

Tillaga til þingsályktunar

um skattleysi launatekna undir 300.000 kr.

Flm.: Ólafur Ísleifsson, Anna Kolbrún Árnadóttir, Guðmundur Ingi Kristinsson,
Gunnar Bragi Sveinsson, Inga Sæland, Karl Gauti Hjaltason.

Alþingi ályktar að fela fjármála- og efnahagsráðherra að beita sér fyrir því að mánaðar-
tekjur einstaklinga undir 300.000 kr. verði undanþegnar skattgreiðslum og gera með laga-
og reglusetningu viðeigandi ráðstafanir í því efni fyrir árslok 2018.

Greinargerð.

Tillaga þessi er endurflutt frá 148. löggjafarþingi en með nokkrum breytingum að efni og
með viðbótum við greinargerð sem reistar eru á skýrslu dr. Hauks Arnþórssonar sem hann
vann fyrir þingflokk Flokks fólksins og fylgir með þessari tillögu.

Þingsályktunartillagan felur í sér að fjármála- og efnahagsráðherra er falið að gera tíma-
setta áætlun um að tekjur einstaklinga undir 300.000 kr. verði undanþegnar skatti. Þau skatt-
frelismörk samsvara 106.387 kr. persónufrádrætti. Um tvöföldun skattleysismarka er að
ræða. Forsendur útreikninga í skýrslu Hauks Arnþórssonar og í þessari greinargerð eru að
skattþrep séu óbreytt. Tölur eru rauntölur fyrir árið 2017.

Markmið þessarar tillögu eru tvö: annars vegar að jafna skattbyrði milli tekjuhópa þannig
að þátttaka ríkra og fátækra í rekstri samfélagsins verði líkari því sem tíðkast annars staðar
á Norðurlöndum og hins vegar að hlífa þeim sem eru með tekjur undir framfærslumörkum
við að greiða samfélaginu skatta af þeim tekjum. Tillagan stuðlar að tilfærslu fjár innan skatt-
kerfisins sem kemur fram í lægri skattheimtu hjá tekjulágu fólki og hærri hjá þeim sem hafa
háar tekjur. Með tillögunni er undið ofan af langvarandi þróun þar sem skattbyrði hefur flust
frá tekjuháum til tekjulágra.

Til þess að mæta kostnaði við þessa breytingu er lagt til að persónufrádráttur verði stig-
lækkandi eftir því sem tekjur eru hærri og falli hann alveg niður við 970 þús. kr. Persónufrá-
drátturinn falli eftir sveigðu ferli sem bæði mildar áhrifin á tekjuhærri hópa en sýnir jafnframt
að áherslan er eindregið á að hækka ráðstöfunartekjur láglaunafólks. Í tillögunni er miðað við
að vendlipunktur lækkaðra og hækkaðra skatta verði við 562.000 kr. Skattar hækka smám
saman frá þeirri upphæð með hækkanði tekjum uns skattahækkunin nær 53.895 kr. á mánuði
af 1 milljón kr. Skattahækkun á hærri tekjur yrði sama krónutala. Aukinn tekjuskattur af
hærri tekjum verður nýttur til þess að lækka skattbyrði þeirra sem hafa lægri tekjur.

Tillagan eykur ráðstöfunartekjur um 70% skattgreiðenda, sérstaklega þeirra sem eru á
lágum launum á vinnumarkaði eða á lífeyri. Miðgildi tekna var um 400 þús. kr. ef miðað er
við alla skattgreiðendur á árinu 2017. Miðgildi er punkturinn sem 50% skattgreiðenda eru
undir og 50% yfir. Meðallaun sama hóps var um 540 þús. kr., en háar tekjur teygja meðal-
launin upp. Einungis 10% skattgreiðenda höfðu 800 þús. kr. eða meira í tekjur og 4% yfir
970 þús. kr. þar sem tillagan gerir ráð fyrir að skattar hækki mest. Bent skal á að þetta eru

rauntölur allra sem greiddu skatt á árinu 2017 og eru inni í þeim m.a. tekjur af hlutastörfum og lífeyri; það er tekjur allra sem höfðu yfir 151.978 kr. sem voru skattfrelsmörk á því ári.

Það kemur ef til vill á óvart hversu lágar þessar tölur eru, en samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands var miðgildi heildarlauna fyrir fullt starf á atvinnumarkaði 618 þús. kr. árið 2017 og meðaltalið 706 þús. kr., en hér verður að gera greinarmun á. Mikill munur er annars vegar á heildarlaunum fyrir fullt starf á vinnumarkaði og hins vegar á launum allra frá 16 ára aldri sem greiða skatt; bæði þeirra sem eru í hlutastarfi, njóta lífeyrisgreiðslna og starfa sjálfstætt.

Kostnaður ríkissjóðs vegna breytinga á tekjuskatti yrði lítill, en hér er í töflum miðað við 0,6 milljarða kr.; að mestu leyti yrði um tilfærslu milli tekjuhópa að ræða. Flutningur skattbyrði af tekjuskatti frá hærra launuðum til þeirra lægra launaðra yrði um 22 milljarðar kr. Hins vegar yrði kostnaðarauki sveitarfélaga nálægt 31,4 milljarðar kr. Auknar ráðstöfunartekjur láglaunafólks verða allt að 54 milljarðar kr. árlega.

Til greina kæmi að ríkið tæki á sig meira eða minna af kostnaði við þessa skattbreytingu. En ef stefnt væri að því að skattar hækki ekki í krónutölu hjá neinum skattgreiðanda þá gæti kostnaður af breytingunni orðið há upphæð.

Skipting persónufrádráttarinn milli aðila gerir það að verkum að einvörðungu er greitt útsvar af tekjubílinu 152–250 þús. kr., samtals um 13 milljarðar kr. á árinu 2017 og á tekjubílinu 250–300 þús. kr. taka sveitarfélögin aðra 13 milljarða kr., meðan ríkissjóður tekur 3,5 milljarða kr. í tekjuskatt á því tekjubíli. Þetta er athyglisvert af því að sveitarfélögin gætu endurgreitt skattgreiðendum með lágar tekjur útsvarið og gæti ríkið ekki skattlagt þær sömu tekjur ef um endurgreiðslu væri að ræða.

Í skýrslu hagdeildar ASÍ, *Skattbyrði launafólks 1998–2016*, sem út kom í ágúst 2017 kemur fram að enda þótt persónufrádráttur hafi hækkað frá aldamótum hefur þróunin verið sú að raunvirði hans dróst saman á árunum 1998–2016. Skattleysismörkin hafa því lækkað að raungildi með árunum. Niðurstöður rannsóknar hagdeildar ASÍ eru að heildarskattbyrði launafólks að teknu tilliti til persónufrádráttar, útsvars og persónufrádráttar auk barna-, vaxta- og húsnæðisbóta hafi aukist hjá öllum tekjuhópum á tímabilinu og að aukningin sé langmest hjá hinum tekjulægstu.

Skattbyrði para á lágmarkslaunum með tvö börn og lágmarksupphæð eigin fjár í húsnæði (20%) hefur í heild aukist um 21% á umræddu tímabili. Skattbyrði hjá þörum í sömu stöðu með laun við neðri fjórðungsmörk hefur aukist um 14% en við miðgildi launa er aukningin 9% og við efri fjórðungsmörk 5%. Skattbyrði einstæðra foreldra í sömu stöðu hefur aukist enn meira á tímabilinu og mest hjá hinum tekjulægstu. Ályktun ASÍ er að munurinn á skattbyrði tekjulægstu hópanna og hinna tekjuhærri hafi minnkað og dregið hafi úr tekjujöfnunarhlutverki skattkerfisins. Kauphækkningar undanfarinna ára hafi þannig síður skilað sér sem kaupmáttaraukning til launafólks með lægri tekjur en hinna tekjuhærri vegna vaxandi skattbyrði.

Í skýrslu ASÍ eru reiknuð ýmis dæmi um þróun skattbyrði á tímabilinu 1998–2016. Meðal annars kemur fram að ráðstöfunartekjur einstæðra foreldra með tvö börn og 20% eigið fé í húsnæði með tekjur við neðri fjórðungsmörk voru á árinu 2016 um 135.000 kr. lægri á mánuði en þær hefðu verið með sambærilega skattbyrði og árið 1998.

Alþjóðleg talmagögn styðja álit ASÍ og er þá átt við tölur Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD. Tengiliður stofnunarinnar hér á landi í þessu máli er fjármála- og efnahagsráðuneytið. OECD skoðar skattbyrði heimila og tekur mið af ákveðnum fjölskyldugerðum. Stofnunin birtir á vef sínum tölur fyrir Ísland frá árunum 2000–2017, sjá eftirfarandi töflu:

Tafla 1. Breytingar á skattbyrði sex mismunandi fjölskyldna.

Hópar skattgreiðenda:		Skatthlutfall 2000	Skatthlutfall 2017	Hlutfallsleg breyting
Lágtekjufólk	Einhleypingur, 67% meðallauna, 2 börn	5,89%	22,01%	273,63%
	Hjón, ein fyrirvinna, meðallaun, 2 börn	13,07%	23,80%	82,07%
Lægri meðaltekjur	Hjón, annað á meðallaunum, hitt á 33% af meðallaunum, 2 börn	20,18%	29,28%	45,09%
Meðaltekjufólk	Hjón annað á meðallaunum, hitt á 67% af meðallaunum, 2 börn	25,43%	31,97%	25,70%
	Einhleypingur, meðallaun, barnlaus	28,83%	33,22%	15,24%
Hálaunafólk	Einhleypingur, 167% meðallauna, barnlaus	39,58%	38,27%	-3 30%

Gögn: OECD.

Í töflu 1 eru sýndar upphafs- og lokatölur talnaraða OECD fyrir árin 2000–2017. Þeir hópar sem sýndir eru hafa dæmigerð hlutföll þeirra tekjuhópa sem stofnunin skoðar, en taflan er ekki tæmandi fyrir gögn stofnunarinnar. Fram kemur að skattbyrði hátekjufólks hefur lækkað (neðsta línan), meðan skattbyrði meðaltekjufólks og lægri tekjuhópa hefur hækkað um 15–45% (miðlínurnar). Hins vegar tekur steinin úr þegar kemur að kjörum fólks með lægri heimilistekjur (efstu línurnar). Skattbyrði þess hefur aukist hér á landi um 82–273,6%. Slík hækkun hlýtur að teljast stjórn málalegt og stjórnsýslulegt slys.

Þróunin hér á landi hefur á tímabilinu orðið sú að skattbyrði þeirra heimila sem OECD miðar við jókst framan af frá aldamótum, nema hátekjuheimila sem lækkaði, en skattbyrðin lækkaði síðan mikið í tíð ríkisstjórnar Geirs H. Haarde, einkum hjá lágtekjuheimilum. Hún jókst aftur hjá öllum eftir hrúnið og hefur eftir það aukist verulega hjá tekjulægri heimilum, en nánast staðið í stað hjá þeim sem eru með háar tekjur. Sjá nánar í fylgiskjali.

Ef lítið er á skattbyrði norrænna heimila eins og hún birtist í gögnum OECD kemur í ljós að skattbyrði tekjulægri heimilanna er svipuð hér og þar, 22–30%, nema í Danmörku þar sem hún er afar lág, en skattbyrði tekjuhærri heimila hér á landi er 8% lægri en þar; 38% fyrir tekjuhæstu fjölskyldugerðina, en um 46% að jafnaði annars staðar á Norðurlöndum.

Á vefsíðu velferðarráðuneytisins kemur fram að framfærsluviðmið einstaklings á mánuði nam 223.046 kr. á árinu 2017 og er þá ekki tekið tillit til húsnæðiskostnaðar. Fram kemur að viðmiðið endurspeglar dæmigerð útgjöld íslenskra heimila. Hvorki er um lágmarks- né lúxusviðmið að ræða, heldur miðgildi raunverulegra útgjalda og hafa neysluviðmið verið uppfærð á grunni rannsókna Hagstofu Íslands. Kostnaður við húsnæði er ekki inni í neysluviðmiðinu, hvorki rekstur né leiga. Íbúðalánasjóður hefur hins vegar gefið út að húsnæðiskostnaður íslenskra fjölskyldna sé að jafnaði 16%, sem gæti þýtt nálægt 100 þús. kr. Ljóst er að þetta meðaltal gefur ekki góða mynd af aðstöðu skattgreiðenda því hún er mjög breytileg og aðstaða leigjenda þó sýnu verst. Gagnvart þeim er þetta viðmið langt frá veruleikanum hér á landi um þessar mundir.

Að þessu sögðu má miða við að framfærslukostnaður einstaklings hafi að meðaltali verið 323.000 kr. eftir skatta á árinu 2017. Má telja þá fjárhæð síst of háa miðað við þróun húsnæðiskostnaðar. Þetta þýðir að tekjur undir framfærsluviðmiði eru skattlagðar samkvæmt gildandi ákvæðum um tekjuskatt, enda þótt þær hrökkvi ekki fyrir lágmarksframfærslu. Hér er verið að skattleggja fátækt. Ekkert ríki sem vill kenna sig við velferð lætur standa sig að slíku. Þessi þingsályktunartillaga er því lögð fram með það að markmiði að fólki verði gert

kleift að komast betur af og að enginn þurfi að sjá skatta dregna af tekjum sem nægja ekki fyrir nauðþurftum.

Við skoðun á þessari tillögu kemur í ljós að ráðstöfunartekjur skattgreiðenda allra undir 562 þús. kr. hækka komi þessi tillaga til framkvæmda. Þetta á við um 70% skattgreiðenda á árinu 2017 eins og áður segir. Ráðstöfunartekjur þeirra sem eru undir miðgildi, það er helmingur skattgreiðenda (400 þús. kr.), hækka mjög verulega, sjá nánar í töflu 2. Minnt skal á að miðað er við rauntölur tekna frá Hagstofunni fyrir árið 2017.

Tafla 2. Breytingar á ráðstöfunartekjum þeirra sem auka tekjur sínar í nýju skattkerfi. Tölur fyrir 2017. Miðgildi er 400.000 kr.

Núverandi skattkerfi			Nýtt skattkerfi			
Tekjur	Ráðstöfunar tekjur í núverandi kerfi	Skatthlutfall í núverandi kerfi	Ráðstöfunar tekjur í nýju skattkerfi	Jafngildir tekjuupphæð fyrir skatta í núverandi kerfi	Mismunur ráðstöfunar tekna	Skatthlutfall í nýju kerfi
150.000	144.000	0,0%	144.000	150.000	0	0,0%
200.000	175.815	8,4%	192.000	218.411	16.185	0,0%
250.000	206.295	14,0%	240.000	290.846	33.705	0,0%
300.000	236.775	17,8%	288.000	364.903	51.225	0,0%
350.000	267.255	20,5%	308.130	403.531	40.875	8,3%
400.000	297.735	22,5%	330.240	443.670	32.505	14,0%
450.000	328.215	24,0%	348.026	477.162	19.811	19,4%
500.000	358.695	25,3%	368.968	514.320	10.273	23,1%
550.000	389.175	26,3%	390.516	551.896	1.341	26,0%

Gögn: Hagstofa Íslands.

Af töflu 2 má ráða að verið er að tala um allt að 21,6% hækkun ráðstöfunartekna, sem samsvarar 51.225 kr., til þeirra sem hafa um 300 þús. kr. tekjur á mánuði. Þeir fá mesta hækkun við þessa breytingu. Þeir sem hafa frá um 240 þús. kr. til um 400 þús. kr. fá allir yfir 30 þús. kr. í auknar ráðstöfunartekjur.

Í töflu 3 er sýnt hvernig aukin skattbyrði leggst á laun yfir vendipunktinum milli lækkaðra og hækkaðra skatta eða á um 30% skattgreiðenda á árinu 2017.

Tafla 3. Breytingar á ráðstöfunartekjum þeirra sem greiða aukinn skatt í nýju skattkerfi. Tölur fyrir 2017.

Núverandi skattkerfi			Nýtt skattkerfi			
Tekjur	Ráðstöfunar tekjur í núverandi kerfi	Skatthlutfall í núverandi kerfi	Ráðstöfunar tekjur í nýju skattkerfi	Jafngildir tekjuupphæð fyrir skatt í núverandi kerfi	Mismunur ráðstöfunartekna	Skatthlutfall í nýju kerfi
600.000	419.655	27,1%	412.633	589.960	-7.022	28,4%
650.000	450.135	27,9%	435.281	628.551	-14.854	30,2%
700.000	480.615	28,5%	458.427	667.685	-22.188	31,8%
750.000	511.095	29,0%	482.040	707.364	-29.055	33,0%
800.000	541.575	29,5%	506.090	747.582	-35.485	34,1%
850.000	572.055	29,9%	530.549	788.327	-41.506	35,0%
900.000	605.298	29,9%	558.153	829.902	-47.145	35,4%
950.000	631.314	30,8%	578.890	871.111	-52.425	36,5%
1.000.000	657.330	31,5%	603.435	918.009	-53.895	37,1%

Gögn: Hagstofa Íslands.

Með þessari tillögu breytist aðstaða skattgreiðenda sem hér segir:

1. Þeir sem eru með laun frá gildandi skattleysismörkum, 151.978 kr., til nýrra skattleysismarka, 300.000 kr., fá launin sín óskert, skatthlutfall yrði 0%.
2. Þeir sem nýta skattleysismörkin best eru með 300.000 kr. mánaðarlaun. Þeirra ráðstöfunartekjur hækka um 21,6%, eða um 51.225 kr. Tekjuhópurinn 300.000–425.000 kr. fær auknar ráðstöfunartekjur frá því sem nú er; 51.000–25.000 kr., en þær eru fallandi með hækkandi tekjum. Skattbyrði yrði 0–16,5%.
3. Tekjuhópurinn 425.000–562.000 kr. fær 25.000–0 kr. í auknar ráðstöfunartekjur, sem væru lækkanði og skattbyrði hans yrði 16,5–26%.
4. Þeir sem eru með tekjur á bilinu 562.000–970.000 kr. verða með lægri ráðstöfunartekjur, 0–53.895 kr. og 26–36,8% skattbyrði.
5. Allir þeir sem hafa hærri tekjur en 970.000 kr. verða með lægri ráðstöfunartekjur sem nemur 53.895 kr. og skattbyrði 36,8%–46%, en skatthlutfall sveigist að hlutfalli hæsta skattþrepsins eftir því sem tekjur verða hærri.

Tillagan felur í sér að skattbyrði lægstu launa myndi lækka umtalsvert. Skattbyrði lægst launuðu fjölskyldugerðanna samkvæmt skilgreiningu OECD færi vel niður fyrir norræn meðaltöl og skattbyrði hærri launa, sem hækkaði, yrði þó enn töluvert lægri en meðaltal annarra skattgreiðenda á Norðurlöndum. Á heildina litið gætu skatthlutföll tekjuhópa innbyrðis færst í áttina til eða orðið svipuð og hjá hinum norrænu þjóðunum.

Hér er gert ráð fyrir annars vegar að opinberir aðilar fjármagni þessa breytingu með um 32 milljarða kr. framlagi og að hins vegar verði hún fjármögnuð með um 22 milljarða kr. tilfærslu milli tekjuhópa. Væntanlega yrði kostnaður eitthvað meiri nú en á árinu 2017 þar sem launavísitala hefur hækkað um 6% milli ára. Að sama skapi hafa tekjur opinberra aðila af launum aukist.

Til samanburðar eru hér í töflu 4 reiknað út hvað það myndi kosta að lækka lægra skattþrepið úr 36,94% í 35% sem Sjálfstæðisflokkurinn gerði að tillögu sinni fyrir kosningarnar 2017. Kostnaður af henni yrði tæplega 24 milljarðar kr. Samanburð við annan valkost er að finna í fylgiskjali. Þá er í töflunni sýnt hvaða áhrif skattbreytingar á tilgreinda tekjuhópa hefðu á opinbera aðila. Mínustölur eru kostnaðarauki, en jákvæðar tölur þýða auknar tekjur.

Tafla 4. Breyttar tekjur opinberra aðila af tekjuskatti miðað við sex tekjuhópa, tveir kostir.

Tekjuhópur	i	ii	iii	iv	v	vi	
		300.000-	475.000-	675.000-	1.000.000-		
Tekjubil	<300.000	475.000	675.000	1.000.000	1.500.000	>1.500.000	Samtals
Fjöldi	128.814	75.958	49.913	30.409	9.309	3.311	297.713
35% lægra skattþrepið	-3.002.343.379	-6.417.547.315	-6.303.769.574	-5.447.958.991	-1.936.796.901	-688.770.667	-23.797.186.828
300 þús. kr. skattleysismörk, lækkandi persónufrádráttur	-21.095.188.560	-32.377.162.182	544.978.120	12.781.412.934	6.020.502.660	2.141.032.770	-31.984.424.259

Úr fylgiskjali.

Sjá má í töflu 4 að sú leið sem þessi tillaga felur í sér; há skattleysismörk og lækkandi persónufrádráttur, nær tilgangi sínum um jöfnun miklu betur en 35%-leiðin, sem lækkar skatta upp allan tekjustigann. Tillagan vindur því ofan af langvarandi þróun til lækkaðra skatta af háum tekjum og hækkaðra af lágum launum. Kostnaðarmunur þessara leiða er miklu minni en ætla mátti og skýrist af flutningi skattbyrðar milli tekjuhópa. Á tillögunum er grundvallarmunur.

Hvað varðar kostnað skal minnt á að tekjur opinberra aðila hækka ef að líkum lætur um 45 milljarða kr. frá 2017 til 2019 vegna hækkaðra tekna skattgreiðenda; um 32 milljarða kr. hjá ríkinu og um 13 milljarða kr. hjá sveitarfélögum. Sjá nánar í fylgiskjali. Eðlilegt er að einhver hluti þeirrar tekjuaukningar sé notaður til þess að jafna skattbyrði.

Ástæða er til þess að minna á að þessi breyting lækkar útsvarstekjur sveitarfélaga, en hefur ekki teljandi áhrif á tekjur ríkissjóðs, en eins og þegar hefur verið rakið greiða skattgreiðendur ekki tekjuskatt heldur aðeins útsvar af 152–250 þús. kr. tekjum og að verulegu leyti einnig af 250–300 þús. kr. tekjum. Þannig er fjármögnun sveitarfélagastigsins mjög háð skattlagningu lágra tekna. Þetta gæti þurft að jafna enda hefur ríkið fært kostnaðarsama þjónustu til sveitarfélaganna á síðustu árum. Þó skal minnt á að sveitarfélögin hafa innheimt miklu hærri fasteignagjöld af íbúðareigendum á síðustu árum en áður vegna hækkana á fasteignamati.

Tafla 5. Kostnaður (útgjöld og tekjur) aðila vegna tillögunnar.

	Kostnaður alls	Sundurliðun	
		Ríkissjóður	Sveitarfélög
35% lægra skattþrep	-23.797.186.828	-21.709.772.083	-2.087.414.744
2Há skattleysismörk, fallandi persónuafsláttur	-31.984.424.259	-602.423.212	-31.382.001.047

Úr fylgiskjali.

Í töflu 5 má sjá hvernig 35%-leiðin og leið þessarar tillögu koma út gagnvart aðilum. Fram kemur að 35%-tillagan kostar ríkissjóð um 22 milljarða kr., en sveitarfélögin aðeins um 2 milljarða kr. og eykur hún þannig lítið ráðstöfunartekjur láglaunafólks. Þessi þingsályktunartillaga gerir hins vegar ráð fyrir 31,4 milljarða kr. kostnaðarauka hjá sveitarfélögum, en aðeins 0,6 milljarða kr. kostnaði hjá ríkissjóði.

Ekki er með þessari tillögu gert ráð fyrir að grunnkerfum skattamála verði breytt, svo sem skattþrepum; einvörðungu persónufrádrættinum.

Hafa þarf í huga að hér er gerð tillaga um breytingar á hinu almenna skattkerfi og því sett ný markmið. Réttur er af sá mismunur á skattbyrði tekjuhárra og tekjulágra sem er hér á landi samanborið við hlutföll milli sambærilegra hópa annars staðar á Norðurlöndum og jafnframt tekist á við að lyfta ráðstöfunartekjum lægstu launa yfir framfærslumörk. Nái þessi tillaga fram að ganga myndi hún þjóna hagsmunum aldraðra, öryrkja og tekjulágra fjölskyldna vel.

Fylgiskjal.

Dr. Haukur Arnþórsson:

JÖFNUÐUR Í SKATTKERFINU
Um jöfnuð, valkosti í því efni og ávinning af þeim.
(September 2018.)

www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s0008-f_I.pdf