

## Staðgreiðsla í 30 ár

- 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 hærrí tekjur, sem á móti voru með hærrí skattbyrði fyrir. Þessi þróun er hér nefnd raunskattskrið og langtímaþróun í þessu efni hefur yfirgnæft aðra hluta staðgreiðslukerfisins. 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 vegna þess hvernig kerfið var stillt af við innleiðingu þess. 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.
- 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 skuldasöfnun 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 lóðréttu 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 hærrí 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.

## Stuðningur við barnafjölskyldur

- 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 almenn 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 stjórnmalalegt 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.

- 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.
- Heildarútgjöld til greiðslu barnabóta munu á næsta ári nálgast stigið sem þær voru í þegar efnahagsáfallið 2008 reið 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 hÉrlendis 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.

## Húsnæðisstuðningur í gegnum skattkerfið

- 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.
- Miðað við þá fjármuni í fjármálaáætlun sem ætlað 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 og hækkun persónuafsláttar um prósentustig umfram vísitölu neysluverðs).
- Vaxtabótakerfið er flókið, ógagnsætt og þungt í vöfum í því tilliti að stjórnþæki þess eru mörg. Það endurspeglast í fjölda lagskiptra útreikninga, fjölda viðmiðunarfjárhæða o.s.frv. Undanfarin ár hafa stjórnvöld lagt aukna áherslu á önnur form húsnæðisstuðnings meðfram vaxtabótakerfinu.
- Sérfræðingahópur og stýrinefnd telja að annaðhvort þurfi að einfalda kerfið og beina stuðningi með markvissari hætti, jafnvel þannig að vaxtabætur verði tímabundnar eftir fyrstu kaup til að styðja við eignamyndun, 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 að lækka þröskuld tekjulágra og ungs fólks inn á fasteignamarkaðinn 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 lágar tekjur, og gera því ekki tillögu um framhald þessa úrræðis.
- Annað úrræði er varanlegt og er ætlað 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 samfellt 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 lágar launatekjur. Sérfræðingahópurinn og stýrinefnd hafa skoðað útfærslu sem gerir lágláunafólki 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.

## Norrænn samanburður skattkerfa

- Hér eru skattleysismörkin há, fyrsta grunnprósentan hæst og þreppin fæst. Mjög mismunandi er hvort skattlagning sé launþegamegin (alfarið í Danmörku) eða þung á launagreiðanda (Svíþjóð).
- Áhersla er lögð á heildarskattbyrði. Aðili sem er innheimtur er ekki endilega sá aðili sem ber skattbyrðina. Háir skattar á launafólk 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. Heildarskattbyrði (**launafólk og vinnuveitendur**) yfir allar fjölskyldueiningar OECD samanburðar og litrófs tekna er nær alltaf lægst á Ísland (eða næstlægst).
- Skattbyrði á launafólk eitt og sér fyrir Ísland gefur ekki jafn hagfelldar og einhlítar niðurstöður. Fyrir lág laun íþyngir hátt fyrsta þrep en á móti hafa há skattleysismörk áhrif til ívilnunar. Skattleysismörkin hafa gefið eftir um leið og þau hafa nálgast norrænt stig. Skattbyrði launafólks á Íslandi er mjög svipuð og í Noregi. Þeir eru með lægri grunnprósentu 24% (auk tryggingargjalds launþega 8,2%) en 4 þrep til viðbótar.

- *Heilt yfir eru jaðarskattar launafólks og heildarjaðarskattar (launafólk og vinnuveitendur) lágir og oft lægstir hér á landi. Hvað lægstu tekjurnar varðar eru þeir hins vegar í hærrí kantinum og þar hefur hátt fyrsta þrep áhrif. Þá hefur hið séríslenska fyrirkomulag að veita barnabótum þangað þar sem þörfin er mest með tekjutengingum áhrif til hækkunar jaðarskatta enn frekar fyrir þá hópa. Það íþyngir samanburðinum. Einstæðir foreldrar á lágum launum hafa lægri skattbyrði hér. Þeir búa ekki við tekjuskerðingu barnabóta og há skattleysismörk hér vega þungt fyrir þá. Jaðarskattar hárra tekna eru hér svipaðir og í Noregi en lægri en í Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi. Mjög ólíkt er hver þrepamörk þeirra eru.*

## Samnýting þrepa

- Gerð var ítarleg greining á umfangi og áhrifum samsköttunar. Ljóst er að vægi samnýtingar hefur aukist að undanfögnu. Samnýting þrepa og persónuafsláttar hjá sambúðarfólki gerir það að verkum að jaðarskattur aðila sem stígur sín fyrstu skref á vinnumarkaði utan heimilis verður hærrí en ef einstaklingsframtöl væru til staðar. Þetta getur leitt til neikvæðra jaðaráhrifa og aukinheldur haft kynjuð áhrif í för með.
- Samnýting þrepa varðar heimild til lækkunar á greiðslu hátekjuskatts. Tekjuhærra sambúðarfólk þar sem annar aðilinn hefur háar tekjur, er því líklegri til að njóta góðs af samnýtingu skattþrepa. Samnýting þrepa byggir auk þess á flóknum þriggja laga útreikningi sem gerir kerfið bæði ógagnsætt og flókið.
- Hvað kynjuð áhrif snertir er vert að nefna að um það bil 91% af samnýtingu þrepa er metið til hækkunar á ráðstöfunartekjum karla og einungis um 9% til kvenna.

## Ný viðmið í þróun persónuafsláttar og tekjumarka þrepa skattkerfisins

- Framtíðarstefnumótun um þróun viðmiðunarffjárhæða er tímabær. Megininntak þeirrar stefnumótunar þarf að tryggja að raunskattskrið sé ekki innbyggt í kerfið. Það fyrirkomulag sem þyngir skattbyrði þegar laun hækka umfram verðlag og léttir skattbyrði þegar laun halda ekki í við verðlagsþróun er öflugt tæki við hagstjórn. Það felur í sér að skattbyrði eykst á þenslutímum og minnkar á tímum samdráttar.
- Hér er lögð fram tillaga um að skattleysismörk/persónuafsláttur og tekjumörk þrepa fylgi þróun samanlagðra breytinga á vísitölu neysluverðs og þróun framleiðni. Slík tenging tryggir að tekjujöfnunareiginleikar skattkerfis haldist yfir tíma án þess að skerða hagstjórnaráhrif þess um of.
- Slíkt yrði ein mesta breyting á staðgreiðslukerfinu frá því að núverandi staðgreiðsla var tekin upp.

## Nýtt lægsta þrep

- Prósentulækkun grunnprósentu í núverandi tveggja þrepa skattkerfi ívilnar hinum tekjumeiri og krónutölulækkun hinum tekjuminni.
- Almennt er hægt að hækka persónuafslátt til að auka jöfnun kerfisins eða búa til nýtt neðsta þrep sem gerir hið sama. Það er ódýrara en að hreyfa grunnprósentu núverandi kerfis. Eykur hvata til vinnu og kemur beint inn í jaðaráhrif bótakerfa með öflugri hætti en grunnprósentu sem hægt er að lækka minna.
- Það er hægt að ná meiri lækkun prósentu í lægra þrepi ef skattleysismörkum er haldið föstum í kaupmætti, til þess þarf að frysta persónuafsláttinn á meðan nýtt lægra þrep er innleitt í skrefum.
- Markmiðin eins og stjórnvöld horfa á þau hvað skattkerfi varðar er að minnka álögur, líta til jafnaðar en um leið að stuðla að bættum hvataáhrifum kerfisins fyrir launafólk á lágum launum og bótaþega. Í því samhengi stendur vilji til þess að jöfnunin verði í ríkari mæli en áður borin af þrepum kerfisins en af persónuafslætti/skattleysismörkum. Í þessu skyni er það niðurstaða sérfræðingahópsins að mæla með nýju neðra þrepi skattkerfisins. Um leið er það markmið að nýtt þrep endurspegli lækkun grunnprósentu í þrepinu sem máli skiptir.
- Skattleysismörkum verði haldið við núverandi stig. Að gefinni þeirri fjárhæð sem er til ráðstöfunar er markmiðið hér að hámarka lækkun grunnprósentunnar og að efri mörk neðra þrepsins nái til bótaþega og fullvinnandi launafólks á lágum tekjum. Þetta leiðir til þess að persónuafsláttur miðað við það sem nú er verður frystur á aðlögunartímabili sem leiðir til lækkunar hans sem verðlagsþróun nemur og þannig haldast skattleysismörk föst í kaupmætti á aðlögunartíma.
- Með lækkun persónuafsláttar má halda skattleysismörkum föstum og búa til myndarlegri prósentulækkun í fyrsta þrepi og ríflegri mörk þess þreps. Krónutala færir þá frá persónuafslætti til prósentu neðra þreps sem yrði þá mun lægri en ella. Jöfnunin yrði þá í ríkari

*mæli í gegnum „tröppurnar“ en persónuafsláttinn. Kerfið myndi þá viðhalda skattleysismörkum en með krappari tröppum en ella sem er í anda hinnar norrænu nálgunar.*