðasta kafla var fjallað um fræðileg rök fyrir U-laga skattkerfi með útgreiðanlegum persónuafslætti. Skattkerfi sem tekur tillit til kostnaðar skattlagningar í formi minna vinnuframlags hárra skatta um leið og sjónarmið um endurdreifingu taka mið af því hvaða vægi ólíkir tekjuhópar hafa fyrir samfélagslega velferð sem á endanum birtist á vettvangi stjórnmála.

Fórnarskipti skilvirkni og jafnaðar eru í lykilhlutverki þegar taka þarf ákvörðun um hagkvæmstu skatta. Horft er til hvenær kostnaður jöfnunar vegna minnkaðs hvata til vinnu verður meiri en ábatinn sem hlýst af tekjujöfnun. Útreikningar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 2015 byggðust á þessum sjónarmiðum og eftirfarandi forsendum um:

- Samfélagslega velferð.
- Velferð einstaklinga af neyslu og afstöðu til vinnu.
- Tekjudreifingu í samfélaginu fyrir skatta.
- Viðbrögð tekjuhóps við skattbreytingu (e. elasticity of taxable income).
- Prósentubreytingu tekna fyrir skatt af prósentubreytingu jaðarskatts.

Að teknu tilliti til alls þessa gefa fræðin niðurstöður um hagkvæmasta jaðarskatt fyrir hvern tekjuhóp. Þá skal hafa í huga að persónuafslátturinn er útborganlegur. Hann ákvarðast utan líkansins en jaðarskatturinn ákvarðast í líkaninu.

Eiginleikar kerfisins byggðust í aðalatriðum á eftirfarandi þáttum:

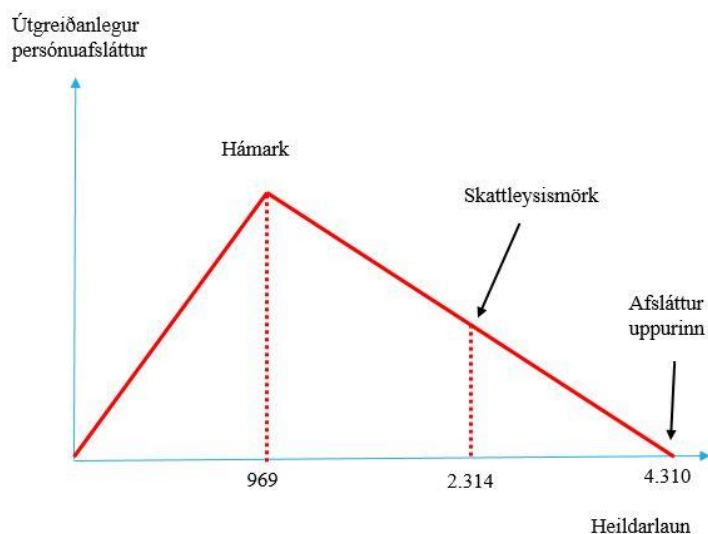
- Einstaklingsframtölum með engri samsköttun.
- Tekjutengdum og útgreiðanlegum persónuafslætti en ekki millifæranlegum.
- Hámarksgreiðslu með þremur börnum og þriðjungi barnabóta varið til hækkunar persónuafsláttar. Sameinað kerfi barnabóta einstæðra foreldra og sambúðarfólks með 450 þús.kr. á barn og 12% skerðingu með skerðingarmörkum á barn sem þá voru 2,4 m.kr.
- Niðurfellingu vaxtabótakerfisins og 8 ma.kr. veitt til fjármögnunar á hækkun persónuafsláttar.

Helstu niðurstöður þessarar úttektar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins voru á þá leið að breytingin væri borin af millitekjufólki. Í kjölfar þess varð úr að samráðsvettvangur um aukna hagsæld uppfærði tillögurnar með það að leiðarljósi að milda niðurstöðurnar þannig að breytingin yrði síður kostuð af fólki með millitekjur. Í þessu samhengi er litið til niðurstaðna samráðsvettvangsins sem grunnsviðsmyndar.

Óútkljáð vandamál var hvernig samspili skattkerfis og bótakerfa yrði háttað í slíku kerfi útgreiðanlegs persónuafsláttar. Lausn þess hefur reynst eitt af stóru verkefnum sérfræðingahópsins og stýrinfendar enda gerir aðferðin sem hönnuð var stjórnvöldum kleift að beita skattkerfi með blöndu af tekjutengdum og ótekjutengdum persónuafslætti.

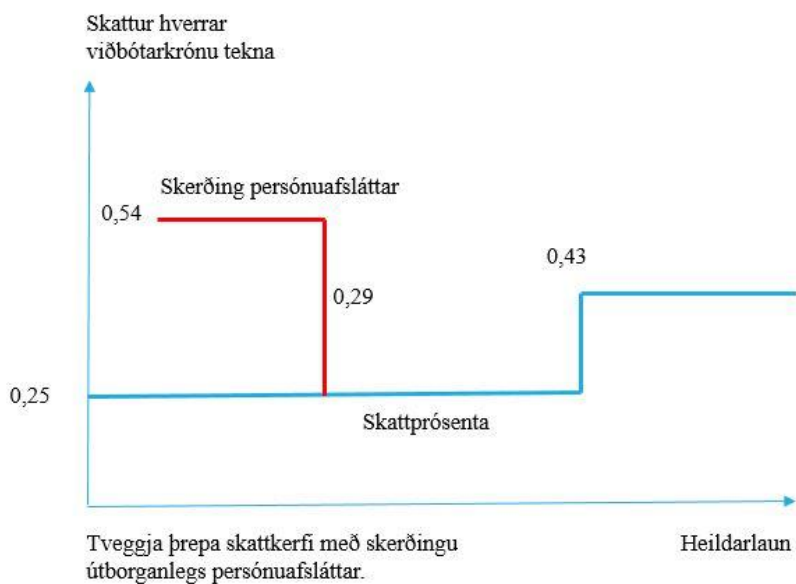
Persónuafsláttur og skattprósentur

Grunnsviðsmyndin sem miðað er við hér byggist á niðurstöðum samráðsvettvangsins. Samkvæmt henni er persónuafslátturinn hækkandi króna á móti krónu í árlegum tekjum að 968 þús.kr. Þegar þeim tekjum er náð er persónuafslátturinn 1.250 þús.kr. að frádregnum 29% af tekjum. Það þýðir að miðað við 25% grunnprósentu eru skattleysismörk við 2.310 þús.kr. og persónuafslátturinn er uppurinn við 4.310 þús.kr. Þessu er lýst á mynd 10.8.



Mynd 10.8. Þróun persónuafsláttar með tekjum.

Skattprósentur í þessu tveggja þrepa kerfi voru 25% upp að 7,8 m.kr. í árstekjur og 43% eftir það. Til viðbótar þessu er 29% jaðaráhrif skerðingar persónuafsláttar þar til aflátturinn er uppurinn, þ.e. alls 54% jaðaráhrif.



Mynd 10.9. Jaðarskattar í kerfi tekjutengds persónuafsláttar.

Áhrif á bótakerfin

Í útfærslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og samráðsvettvangsins var ekki horft á áhrif hækkaðs persónuafsláttar á bótakerfi (ellilífeyri, örorkubætur og stuðningskerfi sveitarfélaga) enda er hækkun persónuafsláttar hugsuð sem vinnumarkaðsráðstöfun.

Bótakerfin eru með jaðarskatta eins og þau eru nú, bæði vegna skerðinga atvinnutekna og skatta af bótum og atvinnutekjum. Samanlagt eru þessir jaðarskattar allnokkrir. Það myndi leiða til verulegrar röskunar á samspili skatta og bótakerfa að setja 54% (29+25) jaðarskatt í stað 36,94% og hafa áhrif á hvata til aukinnar atvinnuþátttöku. Á sama tíma er það markmið að bótapegar búi við sama skattkerfi og launþegar.

Sérfræðingahópurinn hefur útfært lausn sem hlutleysir fyrrnefnd áhrif aukins persónuafsláttar að teknu tilliti til atvinnutekna bótaþega. Bótaþegar yrðu þá sem hópur ekki fyrir áhrifum af þessari ráðstöfun. Breyting á bótakerfum myndi þá leiða til lækkunar bótahlutans um leið og skattahlutinn sem veitir ívilnun hækkaði. Aðferðin viðheldur óbreyttum jaðaráhrifum núverandi kerfis. Útfært var enn fremur hvernig hægt væri að minnka jaðaráhrifin enn frekar og það hefði þá orðið hluti núverandi vinnu um endurskoðun kerfis örorkubóta með ívilnun í huga.

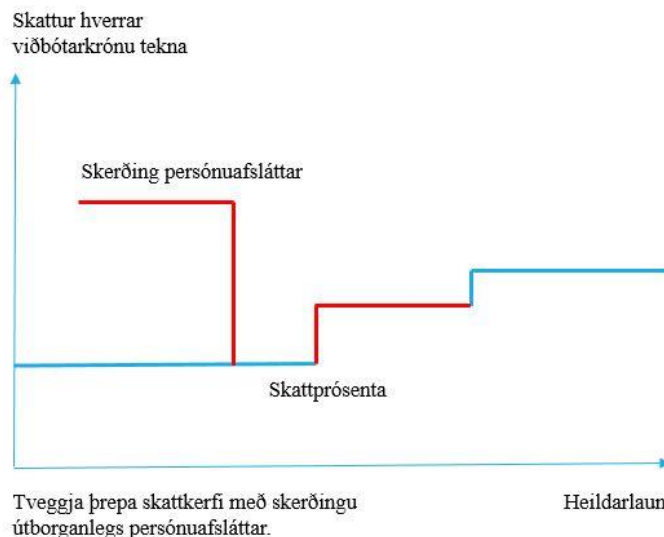
Framangreint nýtist í allri nálgun að tekjutengdum persónuafslætti og gagnvart þeim vanda sem honum fylgir varðandi jaðarskatta bótakerfa. Hætt er við að skerðing bóta með hækkun persónuafsláttar sé stjórnómálalega erfið vegferð, enda þótt hún væri farin til að koma í veg fyrir óæskileg jaðaráhrif og tryggja óbreytta stöðu bótaþega. Hækkun persónuafsláttar var fyrst og fremst hugsuð sem ráðstöfun fyrir vinnumarkaðinn til að bæta tekjur lágtækjufólks.

Sviðsmynd sérfræðingahóps

Út frá framangreindum forsendum og 14 ma.kr. sem eru til ráðstöfunar í fjármálaáætlun var framangreind sviðsmynd keyrð. Talið var að 4 ma.kr. myndu sparast í barnabætur og að vaxtabætur yrðu 3 ma.kr., eins og nú um stundir, sem þýðir að jafnstöðulausn að teknu tilliti til þessara stærða stenst á endum miðað við þá fjármuni sem eru til ráðstöfunar. Hér er miðað að því, eins og áður hefur komið fram, að ráðstöfunin gagnist fólki á vinnumarkaði og því er sjónum beint að þeim framteljendum.

Framteljendur á vinnumarkaði eru 183 þúsund í aldurshópnum 25–65 (án bótaþega). Í niðurstöðum samráðsvettvangs um aukna hagsæld var gert ráð fyrir tekjubili fyrir framteljendur þar sem nýr ferill skattbyrði var ofan við feril skattbyrði núverandi kerfis. Þeir framteljendur greiddu því hærri skatta samkvæmt nýju kerfi. Þegar þetta bil tekna var reiknað miðað núverandi kerfi álagningar 2018 reyndist það vera á bilinu 3,6–5,3 m.kr.⁸⁶ Þessir framteljendur hafa ekki nægilega háar tekjur til að njóta ívilunar lægri skattprósentu miðað við persónuafsláttinn sem þeir voru með og þann sem þeir fá nú. Í hópnum eru 37 þúsund manns sem samsvarar um 20% framteljenda á vinnumarkaði. Við þessu var brugðist með því að lækka grunnprósenta úr 25% í 22% upp að 5 m.kr. tekjumörkum. Til að unnt væri að ná jafnstöðu í tekjuöflun þurfti að búa til nýtt 36,2% milliprep með tekjumörkum milli 5 og 8,2 m.kr. með 43% skatti í efsta þrepi á tekjur fyrir ofan þau mörk.

⁸⁶ Bilið hefur stækkað miðað við niðurstöður samráðsvettvangs þar sem nota þurfti niðurstöður hans óverðbættar á móti krónutölum og þrepum skattkerfisins 2018. Það reyndist nauðsynlegt því verðbættar fjárhæðir samráðsvettvangsins tryggja ekki nægilega fjármögnun kerfisins.



Mynd 10.10. Þriggja þrepa tekjutengt skattkerfi með tekjutengdum persónuafslátti.

Mynd 10.10 sýnir skattkerfi með þremur þrepum. Mörk þrepa taka mið af því að skattbyrði allra í nýju kerfi lækki miðað við álagningu 2018. Það hefur þau áhrif að mjög fáir njóta lægstu prósentunnar. Millitekjuþrepið (rauða línan hægra megin) er næstum með sama prósentustigi og núverandi grunnprósenta en jaðaráhrifin eru meiri en í núverandi kerfi, þ.e. 22% og 29% sem saman myndar 51% jaðarskatt. Þessi aðilar njóta hækkaðs persónuafsláttar. Sú staðreynd að sneiða þurfi hjá aukinni skattbyrði millitekna leiðir til skattkerfis sem inniheldur ekki hina eftirsóknarverðu eiginleika hagkvæms skattkerfis. Sérfræðingahópur og stýrinefnd ákváðu í kjölfarið að vinna ekki frekar með þessu útfærslu og sneru sér alfarið að því að greina núverandi kerfi og umbætur á því.

Lærdómur af vegferð tekjutengds persónuafsláttar

Allt frá því að Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn setti fram sínar tillögur árið 2015 hafa þær verið til skoðunar á ýmsum stöðum. Eftirsóknarverðast við niðurstöðurnar var möguleikinn á því að stór hluti fólks byggji við lægri skattprósentu en við núverandi kerfi. Í síðasta kafla var ítarlega fjallað um hvernig það er hagfelld ráðstöfun að veita stuðningi þangað sem þörfin er mest. Tekjutengdar ívilnanir byggjast á því að viðbótarávinningurinn sé meiri eftir því sem tekjur þeirra sem njóta eru lægri og þörfin þar af leiðandi meiri. Að sama skapi munu þeir sem ekki njóta vera með lægri jaðarskatt og finna fyrir meiri hvata til að vinna. Hagkvæmasta nálgunin er að gæta þess að skerðingar í skattkerfinu séu skarpar til að bætur nái ekki of langt upp tekjudreifinguna. Þetta er nauðsynlegt svo að háir jaðarskattar snerti ekki of marga og valdi ekki of miklum usla með því að draga úr hvata margra til vinnu. Jafnframt er það pólitísk spurning hvort byggja eigi fremur á endurdreifingu í bótum til þeirra sem þurfa en allra óskilyrt. Barnabætur eru dæmi um slíkt.

Ef notast á við tekjutengdan persónuafslátt þarf að aðlaga bótakerfið að skattkerfinu til að komast hjá því að hvataáhrif verði ekki meira íþyngjandi en nú er. Slíkt getur reynst erfitt í framkvæmd.

