

Sanngjörn

dreifing skattbyrðar

**Hvernig leiðréttu má
stóru skattatilfærsluna
án þess að veikja velferðarkerfið**

Skýrsla til Eflingar-stéttarfélags

eftir

*Stefán Ólafsson og
Indriða H. Þorláksson*



Febrúar 2019

Sanngjörn dreifing skattbyrðar

Hvernig leiðréttu má stóru skattatilfærsluna án þess að veikja velferðarkerfið

Höfundar: © Stefán Ólafsson og Indriði H. Þorláksson

Útgefandi: Efling-stéttarfélag

Umbrot og hönnun: Þorfinnur Sigurgeirsson

Prentun: Litlaprent ehf.

Formáli

Efling-stéttarfélag fór þess á leit við höfunda þessarar skýrslu að þeir gerðu í stuttu máli grein fyrir helstu orsökum og afleiðingum af þróun skattbyrðar beinna skatta og legðu fram hugmyndir eða tillögur um hvernig breyta mætti skattkerfinu á þann veg að bætt yrði staða lágtækjufólks með sanngjarnari skattheimtu en um leið tryggt nægilegt fé til opinberrar þjónustu sem er auk viðunandi launakjara önnur meginstoð velferða þessara þjóðfélagshópa og vaxandi hagsældar.

Á meðan að vinna við gerð skýrslunnar stóð yfir náðist samkomulag í efnahags-, skatta- og atvinnumálanefnd ASÍ, undir forystu Sólveigar Önnu Jónsdóttur, um sameiginlega stefnu verkalýðshreyfingarinnar til breytinga á tekjuskatts- og bótakerfinu. Höfundar tóku þátt í þeirri vinnu og fylgja því rammamkomulagi í meginráttum í skýrslu þessari. Hér eru færð margvísleg rök fyrir breytingum á tekjuskattskerfinu og þær útfærðar, auk almennra tillagna til umbóta á þessu sviði.

Ágústi Arnórssyni hjá Hagfræðistofnun HÍ, Kolbeini H. Stefánssyni hjá Hagstofu Íslands og Róberti Farestveit hjá hagdeild ASÍ eru færðar þakkir fyrir aðstoð við tölfræðivinnslu. Höfundar bera einir ábyrgð á niðurstöðum.

Samandregnar niðurstöður: Umbótaáætlun um sanngjarnara skattkerfi

Í þessari skýrslu er útfærð umbótaáætlun til að ná fram sanngjarnara og skilvirkara skattkerfi á Íslandi en nú er. Tillögurnar leitast við að leiðrétta að hluta þá tilfærslu á skattbyrði sem orðið hefur og færa láglæunafólki og lífeyrisþegum að minnsta kosti um 20 þúsund króna lækkun staðgreiðslu á mánuði.

Samkvæmt tillögnum fengju um 90% framteljenda skattalækkun, lítil breyting yrði á skattbyrði næstu 5 prósentanna, en tekjuhæstu 5 prósentin fengju hækkaða skattbyrði. Sýndar eru margar leiðir til að fjármagna slíkar breytingar, bæði með því að nýta núverandi svigrúm í ríkisfjármálunum og með brýnum umbótum á skattheimtu og efldu eftirliti með skattaundanskotum og skattsvikum.

Stóra skattatilfærslan og ástæður hennar

Í fyrsta kafla er gerð grein fyrir þeirri miklu tilfærslu á skattbyrði í tekjuskattkerfinu sem varð á síðustu tveimur áratugum eða svo. Skattbyrði var færð frá efstu tekjuhópum til lægri og milli tekjuhópa, hlutfallslega mest til tekjulægstu hópanna. Þessi þróun var mest á áratugnum fram að hrúni fjármálakerfisins 2008, gekk þá að hluta til baka en hefur færst til fyrri vegar á ný á seinni árum, með vaxandi þunga frá 2015.

Ástæður hækkaðrar skattbyrðar á almenning eru þríþættar. Í fyrsta lagi tekjuþörf vegna aukins umfangs velferðarmála. Í öðru lagi aukinn tekjujöfnuður í samfélaginu og í þriðja lagi beinar og óbeinar breytingar á skattareglum, sem aukið hafa skattbyrði í öfugu hlutfalli við tekjur.

Skattar og velferð

Í öðrum kafla er fjallað um efnahagslegt og félagslegt samhengi skatta í þeim tilgangi að afmarka ramma og takmörk hugsanlegra ráðstafana í skattamálum og setja þeim markmið. Einkum er lögð áhersla á þýðingu góðrar tekjuöflunar fyrir velferðarkerfin og undirstrikað að ekki megi skerða tekjuöflun ríkisins sem þegar er ófullnægjandi til að halda uppi nauðsynlegri þjónustu og byggja upp efnahagslega og félagslega innviði.

Til þess að tryggja tekjuöflun ríkisins og til að mæta þeim fjölþættu ástæðum sem leitt hafa til aukinnar skattbyrði launafólks er nauðsynlegt að grípa einnig til ráðstafana utan tekjuskattkerfisins sem leiða munu til sanngjarnara og réttlátara skattkerfis.

Aðgerðir og tillögur

Í þriðja kafla er gerð grein fyrir þeim aðgerðum og tillögum sem lagt er til að gripið verði til og sýndar margar umbótaleiðir í skattkerfinu sem gætu skilað stjórnvöldum umtalsverðum auknum skatttekjum, sem nýta mætti til frekari skattalækkana til þeirra 90 prósentanna sem lægst tekjur hafa, það er til alls þorra almennings. Meðal tillagna eru:

- Stígandi tekjuskattkerfi fyrir einstaklinga með fjórum til fimm skattþrepum sem útlistað er frekar í síðari köflum skýrslunnar.
- Hækkun fjármagnstekjuskatts til samræmis við það sem almennt tíðkast á hinum Norðurlöndunum og breytingu á skattlagningu rekstrarhagnaðar til samræmis við skatt á launatekjur.

- Umbætur á framkvæmd reiknaðs endurgjalds sjálfstætt starfandi aðila og að þær verði látnar taka til fjármálastarfsemi.
- Stóreignaskattur með frítekjumarki fyrir eðlilegt verðmæti íbúðarhúsnæðis, sumarhúsa og einkabifreiða til eigin nota.
- Sanngjörn auðlindagjöld fyrir allar atvinnugreinar sem nýta sameiginlegar auðlindir þjóðarinnar.
- Eft skatteftirlit og hert eftirfylgni skattrannsókna og dóma.
- Eft skatteftirlit og hert eftirfylgni skattrannsókna og dóma.

Slíkar umbætur eru bæði tímabærar og mikilvægar til að gera skattkerfið sanngjarnara, skilvirkara og líkara því sem tíðkast á hinum Norðurlöndunum, svo Íslendingar geti búið við sambærilegt velferðarkerfi og frændþjóðirnar.

Fjölprepaskattkerfi

Í síðasta hluta skýrslunnar eru sýndar útfærslur á grundvelli fjögurra þrepa skattkerfis sem ASÍ hefur náð samkomulagi um og gera kleift að leiðrétta að umtalsverðu leyti þessa skattatílfærslu. Með lækkun í lægri og milli tekjuhópum en hækkun í efstu tekjuhópum.

Eftirfarandi eru markmið þeirrar stefnu í skatta- og bótamálum sem ASÍ hefur sameinast um:

- Auka jöfnunarhlutverk tekjuskattkerfisins.
- Hækka skattleysismörk.
- Lækka skattbyrði lág- og millitekjuhópa.
- Fjölga skattþrepum: innleiða nýtt lægra álagningarþrep á lægstu tekjur og nýtt hátekjuþrep.
- Fjármagnstekjuskattur verði endurskoðaður og hækkaður í átt til þess sem tíðkast á hinum Norðurlöndunum.
- Barnabætur nái til þorra lág- og millitekjuhópa.
- Húsnæðisstuðningskerfin (vaxtabætur og húsaleigubætur) verði endurreist.

Höfundar útfæra fjögurra þrepa tekjuskattkerfi í samræmi við stefnu ASÍ sem gerir kleift að lækka mánaðarlega staðgreiðslu hjá láglæðingum frá um 20 til 29 þúsund krónur (sjá myndir 4 til 6). Allir með tekjur að um 900 þúsund kr. á mánuði fá skattalækkun, samkvæmt tillögnum, þeir sem eru með tekjur á bilinu 900 til um 1.300 þúsund fá litla breytingu á skattbyrði. Skattbyrðin hækkar einkum hjá þeim sem eru þar fyrir ofan, það er tekjuhæstu fimm prósent framteljenda (sjá Viðauka II). Skattbyrði hátekjuhópa á Íslandi myndi þá nálgast það sem er hjá hátekjuhópum á hinum Norðurlöndunum (sjá gögn í Viðauka I).

Skattahækkun hæsta tekjuhópsins myndi þó ekki duga til að bæta hinu opinbera tekjutap vegna lægri skatta á lægri tekjur (um 30 milljarða nettó myndi vanta uppá) og þarf því að nota annað svigrúm sem nú er í ríkisfjármálunum til að viðhalda sömu ráðstöfunartekjur hins opinbera.

Það mætti til dæmis gera með nýtingu þeirra 14 milljarða sem ríkisstjórnin hefur þegar eyrnamerkt til skattalækkana. Að auki mætti taka um 16 milljarða af tekjuafgangi á fjárlögum, það er lækka afganginn úr 29 í 13 milljarða, til að brúa upp í um 30 milljarða nettó kostnaðinn sem fyrstu útfærslunni fylgir (sjá mynd 4). Þetta skref væri því mjög auðvelt í framkvæmd.

Í kafla V eru sýndar tvær metnaðarfyllri útfærslur með meiri skattalækkunum og þar með meiri kostnaði sem brúa þyrfti með öðrum aðgerðum, sem þó eru ágætlega gerlegar.

Sanngjarnt og skilvirkt tekjuskattskerfi með mörgum kostum

Tekjuskattskerfi eins og hér er útfært er ekki aðeins sanngjarnara og skilvirkara en núverandi skattkerfi. Það myndi leiðrétta að hluta hina stóru og óréttlátu skattatilfærslu sem hér varð fyrir tilstilli stjórnvalda, án þess að það væri kynnt eða rætt í samfélaginu. Tilfærslan fór að mestu leynt.

Þær útfærslur sem kynntar eru í skýrslunni myndu að auki jafna ráðstöfunartekjur milli kynjanna, því konur eru að mestu leyti í þeim tekjuhópum sem fengju mestu skattalækkunina. Karlar eru oftast í hátekjuhópunum sem fengju skattahækkun. Þessar umbætur yrðu því stórt skref til jöfnunar á afkomu kynjanna.

Útfærslur skýrslunnar myndu að auki bæta hag ellilífeyrisþega og öryrkja sérstaklega, því það fólk er að stærstum hluta í þeim tekjuhópum sem fengju mesta skattalækkun.

Einnig væri þetta skattkerfi hagstæðara ungu fólki á vinnumarkaði sem er að hefja starfsferil og stofna fjölskyldu, ekki síst ef leiðrétting barnabóta og húsnæðisstuðnings, sem að er stefnt í stefnumörkun ASÍ, nær fram að ganga.

Sanngjörn dreifing skattbyrðar

Hvernig leiðréttu má stóru skattatilfærsluna
án þess að veikja velferðarkerfið

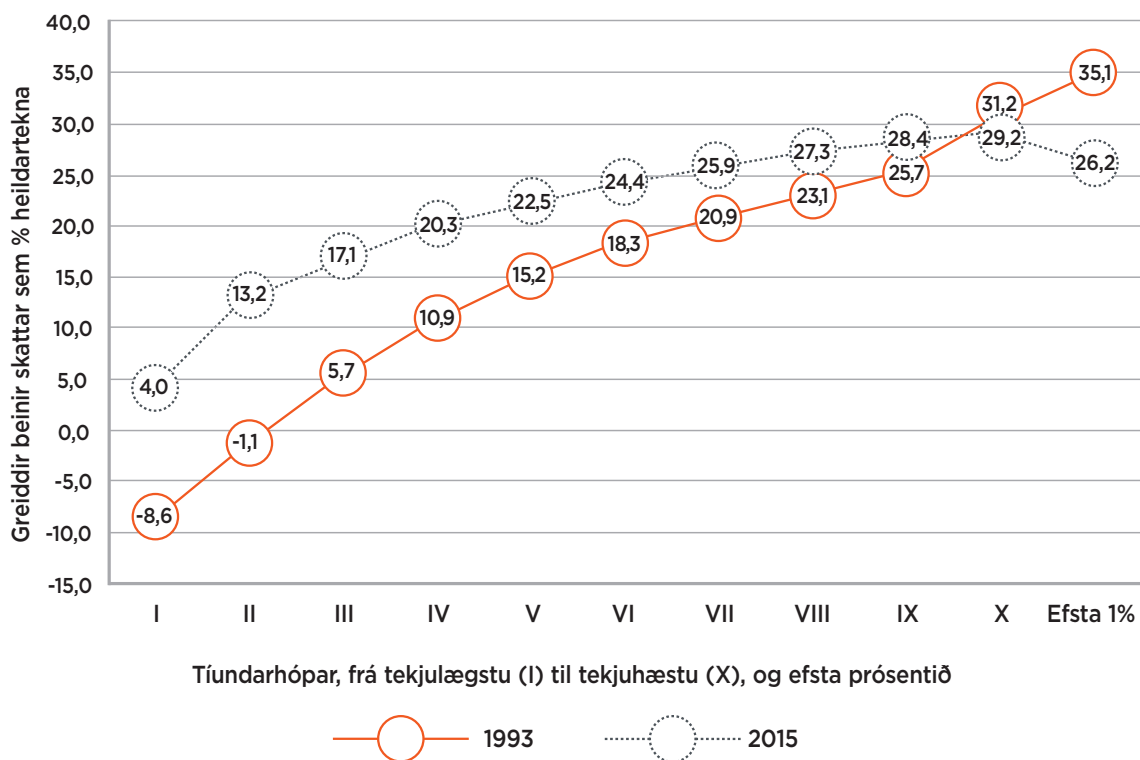
Efnisyfirlit

	Bls.
Formáli	1
Samandregnar niðurstöður	3
I. Inngangur: Stóra skattatilfærslan	9
II. Skattheimta og velferð: Efnahagslegt og félagslegt samhengi	15
III. Aðgerðir og tillögur	17
IV. Tveggja þrepa eða fjölþrepa tekjuskattkerfi?	23
V. Mismunandi útfærslur – mismunandi kostnaður	27
Viðauki I: Álagning beinna skatta í OECD-ríkjunum – nokkur dæmi	31
Viðauki II: Hve stór hluti framteljenda fengi skattalækkun?	38
Viðauki III: Samanlögð skattbyrði af tekjusköttum, virðisaukaskatti og tryggingagjaldi	39

I. Inngangur: Stóra skattatilfærslan

Á síðustu tveimur áratugum eða svo hefur orðið mikil tilfærsla á skattbyrði beinna skatta á Íslandi. Álagning hefur færst frá hæstu tekjuhópum til hinna lægri og milli tekjuhópa. Aukning skattbyrðarinnar hefur verið hlutfallslega mest hjá allra tekjulægstu hópunum, ekki síst þeim sem eru á lágmarkslaunum og þeim sem reiða sig á bætur almannatrygginga. Þetta hefur verið staðfest í ýmsum rannsóknum og skýrslum.¹

Á mynd 1 má sjá hvernig skattbyrði fólks í ólíkum tekjuhópum var á árinu 1993 og svo aftur á árinu 2015. Þarna má sjá afleiðingu skattatilfærslunnar með skýrum hætti.



Mynd 1: Skattbyrði í ólíkum tekjuhópum 1993 og 2015. Skattbyrði er mæld sem beinir skattar sem % af heildartekjum fyrir skatt. Heimild: Ríkisskattstjóri (útreikn. höf.).

Þarna má sjá að skattbyrði tekjulægstu tveggja tíundarhópanna (hópar I og II) var neikvæð árið 1993 (heila línan), vegna þess að skattleysismörkin voru hærri en lágmarkslaun og lífeyrir almannatrygginga eða barna- og vaxtabætur voru hærri en álagðir skattar.

Árið 2015 (brotna línan) hafði skattbyrði hópa I til IX (þ.e. tekjulægstu 90 prósentanna) aukist umtalsvert á meðan skattbyrði tekjuhæstu tíu prósentanna (hópur X) hafði lækkað að meðaltali úr 31,2% í 29,2% og skattbyrði tekjuhæsta eina prósentsins hafi lækkað úr 35,1% í 26,2%.

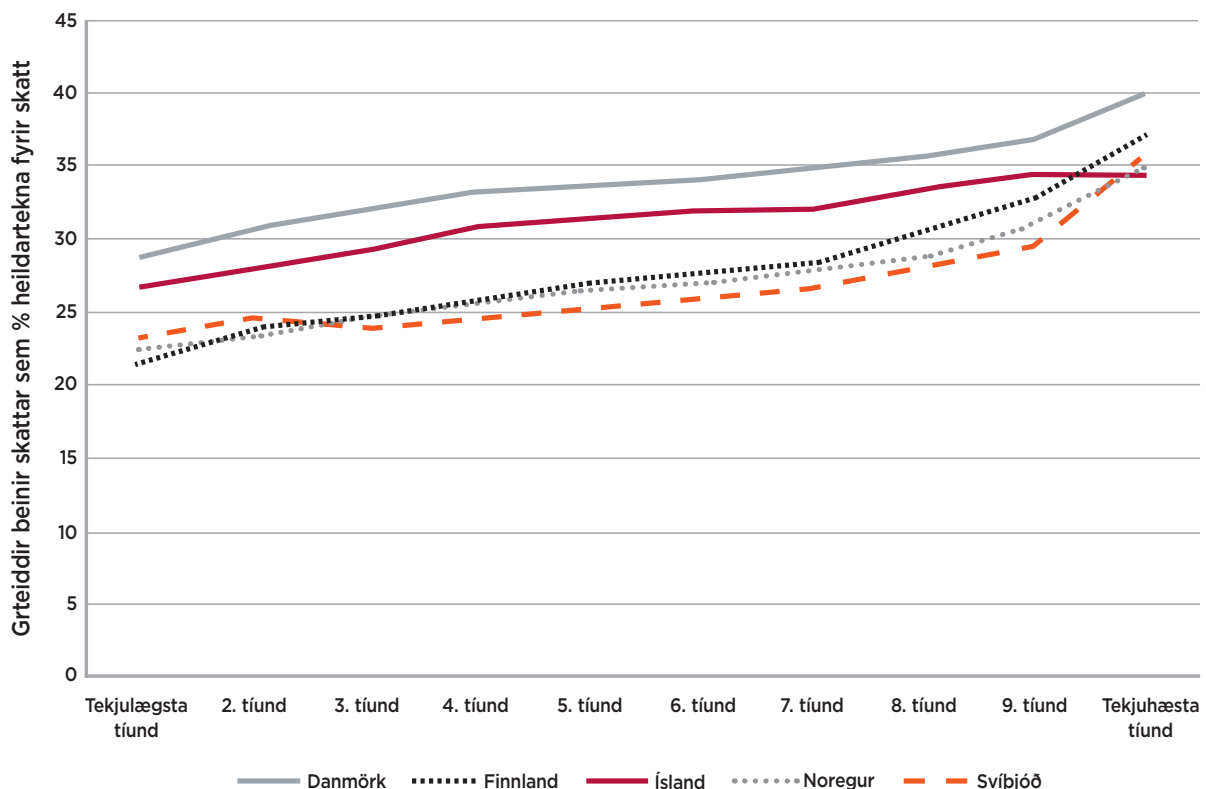
¹ Sjá til dæmis Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson, Öjöfnuður á Íslandi (2017); ASÍ, Skattbyrði launafólks 1998 til 2016 (2017); Indriði H. Þorláksson, Ýmsar greinar um skattamál á <https://indridih.com/>; Indriði H. Þorláksson (2007), Er skattkerfið sanngjarnt og hvernig nýtast ívilnir þess, í Stjórnmal og stjórnsýsla, 3. árg., nr. 1; Stefán Ólafsson (2007), Skattastefna Íslendinga, í Stjórnmal og stjórnsýsla, 3. árg., nr. 2; Stefán Ólafsson (2018), Stóra skattatilfærslan, grein í Kjarnanum, 13. október. Friðrik Már Baldursson o.fl. (2008), Íslenska skattkerfið: Samkeppnishæfni og skilvirkni: Skýrsla nefndar til fjármálaráðuneytisins.

Langmest var aukning skattbyrðarinnar í tekjulægstu hópunum. Hópur II var með aukningu á skattbyrði um 14,3 %-stig og þeir allra tekjulægstu (hópur I) höfðu fengið aukningu um 12,6 %-stig. Þeir sem voru í miðjum tekjustiganum fengu aukningu á bilinu 6-7 %-stig og svo var aukningin áfram minnkandi eftir því sem ofar fór í átt að tekjuhæstu tíu prósentunum, sem fengu þvert á móti lækkaða skattbyrði.

Þessi stóra tilfærsla skattbyrðarinnar er ekki einungis athyglisverð og óvenjuleg, heldur er rétt að draga athyglina að breyttri lögun línanna sem sýna skattbyrði tekjuhópa á þessum tveimur tímamörkum. Skattbyrðin árið 2015 eykst miklu brattar í tekjulægsta endann en hafði verið árið 1993 og þar í kring. Fólk fær aukna skattbyrði á lágar tekjur í dag og skattbyrðin eykst mjög ört við mjög litla tekjuaukningu í lægri enda tekjustigans. Þannig er fólk komið upp í 15-20% skattbyrði á tiltölulega lágu tekjum, ólíkt því sem var á árunum í kringum 1993.

Annað sem er augljóst stílbrot á þeirri meginreglu skattafræðanna að skattbyrði aukist með aukinni greiðslugetu, er að tekjuhæsta eina prósentíð er með lægri skattbyrði árið 2015 (26,2%) en skattbyrði hópa VIII og IX er (27,3% og 28,4%). Ástæða þessa er sú, að þeir allra tekjuhæstu hafa stóran hluta og oft meirihluta tekna sinna sem fjármagnstekjur, en þær bera lægri skatt en atvinnutekjur og lífeyristekjur (nú 22% á fjármagnstekjur á móti 36,9% í lægra þrepi tekjuskattsins og 46,2% í efra þrepinu). Þetta, sem teljast vera mikil skattfríðindi til eignamesta fólksins í landinu, skapar afar óvenjulega dreifingu skattbyrðarinnar eftir tekjuhópum.

Á mynd 2 sýnum við samanburð á raunverulegri skattbyrði ólíkra tekjuhópa á Norðurlöndum, árið 2016-2017. Gögnin koma úr lífshjarakönnunum Eurostat (Evrópsku hagstofunnar) og byggja



Mynd 2: Raunveruleg skattbyrði í tíu tekjuhópum á Norðurlöndum árið 2017.² Greiddir beinir skattar sem % heildartekna fyrir skatta og bætur. Fullvinnandi fólk. Heimild: Eurostat, EU-SILC.

² Tölur Eurostat fyrir Ísland eru frá árinu 2016.

á samræmdum tölum um tekjur og skattgreiðslur frá skattayfirvöldum, að teknu tilliti til álagningar og allra frádráttarliða, auk áhrifa af bótum og tilfærslum (sjá nánar í Viðauka I).

Ísland er með næsthæstu skattbyrðina í öllum tekjuhópum nema hjá hátekjufólki (efstu tíu prósentunum), en þar er skattbyrðin lægst á Íslandi. Skattbyrði lægri og milli hópanna er mun hærri á Íslandi en í Finnlandi, Noregi og Svíþjóð, en lægri en í Danmörku. Danir hafa lengi verið með hæstu skattbyrði á Norðurlöndum, og eru enn, en þar fá launafólk og lífeyrisþegar meira frá opinberu velferðarkerfunum en tíðkast á Íslandi (t.d. er notkun lækniþjónustu í heilsugæslustöðvum gjaldfrjáls í Danmörku og barnabætur eru mun örlátari þar en á Íslandi) auk þess sem stærri hluti lífeyris er fjármagnaður með skattfé en í hinum löndunum.

Ísland er með frekar há skattleysismörk í samanburði við hin löndin en á móti er lægsta álagningarþrepið hátt á Íslandi. Það þýðir að þegar tekjur Íslendinga eru komnar upp fyrir skattleysismörkin (um 150 þúsund kr. á mánuði) þá tekur við ein hæsta álagning á lágar tekjur sem þekist í Evrópu (sjá nánar um það í gögnum í Viðauka I).

Fyrir ekki svo mörgum árum var skattbyrði í tekjuskattkerfunum markvert meiri á hinum Norðurlöndunum en á Íslandi, ekki síst hvað lágtekjufólk varðar, enda voru skattleysismörk hærri en lágmarkslaun og óskertur lífeyrir almannatrygginga til ársins 1996, þegar skattbyrðin tók að aukast ört, ár frá ári til 2008. Þá gekk þróunin að hluta til baka (2009 til 2013), en hefur svo hneigst aftur til fyrri áttar.

Það er líka sérstaklega athyglisvert á mynd 2 að á hinum Norðurlöndunum er skattbyrði í efsta tekjuhópnum umtalsvert hærri en í næsta hóp fyrir neðan (9. tíund). Þetta gerist hins vegar ekki á Íslandi, heldur lækkar skattbyrðin í efsta tíundarhópnum aðeins og fyrir vikið verður skattbyrði hátekjufólks á Íslandi sú lægsta á Norðurlöndunum. Ef lítið er til tekjuhæsta eina prósentans þá er þetta einkenni skattkerfisins enn meira afgerandi á Íslandi. Hér er því við lýði sérstaklega mild skattaleg meðferð allra tekjuhæstu og eignamestu hópanna.

Það er einmitt afleiðing stóru skattatilfærslunnar að nú er skattbyrði lægstu og lægri milli tekjuhópa orðin há á Íslandi, bæði á norrænan og evrópskan mælikvarða, ólíkt því sem gildir um allra tekjuhæstu hópana. Skattbyrði hátekju- og stóreignafólks er nú umtalsvert minni en hjá sambærilegum hópum á hinum Norðurlöndunum. Skattbyrði lágtekjufólks á Íslandi hefur hins vegar aukist meira en í nokkru öðru vestrænu OECD-ríki og er nú meiri en í flestum þeirra (sjá gögn um það í Viðauka I).

Ef vilji er til að snúa þessari þróun við þarf að færa skattbyrðina meira í átt til þess sem var á tíunda áratugnum. Sú tilfærsla á skattbyrðinni sem mynd 1 sýnir gerðist á löngum tíma og því má búast við að leiðréttingu tilfærslunnar þurfi að taka í fleiri en einu skrefi. Skattbyrðin þarf að lækka í neðri og milli hópunum og hækka hjá tekjuhæstu tíu prósentunum, mest hjá hæsta eina prósentinu. Lína skattbyrðarinnar þarf að vera meira aflíðandi en nú, í þeim anda sem var fyrir um aldarfjórðungi eða svo, eins og fram kemur á mynd 1.

1.1 Ástæður breytinganna

Aukin skattbyrði launafólks er tilkomin af ýmsum ástæðum. Greina má þrjá meginþætti í því efni: aukna þörf og eftirspurn eftir opinberri þjónustu; þróun tekna í efnahagslífinum og breytta samsetningu þeirra; og að lokum breytingum á skattareglum og öðru sem hefur áhrif á dreifingu skattgreiðslna.

Opinber þjónusta hefur farið vaxandi í tímans rás á Íslandi eins og í flestum vestrænum ríkjum. Ástæðurnar eru helstar þær, að með batnandi efnahag eykst eftirspurn eftir þjónustu sem veitt er af opinberum aðilum, svo sem heilbrigðisþjónustu, menntun og umbótum á ýmsum sviðum.

Jafnframt hefur lýðfræðileg þróun verið með þeim hætti að þeim fjölgar hlutfallslega sem á þessari þjónustu þurfa að halda. Aukin skattbyrði af þessum ástæðum er eðlilegur og óhjákvæmilegur fylgifiskur aukinna útgjalda til velferðarmála og annarrar samneyslu og ekkert við henni að segja að því gefnu að við dreifingu skattbyrðinnar sé gætt sanngirni og jöfnuðar. Það er ekki innan verk-sviðs þessarar skýrslu eins og það er skilgreint í formála að fjalla um eða gera tillögur um lækkun skattbyrði almennt heldur að greina orsakir tilfærslunnar á skattbyrði beinna skatta og huga að leiðréttingu á því sem misfarist hefur í dreifingu hennar.

Önnur orsök aukinnar skattbyrði launafólks og reyndar flestra er breytt dreifing tekna og sam-setning heildartekna í samfélaginu. Vaxandi misskiptingar eigna og tekna hefur gætt, samhliða mikilli aukningu og samþjöppun fjármagnstekna á fáar hendur, og hefur það valdið því að sífellt stærri hluti tekna í samfélaginu er hjá þeim sem mjög háar tekjur hafa. Þeir sem hafa stóran hluta tekna sinna í formi fjármagnstekna (eignatekna) greiða lægra hlutfall tekna sinna í beina skatta en aðrir og nota minni hluta þeirra í skattskylda neyslu. Kostnaður við samneysluna er því borinn uppi af minni hluta heildartekna en áður var. Sömu áhrif hefur að rentan af nýtingu á náttúruauð-lindum þjóðarinnar hefur verið afhent þessum sömu aðilum eða seld í hendur erlendra auðhringja sem litlu skila í sköttum til hins opinbera.

Þriðja orsök aukinnar skattbyrði alls almennings og einkum láglaunafólks eru breytingar á skatt-kerfinu sem stjórnvöld meðvitað eða ómeðvitað hafa gert eða látið ógert að koma í veg fyrir og stuðlað hafa að mikilli tilfærslu á skattbyrðinni, eins og sýnt er í byrjun skýrslunnar og öðrum heimildum. Þessi tilfærsla stafar af margvíslegum breytingum sem stjórnvöld hafa innleitt, auk þess sem þau hafa látið afdrifaríkar sjálfvirkar breytingar afskiptalausar. Meðal þeirra eru:

- Skattleysismörk hafa ekki fylgt launaþróun og þar með hefur sífellt stærri hluti lágmarks-launa verið skattlagður. Þessi þróun hefur verið meira og minna samfelld í um 25 ár og hefur hún verið með auknum þunga á síðustu 4 árum.
- Uptaka fjármagnstekjuskatts árið 1996 fól annars vegar í sér skatt á vaxtatekjur sem koma m.a. í hlut láglaunafólks (t.d. eldri borgarar sem eiga smá sparifé í peningastofnunum) og hins vegar verulega lækkun skatts á aðra þætti fjármagnstekna (t.d. arð, leigutekjur, söluhagnað) sem einkum koma í hlut allra tekjuhæstu hópanna. Á árinu 2010 var gerð á þessu nokkur breyting með frítekjumarki fyrir lágar vaxtatekjur og hækkun skattsins á aðra þætti fjármagnstekna, þótt enn sé fjármagnstekjuskattur umtalsvert lægri en tekjuskattur á launatekjur og lífeyristekjur.
- Fjármagnstekjur voru orðnar meirihluti tekna tekjuhæsta eina prósentansins á árunum í aðdraganda hrunsins. Þær lækkuðu svo í kreppunni en eru nú hækkandi á ný og nálgast að vera um helmingur heildartekna tekjuhæsta eina prósentansins. Lægri skattlagning fjár-magnstekna en atvinnu- og lífeyristekna felur í sér veruleg skattfríðindi fyrir hátekju- og stóreignafólk, sem í reynd eru mun verðmætari en stuðningur barnabóta og vaxtabótakerf-anna við almenning (Indriði H. Þorláksson 2007).
- Barnabætur og vaxtabætur, sem dragast frá álögðum skatti og greiddar eru út ef þær eru hærri en hann, hafa rýrnað og hefur þeim sem þær fá fækkað verulega á síðustu árum.
- Eignaskattar voru lagðir af árið 2005 og erfðafjárskattur lækkaður. Auðlegðarskattur sem tekinn var upp 2010 í þeim tilgangi að jafna dreifingu skattbyrðar var afnuminn á árinu 2014.
- Skattaafsláttur vegna valfrjáls séreignasparnaðar, sem upp var tekinn árið 1997 (2% skatt-frjáls og hækkad í 4% árið 1999), nýtist hærri tekjuhópum betur en lágtekjufólki, sem oft hefur ekki efni á slíkum sparnaði. Auk þess fá hátekjumenn fleiri krónur í slíkan skattaaf-slátt en þeir sem lægri tekjur hafa. Þetta eru því skattfríðindi sem tekjuhærra fólk nýtur í meiri mæli en þeir sem lægri tekjur hafa.

- Í aðdraganda hrunsins voru þær skatttekjur sem bóluhagkerfið skapaði notaðar til þess að lækka álagningarhlutföll í stað þess að hækka persónuafslátt og þess vegna lækkaði skattbyrði hæstu tekna sem var þannig orðin mun lægri en áður hafði verið hér á landi (Þetta er ítarlega skýrt í bókinni Ójöfnuður á Íslandi, eftir Stefán Ólafsson og Arnald Sölva Kristjánsson 2017).
- Efra álagningarþrepið í tekjuskattinum kemur óvenju neðarlega inn í tekjustiganum nú til dags, samanborið við önnur OECD-ríki, sem þýðir að skattar leggjast nú með miklum þunga á millitekjuhópna hér á landi (sjá OECD Tax Database 2018 á www.oecd.org).

Afleiðingar þessara breytinga eru að skattbyrði er nú ójafnari láglaunafólki í óhag en var fyrir um tveimur áratugum. Tugir milljarða beinna skatta hafa verið fluttir milli tekjuhópa, af þeim best stæðu og yfir á lágtækju- og millitekjufólk. Þó að skattatilfærslan frá hærri tekjum til lægri og milli tekjuhópna hafi verið mun meiri frá 1993 til 2007 en frá 1993 til 2015, þá er hún enn umtalsverð. Ætla má að um 17-18 milljarðar séu nú árið 2018 lagðir aukalega á þá sem eru með 300 þúsund krónur eða minna á mánuði en var samkvæmt skattareglum árunna 1996 og fyrr. Þeir sem eru með 500 þús. eða minna greiða um 80 milljörðum meira í dag en væri ef skattleysismörkin hefðu fylgt launaþróuninni frá 1996 til 2018 (Stefán Ólafsson 2018). Auk breytinga á álagningarkerfinu hafa tekjutengdar jöfnunaraðgerðir, barnabætur og vaxtabætur, verið stórlega skertar og er vægi þeirra nú aðeins brot af því sem áður var.

Skattatilfærsla með þessum hætti hefur ekki aðeins verið umtalsverð á síðustu áratugum heldur einnig á allra síðustu árum. Um 12 milljarðar voru til dæmis fluttir af þeim 20% skattgreiðenda sem hæstu tekjurnar höfðu yfir á þau 80% sem lægstu tekjurnar höfðu á árunum frá 2012 til 2016 (Indriði H. Þorláksson 2018).

Vísbendingar eru um að fjármagnstekjur hafi aukist umtalsvert umfram launatekjur á árunum 2016 og 2017 og hefur það bætt í skattatilfærsluna, vegna þess að fjármagnstekjur eru enn skattlagðar með mun léttari hætti en atvinnutekjur og lífeyristekjur. Þetta hefur þannig skapað mikið óréttlæti í dreifingu skattbyrðarinnar á Íslandi og rýrt svo um munar þann árangur sem átti að vera af kjarasamningunum 2015 til 2018, og hefur það lagst með mestum þunga á lægstu tekjuhópna.

Auk breytinga á reglum um álagningu skatta og bætur hafa aðrar skattareglur og aðgerðir stjórnvalda haft umtalsverð áhrif á dreifingu skattbyrðarinnar. Með lögum um einkahlutafélög voru opnaðar nýjar leiðir til skattalegra hagræðinga sem einkum nýtast þeim sem sinna fjármálaumsvifum og eignarhaldi. Er nú svo komið að eignarhald einstaklinga á fjármunum öðrum en íbúðarhúsnæði og lausafé til daglegra nota er að mestu falið í eignarhaldsfélögum. Skráning eigna er í nafni viðkomandi félaga og tekjur af fjármagninu sömuleiðis og oftast en ekki eru upplýsingar um raunverulega eigendur lítt eða ekki aðgengilegar.

Þessum breyttu reglum um félög og þeim viðskiptaháttum sem þeim fylgdu var ekki fylgt eftir með nauðsynlegum breytingum á skattalögum sem hefur orðið þess valdandi að miklir möguleikar eru fyrir skattalegar hagræðingar af margvíslegum toga, sem m.a. sjást í nýlega birtum upplýsingum um skatta hátekjufólks og athafnamanna. Margir hverjir úr þeirra hópi eru með engar eða mjög lágar launatekjur og komast þannig hjá greiðslu almenns tekjuskatts og útsvars, eða þá að ríkið greiðir viðkomandi sveitarfélögum útsvarið með sköttum sem það innheimtir af öðrum.

Nýting náttúrulegra auðlinda landsins hefur á síðustu áratugum verið takmörkuð til verndunar á þeim. Sú takmörkun, tækniframfarir og viðskiptaaðstæður hefur leitt til mikillar tekjumyndunar, rentu af auðlindunum, sem ekki hefur verið látin renna til þjóðarinnar allrar, eins og fordæmi eru fyrir í nálægum löndum (sbr. Noregur), heldur látin renna til þröngs sérhagsmunahóps og erlendra fyrirtækjaeigenda. Umtalsverð hlutdeild auðlindaarðs í landsframleiðslunni skilar sér ekki til almennings nema að litlu leyti og leggur lítið til samneyslunnar. Tilraunir til að breyta

Þessu með því að taka gjald fyrir veiðiheimildir eða láta erlenda aðila greiða skatt af þeirri orku sem þeir nýta hér hafa verið brotnar á bak aftur af ráðandi sérhagsmunaöflum.

Allt þetta hefur leitt til þess að aukin samneysla á síðustu áratugum hefur að verulegu leyti verið borin uppi af hækkun skatta á fólk með lágar tekjur og miðlungstekjur á sama tíma og skattar á hátekju- og stóreignafólk hafa verið lækkaðir, bæði beint og með auknum möguleikum á skattalegri hagræðingu. Þetta má m.a. sjá í því að skattbyrði hátekju- og stóreignafólks er nú umtalsvert minni hér á landi en hjá sambærilegum hópum á hinum Norðurlöndunum og að skattbyrði lágtækjufólks á Íslandi hefur aukist meira en í nokkru öðru vestrænu OECD-ríki (sjá nánar í Viðauka I).

Stjórnvöld hafa nýlega lofað að breyta skatta- og bótakerfinu á þann veg að það gagnist betur lægstu og milli tekjuhópunum í samfélaginu.

Í eftirfarandi köflum er gerð grein fyrir markmiðum og aðferðum þeirra breytinga sem beita má til að ná ofangreindum markmiðum um leiðréttingu á skattatilfærslu síðustu áratuga. Sýnt er hvernig þessi mál tengjast kröfum verkalýðsfélaganna og útfærðar eru nokkrar leiðir sem færar eru að þessu marki, án þess að skerða heildartekjur hins opinbera.

Tilfærsla á skattbyrðinni er lykiláherslan í umbótatillögunum, auk þess sem nýta má annað svigrúm sem fyrir hendi er.

II. Skattheimta og velferð: Efnahagslegt og félagslegt samhengi

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir þeirri miklu skattabreytingu sem orðið hefur á síðustu áratugum og þeim fjölþættu ástæðum sem búa þar að baki: aukinni þörf og eftirspurn eftir opinberri þjónustu, þróun tekna og samsetningu þeirra og breytingum á skattareglum. Þessar breytingar hafa leitt til aukinnar skattbyrði almennings en einnig til mikillar tilfærslu á skattbyrði lágttekjufólki í óhag. Eigi að snúa þessari þróun við og leiðrétta dreifingu skattbyrðinnar verður að hafa þessar mismunandi orsakir í huga og velja leiðir með tilliti til þeirra. Einnig þarf að hafa í huga að skattheimta er forsenda samneyslu og án skatttekna verður útgjöldum til velferðarmála og tekjujöfnunar ekki haldið uppi.

Skattar og önnur tekjuöflun ríkisins eru forsenda þess að halda megi uppi viðunandi velferðarþjónustu. Í nýsamþykktum fjárlögum er fjárskortur augljós og í gildandi ríkisfjármálaáætlun er boðað að fé til samneyslu muni fara lækkandi á næstu árum. Eins er nú boðað að ekki sé unnt að fara í umbætur í samgöngumálum án aukinnar skattheimtu með veggjöldum. Svigrúm til lækkunar á heildarskatttekjum hins opinbera almennt er því augljóslega ekki fyrir hendi.

Breytingar á sköttum nú mega því ekki verða til þess að draga úr opinberri þjónustu, sem er önnur meginstoð velferðar láglaunafólks og þeirra sem taka mið af kjörum þeirra. Því verður að ganga út frá því sem forsendu fyrir skattabreytingum nú að tekjur ríkissjóðs minnki ekki. Að öðrum kosti yrði væntanlega dregið úr velferðarþjónustu sem fyrst og fremst er fyrir almenning og þá sem viðkvæmir eru fyrir, eða þá að þeir verði látnir borga fyrir hana með öðrum hætti. Skattabreytingar sem hafa í för með sér lækkun á tekjum ríkisins í stað launahækkana eru ekki hagsmunamál almennra launþega og þeirra sem þurfa að reiða sig á almannatryggingar.

Þótt umræða um skattabreytingar hafi að mestu snúist um tekjuskatt einstaklinga verður að hafa í huga að sá skattur er einungis hluti af þeim sköttum sem innheimtir eru og hafa áhrif á skattbyrði einstaklinga. Því verður að skoða breytingar á tekjuskattskerfinu í samhengi við aðra þætti skattkerfisins, ekki síst fjármagnstekjuskatt og tekjuskatt fyrirtækja, svo og aðra beina skatta svo sem eignarskatta, en einnig óbeina neysluskatta (virðisaukaskatt, vörugjöld o. fl.).

Beinir skattar (tekjuskattur, eignaskattar) leggjast jafnan með meiri þunga á hátekjufólk en lágttekjufólk. Óbeinir skattar leggjast hins vegar með hlutfallslega meiri þunga á tekjulægri hópana og hafa oft meira að segja um heildarskattbyrðina en beinu skattarnir. Fólk á lágum launum og lífeyrisþegar greiða stærri hluta af tekjum sínum í beina og óbeina skatta samtals en þeir sem eru tekju- og eignamiklir. Stærri hluti tekna láglaunafólks fer í neyslu á vörum og þjónustu sem bera virðisaukaskatt og aðra óbeina skatta heldur en hjá þeim sem betur eru settir. Athugun á dreifingu skattbyrði af þremur stærstu sköttunum, tekjuskatti einstaklinga, virðisaukaskatti og tryggingagjaldi benti til þess að þá hafi hjón með lágar meðaltekjur greitt hlutfallslega mest í skatta og mun meira en hjón sem höfðu fjórfaldar þær tekjur.³ Þar eð lágttekjufólk og millitekjufólk er mun fjölmennara en hátekjufólk leggja þær stéttir mun meira til tekna hins opinbera af óbeinu neyslusköttunum heldur en hátekjufólk (sjá gögn um þetta í Viðauka III).

Tekjuskattar og aðrir beinir skattar eru sá hluti opinberrar skattheimtu sem hægt er að laga að tekjum og efnahag borgaranna og láta vinna gegn tekjulegu ójafnræði óbeinna skatta. Beinir skattar eru þannig alls staðar á Vesturlöndum notaðir til að jafna tekjuskiptinguna, en það er með minna móti gert á Íslandi og hefur verið minnkandi yfir tíma.

³ Indriði H. Þorláksson (2007), áður ívitnað.

Þetta felur í sér að lækkun skatta á lágar og miðlungstekjur á ekki að velta yfir í óbeina skatta en verður að vera borin uppi af auknum sköttum á háar tekjur og fjármagnstekjur einstaklinga og fyrirtækja, lokun á leiðum til skattahagræðingar og skattasniðgöngu, stóreignasköttum og með öðrum aðgerðum í tekjuskattskerfinu.

Vegna mikils fjölda í lág- og millitekjuhópunum og þess hve þunnskipaður bekkur hátekju- og stórefnafólks er munu auknar tekjur innan tekjuskattskerfisins að meðtöldum fjármagnssköttum líklega ekki nægja til að viðunandi tekjum hins opinbera verði náð. Til að brúa bilið liggur beinast við að verja til þess tekjum af sameign þjóðarinnar, það er náttúruauðlindunum. Má sem fordæmi benda á að í Noregi stendur auðlindasjóður þeirra undir hluta af útgjöldum ríkisins. Hér yrði að sækja þetta fé til þeirra sem hingað til hafa notið þeirrar vildar að nýta auðlindirnar í eigin þágu, með aukinni álagningu auðlindagjalda.

Þá má og velta upp þeirri spurningu hvort ekki sé til staðar meira svigrúm innan ramma ríkisfjármála umfram það sem þegar er eyrnamerkt til skattalækkunar. Vafamál er hvort efnahagsleg rök standi til að þörf sé fyrir þann áætlaða tekjuafgang sem er á fjárlögum og lækkun ríkisskulda sem stefnt er að. Þar er því svigrúm til að fjármagna skattalækkun almenns launafólks að hluta með minnkun tekjuafgangs á fjárlögum. Tiltrú hagfræðinga á aðhaldsstefnu í ríkisfjármálum sem allherjarlausn hefur farið minnkandi eftir hrúnið 2008 og sama á við um mikilvægi þess að greiða niður ríkisskuldur og eru hófsamari og raunsærri viðhorf að ná fótfestu.⁴

Breytingar á sköttum mega ekki eingöngu snúast um skatttekjurnar. Þær verður einnig að meta með tilliti til efnahagslegra og félagslegra aðstæðna og mun þá sitt sýnast hverjum. Alþekkt er að hagsmunahópar reyna oft að verja séstöðu sína með þeim rökum að hún gagnist öllum almenningsi. Þannig má búast við að hækkun skatta á hæstu tekjur og eignir verði af viðkomandi talið óráð, sem draga muni úr vinnuvilja, sköpun, sparnaði og hagvexti. Slíkar staðhæfingar eiga sér litla stöð í fræðum og reynd, m.a. vegna þess að tekjur hinna hæstlaunuðu byggjast oft á aðstöðu fremur en vinnuframlagi. Með hliðsjón af fallandi jaðarnotum ofurtekna hefur því jafnvel verið haldið fram að eina efnahagslega gildi ofurlauna séu skattarnir sem greiddir eru af þeim tekjum.⁵

Oft hefur verið bent á efnahagslega og félagslega hættu af misskiptingu tekna og auðsöfnun á fáar hendur. Meðal aðgerða til að sporna við þeirri þróun hefur verið bent á skattlagningu tekna og eigna hinna ofurríku. Þótt ekki sé lengur í tísku að gorta af ríkidæmi hér á landi er ljóst að vaxandi efnahagslegur ójöfnuður og sýnilegri efnahagsleg stéttaskipting er ríkur þáttur í þeirri óánægju sem einkennir stöðuna í kjaramálum. Rífleg hækkun skatta á ofurlaun gefur ekki mjög miklar tekjur en væri engu að síður efnahagslega skynsamleg aðgerð, sem í fælist einnig skýr skilaboð frá almannavaldinu til viðkomandi um að slíkar launaákvörðanir eigi ekki rétt á sér í samfélagi sem byggir á jafnræði og samábyrgð.

⁴ Oliver Blanchard forseti American Economic Association og fyrrum aðalhogfræðingur IMF sagði í kveðjuræðu sem forseti samtakanna nýlega að áhyggjur af skuldum ríkja væru ástæðulausar meðan vextir á skuldum ríkisins væru lægri en hagvöxtur eins og yfirleitt hefur verið í USA og víðar. Þótt aðstæður í þessum eignum séu misjafnar milli landa og tímabila hafa hagfræðingar víða tekið undir þessa skoðun, sem gengur gegn þeirri hugmyndafræði sem hefur verið kjarninn í aðhaldsstefnu flestra ríkja á Vesturlöndum og sem margir telja orsök hæggengs bataferlis eftir kreppuna og ástæðu niðurniðslu innviða víða um lönd.

⁵ Sjá til dæmis pistil Paul Krugmans, Nóbelsverðlaunahafa í hagfræði, The Economics of Soaking the Rich, í New York Times, 5. janúar 2019.

III. Aðgerðir og tillögur

Eins og ráða má af framangreindu er brýnt að ráðast þegar í markvissar breytingar á beinum sköttum og gera aðrar breytingar til tekjuöflunar fyrir ríkissjóð. Markmið breytinganna á að vera aukið jafnræði og sanngirni í skattkerfinu með því að færa skattbyrði af þeim tekjulægri yfir á þá tekjuhæstu og á aðra tekjustofna sem tiltækir eru og almenningur á að njóta. Þessar breytingar þarf að gera með þeim hætti að ríkinu verði gert kleift að rækja hlutverk sitt á sviði velferðarmála og m.a. að tryggja lífeyrisþegum kjarabætur í samræmi við kjarabætur launþega. Það sem lagt er til að gera í þessum tilgangi er m.a. eftirfarandi (sjá liði III.1 til III.6).

III.1 Tekjuskattar einstaklinga, launatekjur og aðrar almennar tekjur

Dregin verði til baka sú tilfærsla á tekjusköttum einstaklinga sem orðið hefur á síðustu áratugum. Þótt tilfærslan hafi að verulegu leyti orðið vegna hlutfallslegrar lækkunar á persónuafslætti er einföld hækkun hans óráðleg. Hækkun hans veldur lækkun upp allan tekjustigann sem gengur í bága við tilgang breytinganna og myndi gera ríkinu ókleift að standa undir óbreyttri samneyslu. Þá er nauðsynlegt að horfast í augu við það að frá upptöku staðgreiðslu og núverandi skattkerfis hefur samneysla vaxið mikið og er ekki óeðlilegt að sú aukna þjónusta, sem flestir njóta, komi fram í breyttum sköttum flestra. Óbreytt skattleysismörk eru þó ekki sjálfgefin.

Hækkun persónuafsláttar og tekjutenging hans með einhverjum hætti eins og verið hefur til umræðu skilar einungis því að jaðarskattar á lágar tekjur, sem tekjutengingin hefur í för með sér, verða óbærilegir. Auk þess hefur þessi aðferð byggst á hugmynd um óbreytt skatthlutfall á alla sem myndi draga úr stíðanda skattlagningar og jöfnunaráhrifum. Tekjutapi ríkisins af þessari leið yrði að mæta með niðurskurði eða öðrum sköttum á almenning.

Fjölgun skattþrepa með mismunandi skatthlutfalli er einfaldasta og virkasta leiðin til að hafa áhrif á dreifingu skattbyrðar af tekjuskatti. Skattleysismörk tekna ráðast af persónuafslætti og lægsta skattþrepinu. Með nýju fyrsta skattþrepi, lægra en nú er, næðist bæði að hækka skattleysismörkin og að draga úr jaðarsköttum tekjulágra sem fá barnabætur eða lífeyri frá almannatryggingum. Með því að stilla af skil milli skattþrepa og innkomu efri skatthlutfalla er unnt að stýra því í hvaða mæli lækkun skatta á lágar tekjur nær upp eftir tekjustiganum. Breytingar á skattþrepum þjóna ekki eingöngu þörf fyrir tekjuöflun, heldur eru þær einnig nauðsynlegar vegna sjónarmiða um jafnræði og sanngirni. Mikil misskipting tekna og ofurtekjur lítills hóps manna kallar á viðbrögð löggjafans og réttlæta sérstakt skattþrep fyrir ofurtekjur, þrátt fyrir takmarkaðar tekjur ríkissjóðs af því.

Talsmenn óbreytts ástands og flatrar skattheimtu líta, viljandi eða óviljandi, framhjá þeirri staðreynd að slíkt kerfi kemur í veg fyrir stíðanda í skattlagningu þegar kemur að tekjum vel yfir meðaltali og eru í reynd að gæta hagsmuna hátekjufólks. Andstaða við fjölþrepakerfi og stíðandi skattlagningu er gjarnan færð í þann búning að skattkerfið eigi að vera einfalt og skilvirkt. Skilvirkni á að vera mælikvarði á hvernig skattkerfið nær markmiðum sínum, þmt. sanngjarnri dreifingu skattbyrði. Staðreyndin er sú að einfaldleiki hefur ekkert með fjölda skattþrepa að gera. Í tölvuvæddasta skattskilakerfi heims er eitt skattþrep til eða frá engin hindrun og auðgert er með nútímatækni að upplýsa borgarana um skattalegar skyldur þeirra auk þess sem amk. láglaunafólk hefur meiri hag af sanngjörnu skattkerfi en útlöftu. Hinar raunverulegu flækjur skattkerfisins

eru ekki tengdar launafólki en er að finna í flóknum reglum sem tengjast fjármálagjörningum, söluhagnaði, skattfrestun o.fl. sem áhugafolk um einföldun ætti að beina sjónum að.

Rétt er einnig að ítreka að meirihluti vestrænna OECD-ríkja býr við fjögur eða fleiri skattþrep.

Tillögur:

1. Stígandi tekjuskattlagningar verði aukinn með því að fjölga almennum skattþrepum í fjögur og með sérstöku ofurtekjuprepi.
2. Lægsta skattþrepið sem nái til lágmarkstekna lækki sem kostur er. Lægra skatthlutfall leiðir til hækkunar á skattleysismörkum og dregur auk þess úr jaðarsköttum lífeyrisþega og þeirra sem fá bætur úr skattkerfinu.
3. Annað og þriðja skattþrep. Tekjubil og skatthlutföll verði stillt af til að halda skattbyrði efri meðaltekjuhópa lítt breyttri frá því sem nú er.
4. Fjórða skattþrepið verði stillt af þannig að það leiði til nokkuð hærri skatta á háar tekjur.
5. Tekið verði upp sérstakt skattþrep á ofurtekjur yfir t.d. fjórföldum meðaltekjum launþega.

III.2 Fjármagnstekjur og tekjuskattur félaga

Skattur á fjármagnstekjur er lægri hér á landi en á Norðurlöndum og öðrum samanburðarlöndum (sjá Viðauka I). Lágt skatthlutfall hefur verið skýrt með því að skattstofninn sé ekki rauntekjur. Með frítekjumark vaxtatekna sem tekið var upp 2010 eru smásparendur og vextir af launareikningum verndaðir gegn skattlagningu verðlagsþáttar vaxtatekna. Þeir sem mikið hafa umleikis í fjármálum eiga kost á sparnaðarleiddum sem tryggja þeim betri ávöxtun. Aðrar fjármagnstekjur eru arður og leigutekur, þ.e. tekjur af eignum sem, ólíkt sparifé, rýrna ekki vegna verðbólgu, og svo söluhagnaður af hlutabréfum. Hann innifelur hagnað af spákaupmennsku sem víða er skattlagður sérstaklega, auk þess sem arðgreiðslur á eignarhaldstímanum hafa oft endurgreitt kaupverðið og meira til.

Tekjuskattur félaga er lægri hér á landi en í flestum þróuðum löndum og að auki eru heimildir til frádráttar fjármálafærslna, afskrifta, frestun söluhagnaðar o.fl. mjög rúmar. Þetta hefur þær afleiðingar að tekjuskattar fyrirtækja skila hér litlu til samneyslunnar samanborið við önnur lönd. Í nýrri skýrslu OECD⁶ kemur fram að Ísland er meðal þeirra ríkja þar sem tekjuskattur fyrirtækja skilar hvað minnstu til hins opinbera, hvort sem litið er á hlutfall af skatttekjum í heild eða hlutfall af þjóðarframleiðslu.

Tillögur:

1. Fjármagnstekjuskattur verði hækkaður til samræmis við Norðurlönd (D 42%, F 34%, N 30,6% S 30%, I 22%).
2. Tekjuskattur fyrirtækja verði miðaður við það að sameinaður skattur af hagnaði fyrirtækja og fjármagnstekjuskattur verði hliðstæður tekjuskatti og útsvari sjálfstætt starfandi af rekstrarhagnaði og miðist við fjórða skattþrep hér að framan að viðbættu útsvari.

⁶ Sjá OECD Corporate Tax Statistics, á vefnum <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statisticsdatabase-first-edition.pdf>.

III.3 Reiknað endurgjald vegna fjármálastarfsemi o.fl.

Þeir sem hafa þann starfa að sýsla við hirðingu eigin fjár, oft kallaðir fjárfestar, athafnamenn o.s.frv. hvort sem er í eigin nafni eða fyrir hönd eigin einkahlutafélags, hafa þá sérstöðu nær einir starfandi manna að þurfa ekki að reikna sér laun fyrir vinnu sína eða geta reiknað sér lág laun, til dæmis lagað þau að skattleysismörkum. Verður ríkið þá af verulegum tekjum og sveitarfélögin missa af útsvari nema að því leyti sem ríkið greiðir þeim sem ónýttan persónuafslátt upp í útsvar.⁷ Tryggja þarf jafnræði í tekjuskattlagningu með því að loka þessum leiðum til skattahagræðingar.

Nýlegar upplýsingar⁸ sýna að fjöldi tekjuhárra og efnaðra borgara komast hjá því að borga skatta með þessum hætti og með öðrum leiðum sem almennum borgurum standa ekki til boða, svo sem að fela tekjur í eignarhaldsfélögum og taka þær ekki út nema að hluta og þá sem fjármagnstekjur.

Tillögur:

1. Ákveðið lágmark heildartekna (launa -og fjármagnstekna) einstaklinga verði skattlagt sem almennar tekjur.
2. Reglur um reiknað endurgjald verði látnar ná til allrar atvinnustarfsemi en fjármálastarfsemi o.fl. verði ekki undanskilin eins og nú er.
3. Að tekjur og eignamyndun einstaklinga í einkahlutafélögum sem ekki sinna raunverulegri atvinnustarfsemi (sölu á vörum eða þjónustu) verði skattlögð hjá eigendum þeirra og eignarhaldsfélög sem ekki hafa með höndum atvinnustarfsemi verði ekki sjálfstæðir skattaðilar.

III.4 Stóreignaskattur

Verulegur og sívaxandi hluti heildartekna í samfélaginu liggur í eignasöfnun en kemur ekki fram sem skattskyldar tekjur á framtölum einstaklinga eða félaga þeirra. Auk ójafnræðis veldur þetta vaxandi misskiptingu tekna og örari auðsöfnun fáttra. Til að vega á móti þessu er óhjákvæmilegt að taka upp stóreignaskatt með fríeignamörkum sem undanskilja eignir venjulegs fólks í húsnæði og öðrum eignum til almennra nota. Til viðbótar við þessi rök um misræmi vegna dulinna tekna má benda á að á síðustu árum hefur vaxandi fjöldi hagfræðinga og stjórnmálamanna vakið athygli á þeim efnahagslega og félagslega skaða sem auðsöfnun fáttra er og jafnframt bent á að skattlagning hárra tekna og mikilla eigna sé leið til að vinna á móti þeirri þróun.⁹

Tillaga:

1. Lagður verði á sérstakur eignarskattur á stóreignir (auðlegðarskattur). Gjaldstofninn verði verðmæti eigna umfram fríeignamark sem miðist við eðlilegt verðmæti íbúðarhúsnæðis, sumarhúsa og einkabíreiða til eigin afnota. Gjaldhlutfallið verði hóflegt, til dæmis 1 - 1,5%.

⁷ Útsvar til sveitarfélaga er óháð skattleysismörkum og tekjuskattshlutföllum. Þau fá alltaf fast hlutfall allra almennra tekna íbúanna hvort sem þeir greiða almennan tekjuskatt eða ekki. Hins vegar greiðir ríkið sveitarfélögum allt útsvar fyrir þá íbúa þess sem eru með tekjur neðan skattleysismarkanna og að hluta fyrir þá sem ekki ná að greiða fullt útsvar.

⁸ Stundin (17. janúar 2019), 0,1 prósentíð á Íslandi.

⁹ Sjá t.d. OECD (2018), The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD, OECD Tax Policy Studies, No 26, OECD Publishing Paris, á vefnum <https://dx.doi.org/10.1787/9789264290303-en>. Sjá einnig Thomas Piketty (2014).

III.5 Auðlindagjöld

Stór hluti náttúruauðlinda landsins er í umráðum ríkis og sveitarfélaga. Þær eru að hluta nýttar í þágu almennings en að öðrum hluta hefur nýtingarrétturinn verið settur í hendur einkaaðila og þess ekki gætt að þjóðin fái réttmæta hlutdeild í arðinum af þeim. Hefur það fyrst og fremst átt við um fiskveiðiheimildir og orkunýtingu til stóriðju, en nú í vaxandi mæli einnig um aðstöðu til fiskeldis og ferðaþjónustu. Þrátt fyrir ákvæði stjórnarskrár og laga um eign þjóðarinnar á náttúruauðlindunum hefur þeim verið ráðstafað til einkaaðila án eðlilegs endurgjalds. Breyting á því er í senn réttlætismál og tekjulind fyrir ríkissjóð sem getur í staðinn létt sköttum af almenningi.

Tillögur

1. Auðlindagjöld í sjávarútvegi (veiðigjöld, uppboðstekjur) verði miðuð við að þjóðin fái í sinn hlut a.m.k. 75% af rentu (umframdrátt) í sjávarútvegi með veiðigjöldum og/eða uppboði á kvóta. Veiðigjöld verði til að byrja með hækkuð verulega og óháðum erlendum aðila verði falið að leggja mat á auðlindaarð í sjávarútvegi sem frekari breytingar verði byggðar á.
2. Auðlindagjald (orkugjald) verði lagt á orkusölu til stóriðju sem miðist við mismun á verði til stóriðju hér á landi og verð á orku til iðnaðar í Evrópu, að teknu tilliti til fjarlægðar-áhrifa.
3. Lagt verði auðlindagjald á leyfi til nýtingar á öðrum náttúrulegum auðlindum svo sem til fiskeldis og námavinnslu.
4. Kannaðar verði leiðir til að leggja auðlindagjald (aðstöðugjald eða uppboð) á þá aðila sem fengið hafa einkarétt til nýtingar á náttúruauðlindum til ferðaþjónustu

III.6 Skatteftirlit og eftirfylgni rannsókna og dóma

Hlítir við skattalög er mikils virði. Án þess að hún sé tryggð verður skattkerfið ósanngjarnt og mismunar borgurunum, þeim óþrúttu í vil. Með því er dregið úr tekjum ríkisins og það sem á vantar til að kosta opinbera þjónustu er sótt í vasa hinna skilvísu. Efling skatteftirlits og - rannsókna er mikið hagsmunamál almennings og liður í því að draga úr skattbyrði hans.

Auk þeirra breytinga sem beinlínis hafa aukið tekjuskattsbyrði í neðri hluta tekjustigans og lækkað hana í efsta hluta hans hafa á síðustu áratugum orðið miklar breytingar á skattkerfinu og umgjörð atvinnustarfsemi, sem hefur leitt til aukinnar mismununar í tekjuskattlagningu eftir eðli tekna. Leiðir hafa opnast fyrir handhafa slíkra tekna til að komast undan skattlagningu með ýmsum hætti, m.a. með stofnun eignarhaldsfélaga án atvinnurekstrar hérlandis eða erlendis og með notkun erlendra skattaskjóla.

Mikil einkahlutafélagavæðing hefur að vissu leyti dregið skattfyrvöldum og gert þeim erfitt fyrir að tryggja að þessir aðilar skili hér réttum sköttum. Vegna mikils fjölda félaga hefur orðið að leggja á þá samkvæmt lítt skoðuðum innsendum framtölum og taka á misferlum síðar. Vegna áherslu á að leggja á snemma og skorts á mannafla verður afleiðingin sú að margt rennur í gegn óathugað.

Vegna skattfrelsis söluhagnaðar af hlutabréfum og arðs inn í félögum er freistandi að láta hagnað myndast þar og nýta síðan óskattlagt eigið fé félagsins til að fjárfesta í persónubundnum eignum (einhýlishúsum, sumarhúsum, innbúi, málverkum o.fl.) og hlutum í öðrum félögum innlendum og erlendum. Núverandi reglur um mat á hlunnindum ná ekki til þessa. Reglur um reiknað endurgjald eru ófullnægjandi og erfitt að fylgja þeim eftir þar sem fjöldi félaga er mikill og mörg félög reikna þeim, sem þau eiga og reka, engin laun.

Mismunun af þeim toga sem hér er lýst, þ.e. að persónulegar eignir og tekjur eru faldar í einkahlutafélögum, kemur ekki nema að litlu leyti fram í þeim mælingum á dreifingu skattbyrðar sem verið hafa til umfjöllunar. Við þessu þarf að bregðast, bæði með því að stoppa í þessi göt í skattkerfinu og að sjá til þess að skattalögum verði að fullu framfylgt.

Þá hefur rekstrarumhverfið breyst gífurlega á vissum sviðum á stuttum tíma, t.d. netsala, posar erlendis, erlend greiðslu- og inneignarkort o.s.frv., sem gerir eftirlit erfiðara og eykur nauðsyn á mannskap til að sinna því.

Þrátt fyrir umbætur á síðustu árum er þörf á að styrkja skatteftirlit og skattrannsóknir enn frekar. Skil milli þessara verkefna eru oft óljós, tvöfalt kerfi refsimeðferðar og sambærileg mál geta verið skilgreind á ólíkan hátt og fengið ólíka meðferð.¹⁰ Kemur þetta í veg fyrir skilvirkni og jafnræði við afgreiðslu mála. Eftirfylgni rannsókna af hálfu ákærvaldsins er of sein og bíður fjöldi mála ákærumeðferðar. Þá er sektardómum illa framfylgt, innheimta sekta slök og fælingaráhrif dóma því lítil.¹¹

Með breyttum lagaákvæðum um skjölunarskyldu og vinnu á grundvelli þeirra hefur náðst viss árangur á því sviði en ekki hefur enn verið byggt upp virkt eftirlit með skattskilum stórfyrirtækja og viðskiptum yfir landamæri en það hefur sýnt sig að verulegur hluti skattasniðgöngu tengist þeim. Þá er VSK-kerfið illa varið fyrir skattundanskotum með kennitölufлакki og skilasvikum.

Sá veikleiki er í meðferð skattasvikamála að brot á skattalögum verða oftlega ekki opinber eins og gerist með önnur lagabrot sem framin eru, rannsökuð og sæta ákærumeðferð. Þegar sá sem brotið hefur skattalög verður þess var að hann sætir skatteftirliti getur hann sent inn leiðréttingu á framtali sínu áður en formleg skattrannsókn hefst og síðan greitt álögur og sektir skv. skattalögum og þannig komist hjá því að brotin verði opinber, jafnvel þótt undanskotin séu stórfelld, ásetningurinn augljós og brotin gróf.

Tillögur:

1. Til að tryggja réttláta skattaframkvæmd þarf að efla eftirlitsstarf skattyfirvalda og skattrannsókna og tryggja sjálfstæði þeirra gagnvart hugsanlegum áhrifum pólitískra afla. Aukinn mannafl í þessi verkefni er lykill að árangri og góð fjárfesting því margsannað er að gott skatteftirlit skilar ríkissjóði margföldum kostnaðinum til baka auk þess að tryggja jöfnuð og sanngirni í samfélaginu.
2. Gera þarf úttekt á skipulagi skatteftirlits og skattrannsókna m.t.t. skilvirkni og samspils þeirra við réttarkerfið og endurskoða málsmeðferð, m.a til að bregðast við athugasemdum um tvöfalda refsimeðferð.
3. Stórfyrirtækjaeftirlit og eftirlit með viðskiptum yfir landamæri og erlendum fjármálaviðskiptum yfir landamæri verði eft og eftirlitsaðilar mannaðir með tilliti til þess.
4. Eftirlit með VSK verði eft og lögfest ákvæði um keðjuábyrgð og bann við atvinnustarfsemi þeirra sem brotlegir gerast, meðal annars með því að þrengja hæfnisskilyrði eigenda og stjórnenda einkahlutafélaga og hlutafélaga og koma í veg fyrir að þau skilyrði séu sniðgengin.
5. Gerð verði úttekt á tekju- og eignamyndun sem ekki kemur fram í skattskilum einstaklinga og lögaðila. Ætla má að miklar eignir séu duldar í einkahlutafélögum, m.a. vegna eigna sem færðar hafa verið á kaupverði og síðan afskrifaðar. Þetta getur átt við um hlutabréf, fasteignir hér á landi og erlendis. Ársreikningar gefa ekki rétta mynd af eignum félagsins og því skattalega hagræði sem það veitir.

¹⁰ Sbr. Samráðsveitvangur um aukna hagsæld: Úttekt á íslensku skattkerfi, <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/uttekta-skattkerfinu.pdf>.

¹¹ Ríkisendurskoðun: <https://rikisendurskodun.is/efla-tharf-urraedi-stjornvalda-til-ad-innheimta-sektir/>.

6. Lögfest verði skylda íslenskra aðila (einstaklinga og lögaðila) sem eiga ráðandi hlut í erlendu félagi sem skráð eru í landi sem ekki hefur sambærilegar reglur um skráningu félaga og Ísland, að skrá það á Fyrirtækjaskrá hér á landi, skila ársreikningum til Ársreikningaskrár og skattframtali samkvæmt íslenskum reglum.
7. Raunverulegir eigendur allra félaga séu skráðir og upplýsingar um þá liggi fyrir í Fyrirtækjaskrá RSK.
8. Lögfestar verði hér á landi lagareglur sambærilegar þeim sem er að finna í reglugerð EU: Gegn skattundanskotum.¹² Reglugerð þessi var sett 2016 og kom til framkvæmda 1. janúar 2019. Í henni er að finna fimm aðgerðir, sem ekki eru til staðar hér á landi nema að hluta:
 - a. CFC reglur (CFC rule) til að hindra tilflutning hagnaðar á lágskattasvæði.
 - b. Millifærslureglur (Switchover rule) til að koma í veg fyrir tvöfalt skattleysi tekna, þ.e. í heimaríki og móttökuríki.
 - c. Brottfararskattur (Exit taxation) til að koma í veg fyrir að fyrirtæki sleppi undan skatti við að færa eignir úr einni skattalögsögu í aðra.
 - d. Takmarkanir á vaxtagreiðslur (Interest limitation) til að hindra lánveitingar í skattalegum tilgangi.
 - e. Almenn skattasniðgönguregla (General anti-abuse rule) til að hindra skattahagræðingu sem framantaldar reglur ná ekki til.

¹² Sbr. The Anti Tax Avoidance Directive, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/1164/oj>.

IV. Tveggja þrepa eða fjölþrepa tekjuskattskerfi?

Megingallar núverandi tekjuskattkerfis eru óeðlilega há og ör hækkun skattbyrði í lægri enda tekjustigans, samhliða því að skattbyrði millitekna er frekar há. Þá er stígandi skattbyrðarinnar mjög lítill þegar komið er yfir meðaltekjur.

Í vinnu vegna þessa verkefnis hafa ólíkar leiðir með ólíkum útfærslum verið kannaðar. Þar eð höfuðmarkmiðið hefur verið að ná fram sem mestri mögulegri lækkun skatta á lágmarkslaun (300 þús. kr. á mánuði) var í fyrstu horft til mikillar hækkunar á persónuafslætti innan ramma núverandi álagningarmynsturs. Sú leið hefur reynst hafa alvarlega annmarka í för með sér fyrir virkni skattkerfisins, eins og skýrt er hér á eftir. Því voru einnig skoðaðir breyttir álagningarferlar í fjölþrepa tekjuskattkerfi (innleiðingu nýs lægra álagningarþreps á lægstu tekjur), endurupptaka hátekjuskattþreps og fastsetningar skattleysismarkna með lægri persónuafslætti. Það kerfi reynist hafa yfirburði, enda mest notað meðal vestrænna hagsældarríkja.

Allar leiðir sem til boða standa hafa bæði kosti og galla og því þarf að meta heildarútkomuna, með hliðsjón af fyrirliggjandi markmiðum, eða miðla málum og fara millivegi.

Eftirfarandi eru meginleiðir sem skoðaðar hafa verið og metnar og eru helstu kostir og gallar þeirra tilgreindir.

IV.1 Leiðir með tveimur álagningarþrepum

- I. Hækkun persónuafsláttar (tvöföldun) innan núverandi álagningarhlutfalla (36,9% og 46,2%) til að gera 300 þús. kr. skattfrjálsar.
 - a. Kostir: Lágmarkslaun og óskertur lífeyrir TR verða skattfrjáls.
 - b. Gallar: Ef hækkun persónuafsláttarins er látin ganga upp allan tekjustigann næst engin tilfærsla á skattbyrðinni og tekjutap hins opinbera verður hátt í 150 milljarðar. Sú leið kemur því ekki til greina.
 - c. Gallar: Jaðarskattar nokkuð háir ofan lágmarkslauna.
- II. Hækkun persónuafsláttar (allt að tvöföldun) innan núverandi álagningarhlutfalla, en persónuafslátturinn tekjutengdur (skertur með hækkandi tekjum), t.d. látinn fjara út á bilinu 300 til 900 þús. kr. á mánuði.
 - a. Kostir: Lágmarkslaun og óskertur lífeyrir TR verða skattfrjáls og tilfærsla á skattbyrði næst.
 - b. Kostir: Kostnaður verður lægri en þó mikill (50-60 milljarðar, háð skerðingarstigi og skerðingarbili).
 - c. Gallar: Við óbreytt álagningarhlutföll leggst full mikil byrði á efri milli hópa en hæstu hópum er hlutfallslega hlíf. Æskilegt væri því að tengja þessa leið við nýtt herra álagningarþrep á hæstu tekjur og létta álagi á efri millitekjur samhliða.

- d. Gallar: Jaðarskattar hækka um allt að 20 prósentustig sem bætast við skerðingu á lífeyri og bótum og verða því mjög háir á vissum tekjubilum. Þessi leið gengi illa fyrir lífeyrisþega, sem búa þegar við mjög hátt stig tekjutenginga innan almanna-tryggingakerfisins. Annað skattkerfi þyrfti fyrir lífeyrisþega væri þessi leið tekju- tengds persónuafsláttar farin.
- III. Hækkun persónuafsláttar upp í 80-85.000 (þ.e. millileið að skattleysi lágmarkslauna) innan núverandi álagningarhlutfalla, en persónuafslátturinn tekjutengdur (skertur) með hækkandi tekjum, t.d. á bilinu 300 til 900 þús. Þetta væri viðráðanlegra skref en gallar þessarar aðferðar væru enn fyrir hendi (eins og fram kemur í lið II).
 - a. Kostir: Tilfærsla á skattbyrði frá lægri til hærri tekjuhópa næst en lágmarkslaun verða ekki skattlaus að fullu (skattleysismörk væru við rúmlega 200 þús., sem er umtalsverð hækkun frá þeim 150 þús. sem nú gilda).
 - b. Kostir: Kostnaður verður lægri en með leið II (á bilinu 25 til 40 milljarðar).
 - c. Gallar: Markmiðið um skattlaus lágmarkslaun næst ekki að fullu. Jaðaráhrif yrðu mikil og bæta þyrfti við hátekjuskatti til að milda stíganda skattbyrðarinnar á efri milli tekjur.
 - d. Gallar: Annað skattkerfi þyrfti fyrir lífeyrisþega, vegna óhóflegra jaðarskatta í samspili við bætur almannatrygginga.

Þar eð leiðum þeim sem einkum byggja á hækkun persónuafsláttar (hvort sem er skerðanlegur með hækkun tekna eður ei) fylgja of miklir ókostir vegna mikilla jaðarskattaáhrifa eða mikils kostnaðar, þá er það niðurstaða skýrsluhöfunda að fara frekar leið fjölþrepa kerfis í tekjuskattkerfinu. Með því er átt við að fjölga skattþrepum frá því sem nú er, í átt til þess sem algengast er á Vesturlöndum (sbr. OECD 2011). Í núverandi kerfi (m.v. 2018) eru einungis tvö álagningarþrep (36,9% frá skattleysismörkum til 893.713 kr. og 46,2% á tekjur sem eru yfir 893.713 kr. á mánuði (viðmiðunartala herra álagningarþrepsins 2019 er 927.087kr.).

Sterk rök eru fyrir því að bæta við tveimur til þremur álagningarþrepum við núverandi skipan, það er með lægra byrjunarþrepi og sérstöku hátekjuskattþrepi, eins og fordæmi eru fyrir hér á landi. Slíkt fyrirkomulag auðveldar að stýra stígandanum í skattbyrðinni með hækkandi tekjum og virkar almennt betur til tekjuöflunar og til að ná fram sanngjarnri dreifingu á skattbyrðinni. Það er einnig lausara við helstu gallana á þeim leiðum sem fjallað var um í umfjöllun um mikla hækkun persónuafsláttar í tveggja þrepa kerfi, meðal annars vegna of mikillar jaðarskattlagningar á vissum tekjubilum.

IV.2 Leið fjölþrepa skattkerfis: Sameiginleg stefna ASÍ

Skatta-, efnahags- og atvinnumálanefnd ASÍ hefur náð samkomulagi um stefnu í skattamálum sem er höfð að leiðarljósi við tillögur um breytingar á tekjuskattkerfinu í tengslum við Kjarasamninga 2019. Markmið breytinganna sem ASÍ-félögin leggja áherslu á eru eftirfarandi:

- Auka jöfnunarhlutverk tekjuskattkerfisins.
- Hækka skattleysismörk.
- Lækka skattbyrði lág- og millitekjuhópa.
- Fjölga skattþrepum: innleiða nýtt lægra álagningarþrep á lægstu tekjur og nýtt hátekjuþrep.

- Fjármagnstekjuskattur verði endurskoðaður og hækkaður í átt til þess sem tíðkast á hinum Norðurlöndunum.
- Barnabætur nái til þorra lág- og millitekjuhópa.
- Húsnæðisstuðningskerfin (vaxtabætur og húsaleigubætur) verði endurreist.

Þessum markmiðum þarf að fylgja í framkvæmd til að vinda ofan af skattatilfærslunni sem orðið hefur á síðasta aldarfjórðungi eða svo. Þeim er hægt að ná með fleiri en einni leið. Höfundar telja vænlegast að fara leið fjölþrepa skattkerfis til að ná markmiðunum. Það er enda algengasta leiðin meðal hagsælli OECD-ríkjanna, þar sem meirihluti þjóða býr við fjögur eða fleiri álagningarþrep í tekjuskattkerfum sínum (OECD 2011).

Skatta-, efnahags- og atvinnumálanefnd ASÍ hefur útfært sameiginlegan ramma að breyttu tekju-skattkerfi, sem hluta af stefnu ASÍ, til að ná fram ofangreindum markmiðum.

Sá almenni rammi er sýndur í töflu 1 í samanburði við núverandi kerfi. Þar má sjá nánari útfærslu á fjögurra þrepa álagningarkerfi með heldur hærri persónuafslætti en nú tíðkast (til dæmis 60-70.000 kr. í stað 56.447 kr. árið 2019). Sýnd er útfærsla höfunda þessarar skýrslu á því hvernig álagningarþrep breytast og hvar þau koma inn í tekjustiganum. Skattleysismörk hækka í nýja kerfinu, ekki síst vegna innleiðingar lægra álagningarþreps á lægstu tekjur. Síðan má auka umfang skattalækkana með hækkun persónuafsláttar og eru sýndar mismunandi útfærslur þessara hugmynda í næsta kafla.

Í viðmiðum efnahags-, skatta og atvinnumálanefndar ASÍ er gert ráð fyrir að breytingin skili mestri lækkun á skattbyrði tekna undir 500.000 krónum á mánuði og að skattbyrði tekna á bilinu 900.000 til 1.100.000 krónur á mánuði verði lítið breytt, en skattbyrði hækki á tekjur þar fyrir ofan. Skattleysismörk verði á bilinu 170-180 þúsund kr. á mánuði.

Tafla 1: Rammar núverandi og nýs kerfis samanbornir

	Núverandi kerfi 2 þrep		Nýtt kerfi 4 þrep	
	Álagning:	Tekjubil (mánaðartekjur):		Tekjubil (mánaðartekjur):
Þrep 1	36,94%	0 til 927.087 kr.	32,50%	0 til 350.000 kr.
Þrep 2	46,24%	Tekjur 927.087 kr. og yfir	39,00%	350.000 til 775.000
Þrep 3	--	--	47,00%	775.000 til 1.150.000
Þrep 4	--	--	55,00%	1.150.000 og yfir
	Persónuafsláttur:	56.447	Persónuafsláttur:	60.000 til 70.000
	Skattleysismörk:	152.807	Skattleysismörk:	170.000 til 180.00

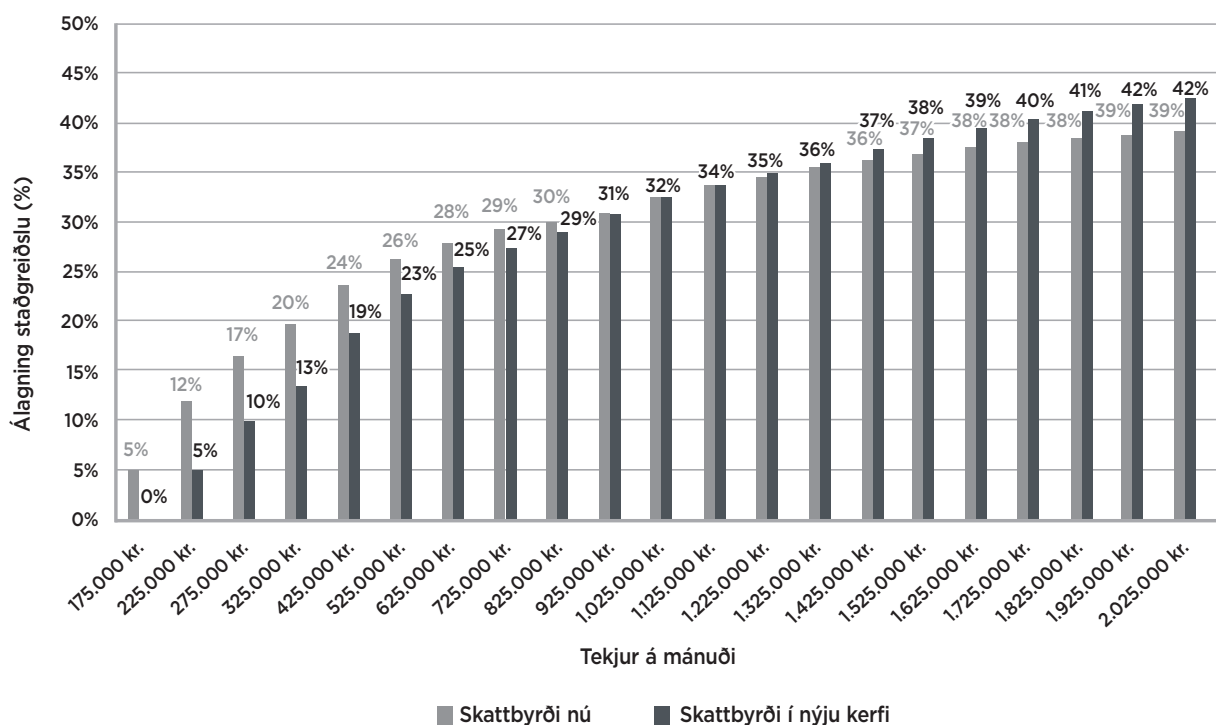
Þá er á mynd 3 sýndur samanburður á skattbyrði núverandi kerfis (gráu súlurnar) og nýju fjögurra þrepa kerfi (svörtu súlurnar). Skattbyrðin er sýnd sem hlutfall beinna skatta af heildartekjum fyrir skatt, hjá fólki á ólíkum þrepum tekjustigans. Skattbyrðin lækkar mest á lægstu tekjur en skurðmörk lækkunar og hækkunar á skattbyrðinni eru rétt um 900 þúsund króna tekjur á mánuði. Þar fyrir ofan hækkar skattbyrðin, en mjög lítið í fyrstu en svo með vaxandi stíganda fyrir ofan 1.300 þúsund króna tekjur á mánuði.

Samkvæmt nýja kerfinu nær skattalækkun til rúmlega 90% af framteljendum. Næstu 5% þar fyrir ofan myndu halda lítt breyttri skattbyrði, en hækkun kæmi einkum á tekjuhæstu 5 prósent skattgreiðenda.

Hækkunin yrði stígandi á hæstu tekjur en fer almennt ekki yfir það sem tíðkast hjá hátekjuhópum á hinum Norðurlöndunum, heldur nálgast það sem þar tíðkast.

Með þessari útfærslu næst umtalsverð leiðrétting á skattbyrðinni, sem hefur verið færð af hærri tekjuhópum og yfir á lægri og milli hópa á síðustu áratugum, þó stóra tilfærslan væri ekki leiðrétt að fullu í einu skrefi innan þessa ramma.

Að óbreyttu myndi nýja kerfið leiða til minni skatttekna frá tekjuskattskerfinu, en eins og sýnt er annars staðar í þessari skýrslu er auðvelt fyrir hið opinbera að fjármagna það, meðal annars með þegar eyrnamerknum framlögum til skattalækkana og minnkun afgangss á fjárlögum, auk þess sem drjúgur hluti skattalækkunar mun skila sér aftur til ríkisins í auknum tekjum af neyslusköttum, vegna aukinnar neyslu lægri tekjuhópa sem koma í kjölfar aukins kaupmáttar fyrir tilstilli skattalækkunarinnar.



Mynd 3: Núverandi kerfi og nýtt kerfi samanborin: Hlutfallsleg skattbyrði, eftir tekjum (%).

Skattbyrðarhlutfallið hækkar einkum hjá þeim sem hafa meira en 1.300 þúsund krónur í tekjur á mánuði, eins og sjá má á mynd 3.

Í næsta hluta sýnum við svo hversu mikil breytingin yrði á staðgreiðslu á mánuði fyrir einstaklinga á mismunandi tekjubílum, með upptöku ofangreinds fjögurra þrepa skattkerfis eins og hér er lýst, þ.e. hvað þessar breytingar myndu þýða í krónum talið fyrir fólk í ólíkum tekjuhópum. Tekin eru dæmi af einstaklingum með lægstu tekjur og upp í rúmar tvær milljónir króna á mánuði.

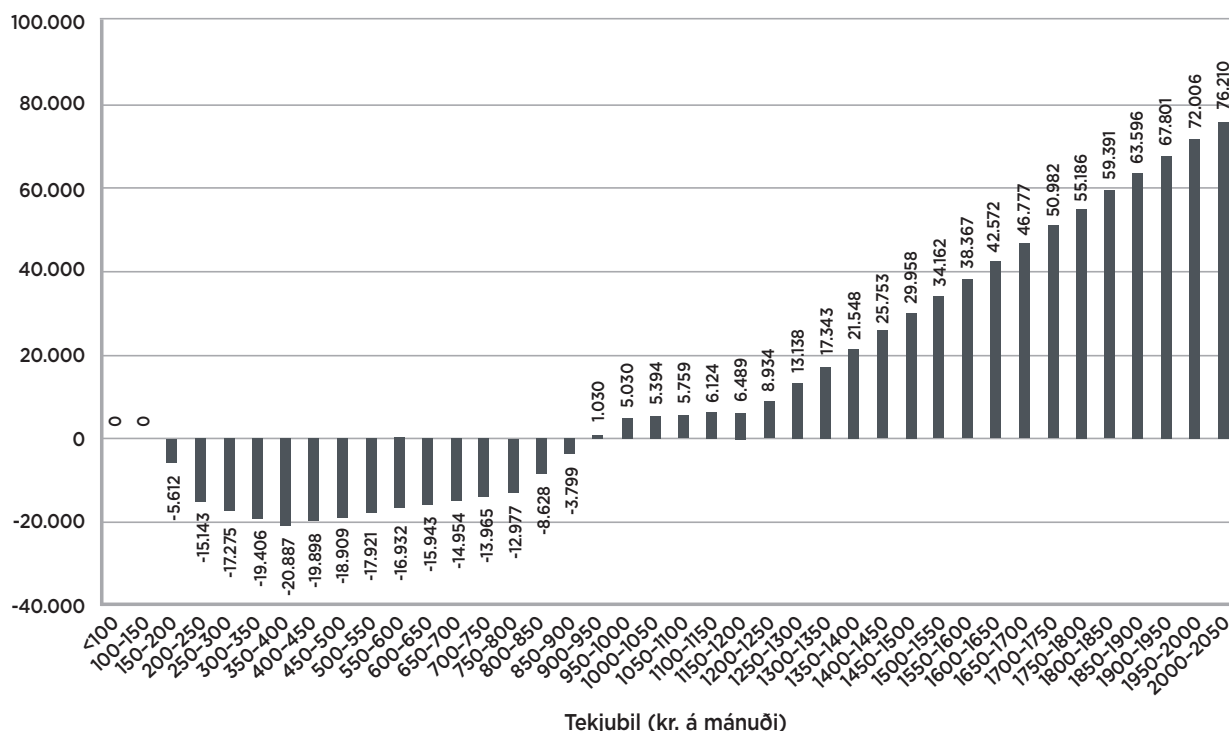
V. Mismunandi útfærslur - mismunandi kostnaður

Hér sýnum við nokkrar útfærslur skattatílfærslna á grundvelli þess ramma um tekjuskattkerfið sem ASÍ félögin hafa komið sér saman um. Í öllum tilvikum eru álagningarþrepin og hvar þau koma inn í tekjustigann eins, en upphæð persónuafsláttar og skattleysismarka eru breytileg.

Mynd 4 sýnir útfærslu sem er næst meginviðmiðum hins sameiginlega ramma ASÍ félaganna. Hægt er að hugsa sér ódýrari og dýrari útfærslur með minni eða meiri hækkun persónuafsláttarins (skattleysismarkanna).

Breytt staðgreiðsla í kr. á mánuði, eftir tekjubilum

4 þrep (32,5%: 0-350; 39%: 350-750; 47%: 750-1150; 55%: 1150+);
skattleysismörk = 190.000; persónuafsláttur = 62.000



Mynd 4: Áhrif fjögurra þrepa skattkerfis með 62.000 króna persónuafslætti á upphæð staðgreiðslu á mánuði hjá einstaklingum sem eru á ólíkum tekjubilum. Kostar um 38 MA brúttó (um 30 milljarða nettó, að teknu tilliti til aukinna tekna af neyslusköttum).¹³

¹³ Mat á auknum tekjum ríkisins af neyslusköttum sem gætu fylgt slíkrri skattatílfærslu gerir ráð fyrir að um 20% af tekjutapi hins opinbera endurheimtist með aukinni neyslu, á þeirri forsendu að þeir hópar sem fá skattalækkun auki neyslu sína umtalsvert. Það sem þarf að fjármagna með öðru svigrúmi í ríkisfjármálunum er því í reynd minna (um 30 milljarðar nettó) en upphaflegt mat á tekjutapi ríkisins (38 milljarðar brúttó). Matið er lauslegt, enda ekki byggt á ítarlegum rannsóknum á áhrifum skattbreytinga á neyslumynstur almennings. Almenn er þó reiknað með í skattafræðum að aukning kaupmáttar í lægri tekjuhópum leiði til aukinnar neyslu og þar með aukinnar greiðslu neysluskatta (virðisaukaskatts, framleiðslugjalda o.fl.).

Þessi útfærsla færir öllum sem eru með tekjur undir 900 þúsund krónum á mánuði skattalækkun, mest í krónutölu til þeirra sem eru með tekjur á bilinu 250 til 500 þúsund krónur í mánaðartekjur, um 20 þúsund króna skattalækkun á mánuði hjá þeim sem eru með tekjur á bilinu 300-500 þús. kr. Millitekjuhópar (500-900 þús.) fá einnig umtalsverða skattalækkun.

Þeir sem eru með tekjur á bilinu 900 til 1.300 þúsund kr. á mánuði fá litla sem enga breytingu á hlutfallslegri skattbyrði sinni (einungis í kringum 5.000 kr. hækkun á mánuði), en stighækkandi álagning kemur svo á tekjur yfir 1.300 þúsund krónum á mánuði. Sú hækkun færir álagningu á hæstu tekjur á Íslandi í átt til þess sem tíðkast á hinum Norðurlöndunum.

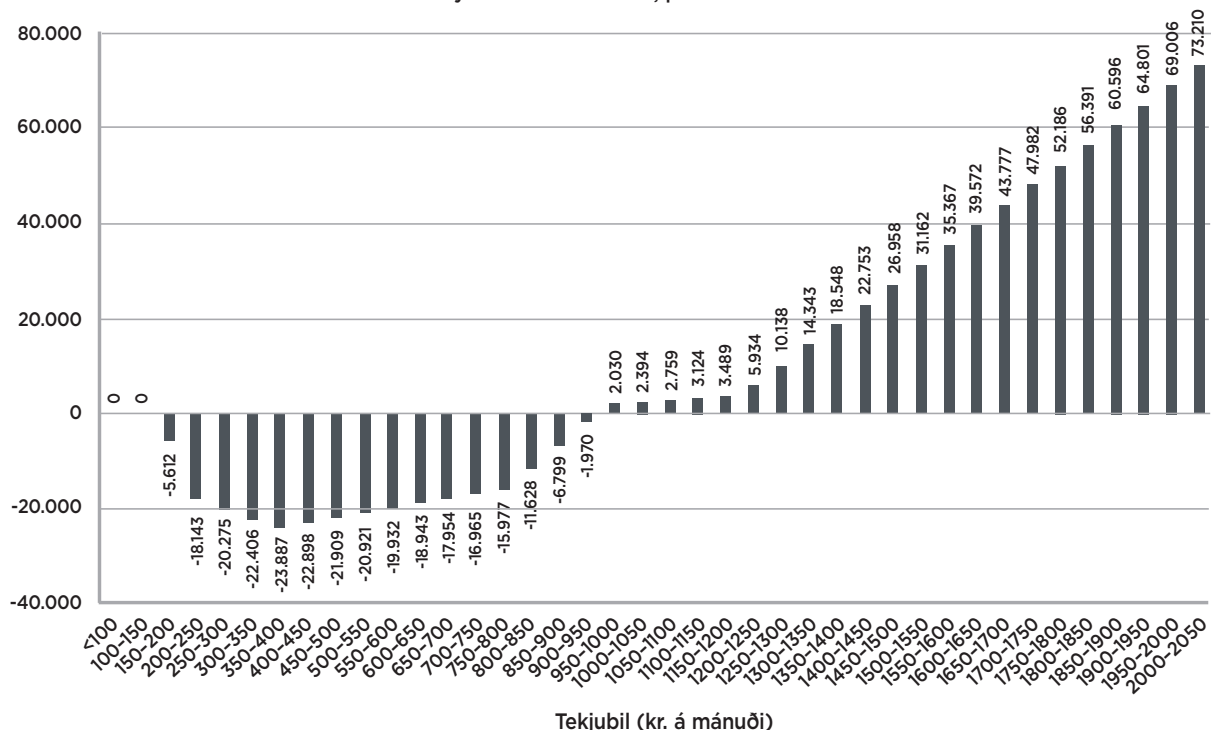
Um 90% almenns launafólks fær skattalækkun samkvæmt þessari útfærslu, næstu 5% tekjuþega fá litla sem enga breytingu en skattahækkun kemur einkum á tekjuhæstu 5% tekjuþega.

Með þessu næst umtalsverð leiðrétting á skattatölu síðustu 25 ára eða svo, en þó ekki til fulls. Þessi niðurstaða er innan ramma sameiginlegrar stefnu ASÍ, en ljóst er að lengra þarf að ganga ef leiðrétt á skattatölu að fullu, en þá þarf einnig að skoða það í samhengi við fjármögnun þeirrar aukningar á samneyslu sem orðið hefur og breytingar á öðrum þáttum opinberrar skattheimtu.

Kostnaður í formi tekjutaps hins opinbera sem fjármagna þarf með öðrum hætti er um 38 milljarðar króna brúttó. Hluta af því endurheimtir ríkið í formi aukinna tekna af neyslusköttum og aukinnar veltu í efnahagslífinu, því skattalækkun til lægri tekjuhópa mun væntanlega

Breytt staðgreiðsla í kr. á mánuði, eftir tekjubilum

4 þrep (32,5%: 0-350; 39%: 350-750; 47%: 750-1150; 55%: 1150+);
skattleysismörk = 200.000; persónuafsláttur = 65.000



Mynd 5: Áhrif fjögurra þrepa skattkerfis með 65.000 króna persónuafslætti á upphæð staðgreiðslu á mánuði hjá einstaklingum sem eru á ólíkum tekjubilum. Kostar 46 MA brúttó (37 MA nettó).

skila sér að mestu í aukinni neyslu, þannig að fjármögnunarförfin þarf ekki að vera meiri en um 30 milljarðar nettó.

Það mætti fjármagna á auðveldan hátt, til dæmis með nýtingu þeirra 14 milljarða sem ríkið hefur þegar eyrnamerkt til skattalækkana og með því að taka til viðbótar um 16 milljarða af núverandi tekjuafgangi á fjárlögum (þannig að afgangur á fjárlögum verði 13 milljarðar í stað 29). Þetta er því mjög auðvelt að framkvæma við núverandi aðstæður.

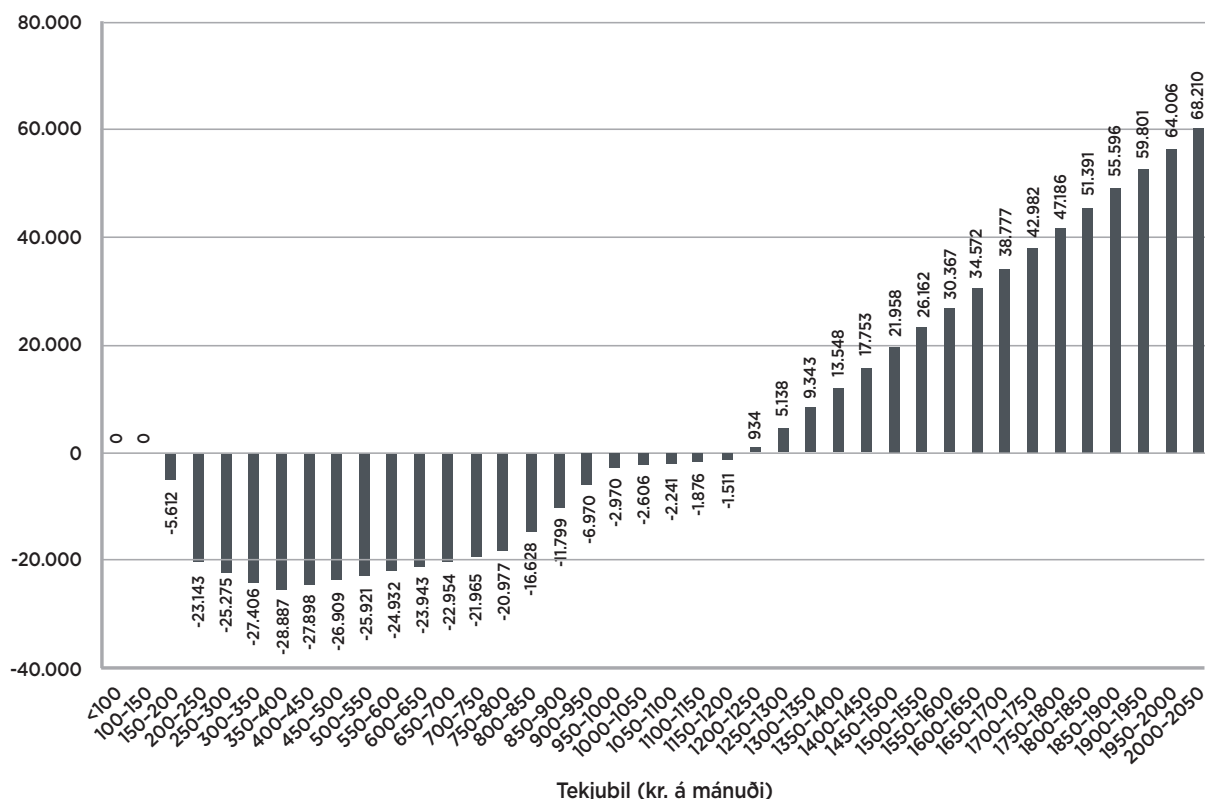
Á mynd 5 sýnum við dæmi um útfærslu með meiri hækkun persónuafsláttar og skattleysismarka en á mynd 4. Þar fer skattalækkun til lægstu tekjuhópa mest í tæpar 24 þúsund krónur á mánuði og hækkun skattbyrðar á efri tekjuhópa verður ívið minni vegna þess að persónuafslátturinn gengur upp tekjustigann.

Þessi útfærsla myndi kosta um 46 milljarða brúttó í beinum tekjumissi hins opinbera (um 37 nettó). Það er innan viðmiða sem getið er í sameiginlegri skattastefnu ASÍ um ásættanlegan kostnað af skattabreytingum (efri mörk þar voru sett við 40 milljarða).

Að auki getur ríkið fjármagnað meiri skattalækkun en hér er gert ráð fyrir með því að hækka fjármagnstekjuskatt upp á svipað stig og almennt tíðkast á hinum Norðurlöndunum, og aflað til dæmis 10-30 milljarða á þann hátt. Þá eru ónefndar aðrar fjármögnunarleiðir eins og hækkun

Breytt staðgreiðsla í kr. á mánuði, eftir tekjubílum

4 þrep (32,5%: 0-350; 39%: 350-750; 47%: 750-1150; 55%: 1150+);
skattleysismörk = 215.000; persónuafsláttur = 70.000



Mynd 6: Áhrif fjögurra þrepa skattkerfis með 70.000 króna persónuafslætti á upphæð staðgreiðslu á mánuði hjá einstaklingum sem eru á ólíkum tekjubílum. Kostar 59 MA brúttó (48 nettó að teknu tilliti til aukinna tekna af neyslusköttum).

auðlindagjalda, innleiðsla auðlegðarskatts, frekari lækkun afgangss á fjárlögum og ýmsar aðrar umbætur sem rætt er um í kafla II hér að framan. Slíkar leiðir gætu skilað tugum milljarða aukalega til sameiginlegra þarfa þjóðarinnar og kjarabótum fyrir almenning. Svigrúm ríkisins til leiðréttingar á stóru skattatilfærslunni er því í reynd mikið.

Í því samhengi er að lokum sýnd útfærsla með 70.000 króna persónuafslætti og 215.000 króna skattleysismörkum, á mynd 6. Þar má sjá að þeir sem eru með tekjur á bilinu 350-400 þúsund kr. á mánuði gætu fengið hátt í 29.000 kr. skattalækkun á mánuði. Vegna hins háa persónuafsláttar í þessu dæmi myndi skattalækkun ná alveg upp undir 1.200.000 króna tekjur á mánuði og hækkun skatta á hæstu tekjur yrði heldur minni en í fyrri útfærslum.

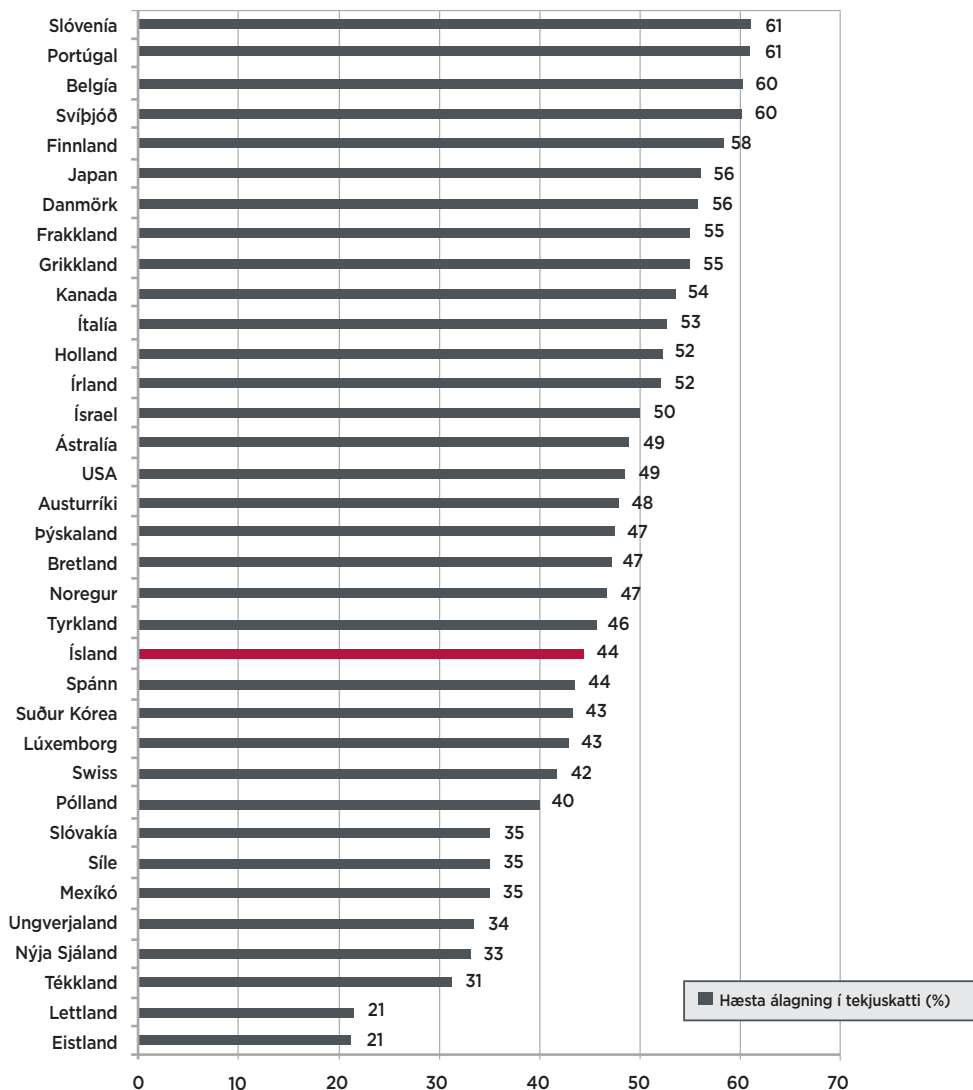
Kostnaður af þessari leið yrði um 59 milljarðar brúttó (48 milljarðar nettó), sem þyrfti að fjármagna með meiri breytingum á skattheimtu hins opinbera, eins og nefnt er hér að ofan og ítarlega skilgreint í kafla II.

Það er þannig ljóst að fjögurra þrepa skattkerfi, með þeim útfærslum sem hér hafa verið sýndar, er vel til þess fallið að leiðrétta stóru skattatilfærsluna á umtalsverðan hátt, með lækkun skatta á þorra launafólks og lífeyrisþega samhliða hóflegri hækkun skatta á hátekjuhópa. Nýting svigrúma í ríkisfjármálunum, sem eru þegar fyrir hendi, gera þetta auðvelt í framkvæmd. Aðrar umbætur í skattheimtu hins opinbera, sem fjallað er um í kafla II, fela í sér frekari tækifæri og svigrúm til skattalækkana fyrir lægri tekjuhópa og til fjármögnunar innviða samfélagsins, bæði efnahagslegra og félagslegra.

Viðauki I: Álagning beinna skatta í OECD-ríkjunum – nokkur dæmi

Hátekjufólk

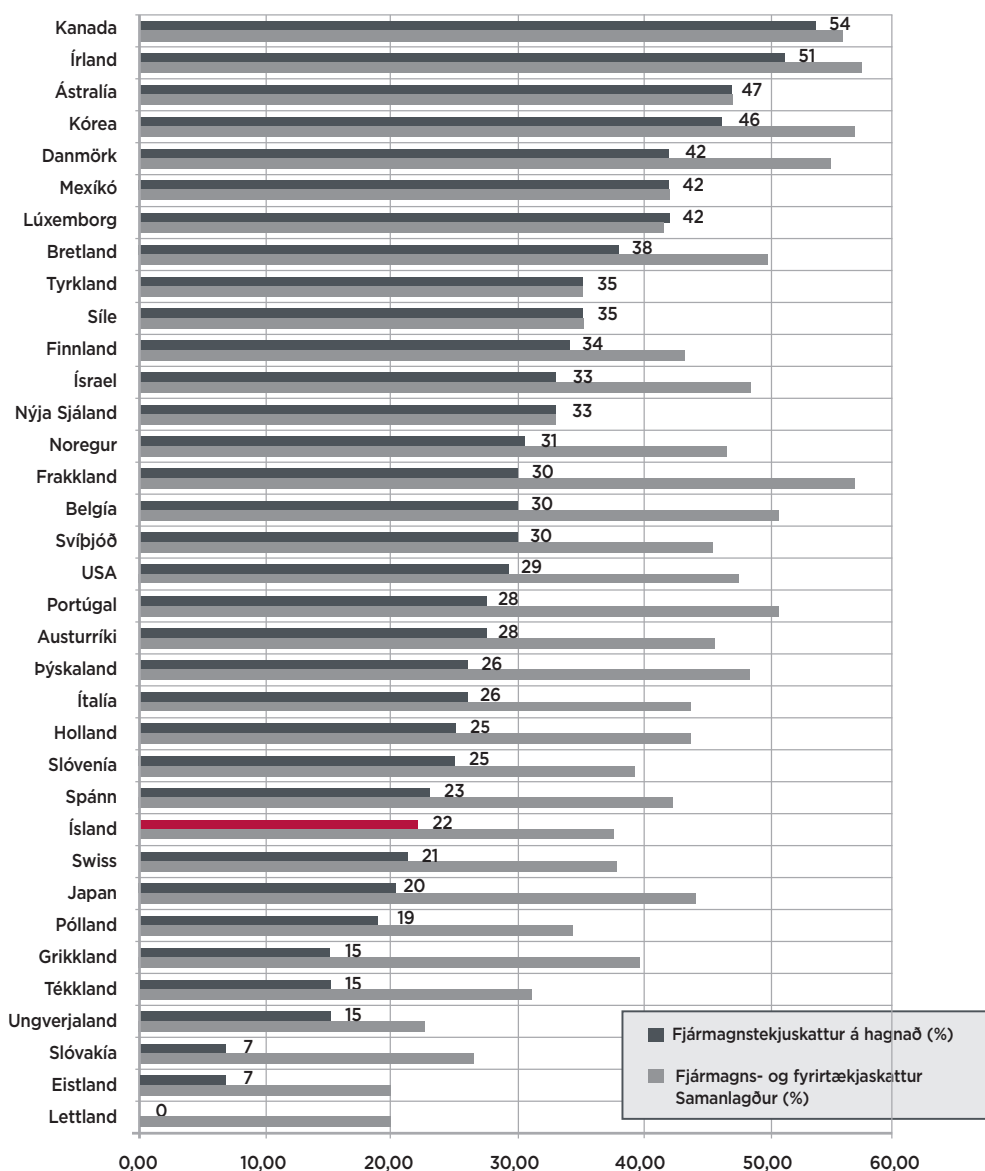
Stóra skattatilfærslan hefur auðvitað leitt til þess að skattbyrði tekjuhæstu hópa hefur minnkað en skattbyrði lægstu og milli hópa aukist, eins og sýnt er í fyrsta kafla. Í þessum viðauka sýnum við gögn frá OECD sem benda til þess að nú orðið sé álagning á hæstu tekjur og á fjármagnstekjur með lægra móti á Íslandi, bæði gagnvart hinum Norðurlöndunum og gagnvart OECD-ríkjum almennt. Skattbyrði lægstu tekjuhópa er hins vegar með hærra móti samanborið við OECD-ríkin og hún hefur einmitt aukist meira hér en í nokkru öðru hægsælu OECD-ríki.



Mynd V. 1: Hæsta álagning í tekjuskattkerfi einstaklinga. Lífeyrissíðgjöld launafólks meðtalin. OECD-ríkin 2017.
Heimild: OECD 2018 Tax Database.

Fyrsta myndin sýnir hæstu álagningu í tekjuskattkerfum OECD-ríkjanna. Þarna má sjá að álagningarhlutfallið á Íslandi er mun lægra en í Svíþjóð, Finnlandi og Danmörku og lítillega lægra en í Noregi. Ísland er undir meðaltali OECD-ríkjanna í þessu efni. Því til viðbótar skiptir máli hvar í tekjustiganum hæsta álagningin kemur inn. Á Íslandi er það um 20% fyrir ofan meðallaun, að mati OECD, og er það óvenju lágt miðað við önnur OECD-ríki sem ekki eru með einungis eitt álagningarhlutfall (sbr. OECD Tax Database). Í Bretlandi kemur hæsta álagningarhlutfall til dæmis inn við um fjórföld meðallaun. Þeim mun ofar sem hæsta álagningarþrepíð kemur inn þeim mun færri og tekjuhærri finna fyrir því. En þegar það kemur neðarlega í tekjustiganum þá er hættan sú að það leggist með óeðlilega miklum þunga á millitekjur og margir finni fyrir því.

Á Íslandi er það svo að hæsta álagningarþrepíð er bæði tiltölulega lágt og kemur inn neðar í tekjustiganum en í nokkru öðru OECD-ríki sem er með tvö eða fleiri álagningarþrep. Það er óhagstæð útkoma fyrir millitekjufólk. Hátekjufólk er því hlíft að umtalsverðu leyti í íslenska tekjuskattkerfinu, samanborið við önnur OECD-ríki.



Mynd V. 2: Fjármagnstekjuskattur á arð í OECD-ríkjunum – með og án tekjuskatts á fyrirtæki 2017.
Heimild: OECD 2018 Tax Database.

En hátekjufólk er oft einnig eignamesta fólk og hefur umtalsverðar, jafnvel stærstan hluta tekna sinna, sem fjármagnstekjur. Álagning á fjármagnstekjur skiptir því mjög miklu máli fyrir mat á raunverulegri skattbyrði hátekjufólks.

Á mynd V.2 er sýnd vísbending um skattbyrði fjármagnstekna. Það er mælt sem álagning á arðgreiðslur (sem eru mikilvægur hluti fjármagnstekna). Aðrir þættir fjármagnstekna eru vaxtatekjur, leigutekjur og söluhagnaður hlutabréfa.

Fram að hrúni var fjármagnstekjuskattur á Íslandi 10%, sem þá var einn allægsti fjármagnstekjuskattur sem fannst meðal OECD-ríkja. Eftir hrún var hann hækkaður og er nú 22%. Níu OECD-ríki eru með lægri álagningu á fjármagnstekjur en Ísland og 25 ríki eru nú með hærri álagningu á fjármagnstekjur en Ísland. Þjóðir í Austur-Evrópu eru áberandi í hópi þeirra sem eru með lægri álagningu á fjármagnstekjur en Ísland. Hinar norrænu þjóðirnar eru með fjármagnstekjuskatt á bilinu 30-42%, samanborið við 22% á Íslandi.

Ef lagður er saman fjármagnstekjuskattur á arð og tekjuskattsálagning á hagnað fyrirtækja þá er Ísland einnig í lægri kantinum (ljósu súlurnar). Þessi aðferð að leggja saman álagningu á arðgreiðslur sem einstaklingar fá og álagningu á hagnað fyrirtækja sem greiða út arð orkar reyndar mjög tvímælis og er ekki hægt að mæla með henni. Þá á hún alls ekki við um aðra þætti fjármagnstekna, þar sem klárlega leggst einungis á 22% fjármagnstekjuskattur.

Þar eð fjármagnstekjur koma einkum í hlut tekjuhæstu hópanna (sjá Stefán Ólafsson og Arnald Sölva Kristjánsson 2017) þá er ljóst að hin lága álagning á fjármagnstekjur á Íslandi felur í sér verulega skattaávilnun til hátekju- og stóreignafólks, langt umfram það sem tíðkast gagnvart milli og lægri tekjuhópum. Slíkur skattaafsláttur sem felst í fjármagnstekjuskattinum er mjög kostnaðarsamur og í raun mun verðmætari en það sem ríkið greiðir í barna- og vaxtabætur til almennings (Indriði H. Þorláksson 2007).

Þó það væri framför að færa fjármagnstekjuskatt á Íslandi til samræmis við það sem tíðkast á hinum Norðurlöndunum má segja að eina réttláta viðmiðið sé það að fjármagnstekjur verði skattlagðar eins og aðrar tekjur, það er atvinnutekjur og lífeyristekjur. Annað er mismunurinn. Þannig ættu álagningarhlutföll tekjuskattskerfisins að gilda eins um fjármagnstekjur, til dæmis 36,9% eða 46,2% í stað 22% álagningarinnar sem tíðkast í núverandi skipan.

Láglaunafólk

Ef við skoðum næst álagningu á láglaunafólk þá má sjá mikilvæga vísbendingu um það í töflu V.1.

Sýndar eru tölur OECD um álagningu á annars vegar einstæða foreldra með tvö börn, sem hafa um tvo þriðju af meðallaunum (sem er algengt viðmið OECD um lág laun) og hins vegar fyrir hjón með tvö börn, þar sem annað þeirra er með meðallaun en hitt með þriðjung af meðallaunum. Þetta er láglaunafólk sem telst ekki vera fjarri fátæktarmörkum.

Álagning er mæld sem beinir skattar og tryggingagjöld samanlögð og koma gögnin úr skýrslu OECD Taxing Wages fyrir árið 2018 (nýjustu gögnin eru fyrir 2017). Tölurnar eru annars vegar fyrir árið 2000 og hins vegar fyrir árið 2017.

Árið 2000 var Ísland í 13. efsta sæti hvað snertir skattbyrði láglauna einstæðra foreldra með tvö börn og hjón voru í 22. efsta sæti. Sem sagt ekki áberandi ofarlega, en þó voru einstæðir foreldrar í efsta þriðjung landanna.

Árið 2017 var þetta hins vegar orðið mikið breytt. Þá voru einstæðir foreldrar á Íslandi í þessum aðstæðum með þriðju hæstu skattbyrðina af þessum 35 OECD-ríkjum og láglaunahjón með tvö

börn voru með sjöundu hæstu skattbyrðina.¹⁴ Skattbyrði þessa láglaunafólks hafði aukist verulega á Íslandi. Danir eru eina Norðurlandabjóðin sem er með hærri skattbyrði en Ísland árið 2017. Árið 2000 höfðu hinar Norðurlandabjóðirnar allar verið með talsvert meiri skattbyrði en Ísland, sérstaklega hjónafólkið.

Ef við skoðum einnig hvaða áhrif það hefur að draga bætur (barna- og vaxtabætur) frá álögðum tekjuskatti og iðgjöldum á þessa hópa (einstæða og hjón) þá er Ísland í báðum tilvikum með þriðju hæstu nettó skattbyrðina. Staðan í samanburðinum versnar sem sagt hjá hjónafólkinu en helst óbreytt hjá einstæðum foreldrum.

Tafla V.1: Skattlagning lágra launa í OECD-ríkjum: Einstæðir foreldrar og hjón/sambúðarfólk með tvö börn, árin 2000 og 2017

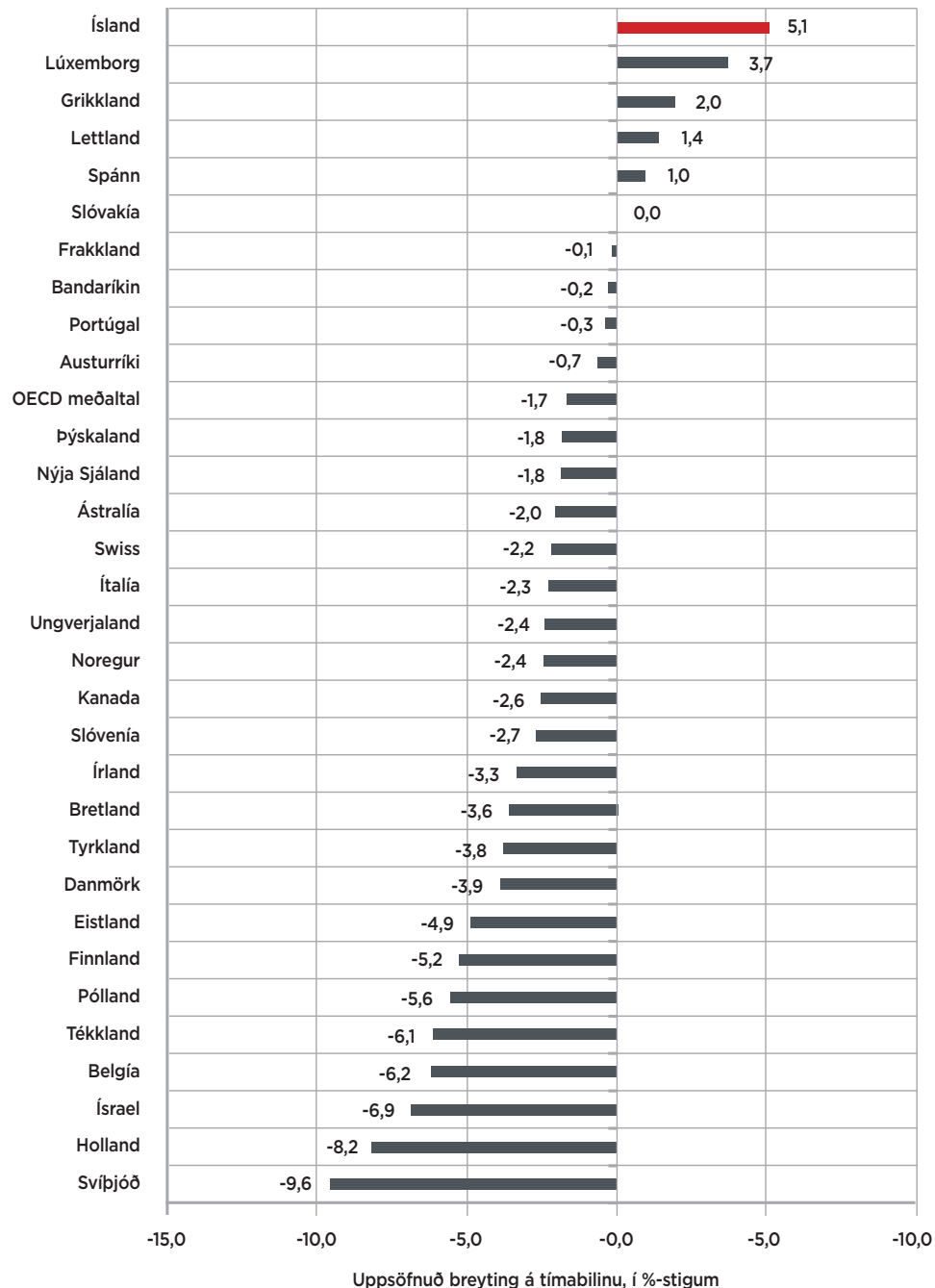
Fjölskyldugerð:	Meðal álagning í tekjuskatti (almannatryggingagjöld launafólks meðtalin)				
	Einstæðir foreldrar á lágun launum; 2 börn		Hjón/sambúðarfólk, annað á meðallaunum og hitt á þriðjungslaunum; 2 börn		
	2000	2017		2000	2017
Danmörk	37,90	32,12	Danmörk	37,81	33,93
Belgía	29,73	27,74	Belgía	36,12	29,89
Ísland	20,20	25,30	Þýskaland	29,13	27,32
Slóvenía	25,49	23,97	Austurríki	27,49	26,84
Austurríki	23,82	23,67	Slóvenía	28,86	26,13
Tyrkland	27,22	22,65	Ungverjaland	28,29	25,94
Svíþjóð	31,68	22,34	Ísland	20,08	25,22
Frakkland	20,50	22,21	Finnland	30,35	25,12
Finnland	27,85	22,11	Noregur	26,93	24,50
Noregur	21,09	20,95	Tyrkland	27,97	24,19
Japan	15,74	20,60	Grikkland	21,89	23,88
Grikkland	17,16	20,19	Svíþjóð	32,32	22,74
Ástralía	15,54	19,11	Holland	30,76	22,58
Ungverjaland	22,80	18,49	Frakkland	22,29	22,21
Þýskaland	17,88	18,21	Lettland	20,11	21,55
Pólland	23,65	15,90	Japan	17,27	21,35
OECD meðaltal	17,08	15,17	Ítalía	23,38	21,10
Nýja Sjáland	18,56	15,01	Pólland	26,44	20,88
Lettland	14,42	14,94	Ástralía	22,03	20,03
Holland	22,72	14,49	OECD meðaltal	21,57	19,91
Ítalía	19,16	14,36	Kanada	22,01	19,46
Slóvakía	15,31	13,70	Lúxemborg	15,38	19,01
Eistland	19,94	13,20	Bretland	22,69	19,09
Lúxemborg	11,57	13,07	Bandaríkin	18,17	17,94
Portúgal	14,36	11,61	Nýja Sjáland	18,55	16,72
Kanada	12,35	10,44	Slóvakía	16,61	16,64
Suður Kórea	6,83	8,72	Portúgal	16,75	16,41
Swiss	10,57	8,35	Spánn	15,09	16,06
Bretland	16,26	7,36	Eistland	19,90	15,02
Síle	7,00	7,00	Ísrael	21,06	14,19
Írland	2,30	6,09	Swiss	14,11	11,95
Bandaríkin	2,64	5,17	Suður Kórea	7,82	11,67
Mexíkó	-4,44	4,74	Írland	14,99	11,65
Ísrael	8,47	3,37	Tékkland	17,70	11,58
Tékkland	14,76	2,25	Síle	7,00	7,00
Spánn	6,78	1,59	Mexíkó	-2,57	6,98

Heimild: OECD, *Taxing Wages 2018*. Lág laun=67% af meðallaunum; lág laun hjóna/sambúðarfólks=ein meðallaun+33% meðallauna.

¹⁴ Sjá gögn um það í OECD, *Taxing Wages 2018*, bls. 60.

Þetta er því mjög afgerandi breyting sem hefur orðið á skattbyrði láglaunafólks á Íslandi á þessum tíma.

Þessi aukning á skattbyrði láglaunafólks á Íslandi er því einstök og sú staðreynd að þetta gerðist án þess að upplýst væri um það að hálfu stjórnvalda er sérstaklega ámælisverð í lýðræðissamfélagi.



Mynd V.3: Þróun skattbyrðar láglaunahjóna með tvö börn frá 2000 til 2017 (breyting í %-stigum). Hjón með tvö börn þar sem annar aðilinn er með meðallaun og hinn með 30% af meðallaunum.

Heimild: OECD 2018

Þetta var ekki í stefnuskrá þeirra stjórnmalaflokka sem framkvæmdu þessa breytingu, enda gert í leyni samhliða lækkun á skattbyrði hátekju- og stóreignafólks.

Gögn Eurostat um raunverulega skattbyrði fullvinnandi fólks í ólíkum tekjuhópum

Að lokum sýnum við hér önnur gögn um raunverulega skattbyrði fólks í ólíkum tekjuhópum (tekjutiundum – 10 jafn stórum tekjuhópum sem raðað er frá þeim tekjulægstu til hinna tekjuhæstu).

Þetta eru gögn sem unnin eru úr gagnabanka lífskjarakönnunar Eurostat (Evrópsku hagstofunnar). Þau sýna hve stórt hlutfall heildartekna fyrir skatta og bætur fólk greiddi árið 2017 í beina skatta, að teknu tilliti til allra heimilaðra frádráttarliða og bóta. Gögnin fyrir Ísland eru unnin af Hagstofu Íslands og koma skatta- og tekjuupplýsingarnar úr skattagögnum. Sambærileiki gagna er mikill í þessum gagnabanka. Hér er unnið annars vegar með fullvinnandi fólk og hins vegar alla 16 ára og eldri.

Í sem skemmstu máli má segja að þrátt fyrir að hér sé um eðlisólík gögn að ræða í samanburði við OECD-gögnin sem sýnd voru hér að framan, þá eru niðurstöðurnar í góðu samræmi.

Ef fyrst er litið til fullvinnandi fólks (Tafla V2) þá var Ísland með sjöundu hæstu skattbyrði í tekjulægsta hópnum en var svo með 5. til 6. hæstu skattbyrðina í öðrum tekjuhópum, nema hjá

Tafla V2: Skattbyrði ólíkra tekjuhópa: Greiddir beinir skattar sem % heildartekna fyrir skatta og bætur. Fullvinnandi fólk (16+).										
Tekjutiundarhópar (10 jafn stórir hópar, frá þeim tekjulægstu til þeirra tekjuhæstu) - Raðað eftir 5. tiund										
	Lægsta tiund	2. tiund	3. tiund	4. tiund	5. tiund	6. tiund	7. tiund	8. tiund	9. tiund	Efsta tiund
Grikkland	40,3	36,3	35,4	35,3	36,1	36,0	35,4	35,7	35,4	37,4
Danmörk	28,8	30,6	32,1	33,2	33,7	34,0	34,9	35,7	36,8	39,8
Býskaland	36,8	29,6	30,3	30,9	32,7	32,6	33,9	34,6	35,0	36,6
Serbía	35,4	32,3	32,5	32,9	32,4	32,5	33,9	34,4	33,9	32,0
Ísland	26,6	27,9	29,1	30,8	31,4	31,9	31,9	33,3	34,3	34,2
Sviss	34,4	32,4	30,4	30,4	29,5	30,2	29,9	30,9	30,5	33,3
Holland	27,4	26,8	28,2	29,2	28,9	30,3	32,6	33,0	36,0	39,5
Belgía	25,9	26,5	26,9	27,9	28,1	29,2	30,0	31,5	32,3	35,4
Finnland	21,4	23,8	24,5	25,6	26,9	27,7	28,3	30,7	32,7	37,0
Noregur	22,4	23,2	24,7	25,6	26,6	26,8	28,1	28,8	31,0	35,1
Austurríki	20,6	21,6	23,8	24,7	26,5	26,5	28,6	29,1	31,9	38,5
Rúmenía	25,0	25,3	25,1	24,9	26,3	26,4	26,6	26,4	27,1	27,8
Slóvenía	21,9	22,8	23,1	24,2	25,6	27,1	28,4	29,2	30,8	36,4
Ungverjaland	21,8	26,5	27,2	26,6	25,3	25,2	25,4	26,5	26,5	25,7
Svíþjóð	23,0	24,6	23,9	24,5	25,2	25,9	26,6	28,0	29,5	35,8
Lúxemborg	23,2	17,0	18,7	19,7	24,6	21,2	25,0	21,4	21,7	19,3
Ítalía	17,5	19,0	21,2	22,6	23,8	25,0	25,7	27,0	29,4	34,8
Pólland	23,9	21,7	21,9	22,2	23,1	23,0	23,4	23,5	24,1	24,5
Írland	12,0	17,2	18,8	20,7	22,3	25,8	28,6	29,1	31,2	37,9
Frakkland	24,4	20,8	21,0	21,5	22,1	23,1	23,6	24,3	25,7	27,6
Lettland	19,6	17,9	19,0	19,2	21,8	21,5	22,0	21,6	23,4	23,3
Króatía	19,0	19,0	19,8	20,3	21,3	22,0	24,2	25,2	26,7	32,4
Búlgaría	21,3	21,7	21,3	21,8	21,0	20,8	20,4	19,9	19,3	14,8
Bretland	19,6	17,4	19,0	20,0	20,9	21,6	23,4	25,8	27,8	34,2
Tékkland	16,1	16,5	17,6	18,6	19,6	20,4	21,3	22,3	23,1	24,8
Portúgal	14,7	15,0	16,9	17,4	19,3	22,9	24,8	28,7	31,8	39,2
Slóvakía	15,1	17,6	18,2	18,5	18,9	19,8	19,9	20,2	21,8	23,7
Litháen	13,8	15,9	16,8	17,0	18,6	17,5	18,5	18,4	20,0	18,3
Malta	12,2	12,9	15,0	16,5	17,0	18,2	19,3	20,2	21,5	23,8
Eistland	13,5	13,7	13,6	15,0	16,1	15,4	15,9	16,5	17,3	20,1
Spánn	8,5	10,3	12,0	14,2	15,0	17,1	17,8	20,1	21,3	25,6
Kýpur	18,8	10,7	11,9	11,7	13,7	14,6	17,4	19,0	23,2	22,3

Tafla V3: Skattbyrði ólíkra tekjuhópa: Greiddir beinir skattar sem % heildartekna fyrir skatta og bætur. Allir 16 ára og eldri.										
Tekjutiundarhópar (10 jafn stórir hópar, frá þeim tekjulægstu til þeirra tekjuhæstu) - Raðað eftir 5. tíund										
	Lægsta tíund	2. tíund	3. tíund	4. tíund	5. tíund	6. tíund	7. tíund	8. tíund	9. tíund	Efsta tíund
Grikkland	44,4	33,4	32,9	32,4	32,0	31,7	32,9	33,4	33,2	35,1
Danmörk	22,5	26,3	27,7	28,8	30,8	32,5	33,3	34,4	35,7	37,9
Sviss	36,5	29,7	28,4	28,7	28,7	28,2	28,2	28,7	29,0	30,7
Ísland	18,4	21,1	24,1	26,1	28,2	29,3	31,0	31,4	33,0	32,4
Holland	21,1	20,0	21,0	22,6	25,7	27,1	27,9	29,8	32,2	37,1
Þýskaland	26,8	19,1	21,5	22,7	24,6	27,5	28,9	30,0	32,0	32,7
Serbía	24,6	18,1	20,9	22,3	24,4	25,0	25,8	27,6	29,2	27,9
Svíþjóð	15,5	17,7	21,2	23,5	24,1	24,6	25,3	26,7	28,7	33,5
Noregur	19,7	16,8	20,3	21,6	23,4	24,6	26,1	27,1	29,2	33,7
Finnland	10,9	12,8	17,0	20,1	22,2	23,7	25,3	26,8	29,4	33,5
Ungverjaland	8,6	13,7	13,4	19,4	22,0	20,4	21,2	21,6	22,4	22,7
Austurríki	12,6	15,1	17,4	20,0	21,7	22,9	24,4	26,6	29,0	34,2
Belgía	14,9	12,6	16,1	20,0	21,4	24,1	25,4	27,1	29,4	31,7
Pólland	22,4	17,9	18,9	19,3	19,7	20,9	21,6	21,8	22,3	24,0
Ítalía	17,3	14,0	16,9	18,4	19,6	21,7	23,8	25,1	27,0	33,2
Lúxemborg	27,4	16,4	15,8	17,4	19,5	18,5	19,6	21,6	20,6	18,3
Slóvenía	10,0	12,7	14,1	16,9	19,2	21,1	22,8	25,6	27,3	32,2
Frakkland	25,3	14,7	16,0	17,0	17,9	19,2	20,5	22,1	22,6	25,1
Rúmenía	8,7	10,2	14,6	16,2	17,4	20,5	21,2	23,0	23,1	24,9
Slóvakía	12,5	12,9	13,9	13,9	16,6	16,7	18,0	19,4	20,3	23,8
Lettland	17,6	9,5	9,7	14,4	16,5	17,2	20,3	20,0	21,0	22,1
Búlgaría	10,1	10,3	11,9	14,7	16,1	18,0	18,0	17,7	18,0	14,0
Króatía	8,0	10,0	13,5	15,0	15,7	17,8	18,7	20,9	23,3	29,7
Bretland	18,2	8,8	10,2	12,6	15,3	17,2	20,0	21,9	25,4	32,9
Portúgal	12,0	10,7	11,4	13,6	15,2	17,2	20,8	24,2	28,9	35,1
Írland	3,6	3,6	5,0	10,1	14,1	15,5	18,4	24,5	27,6	32,1
Tékkland	8,8	8,5	8,8	11,1	13,5	15,2	17,1	18,8	20,4	22,6
Eistland	8,9	5,0	7,3	11,9	13,2	14,6	15,3	16,1	16,8	19,7
Litháen	7,1	6,4	8,2	10,4	12,7	14,3	16,4	16,3	17,5	16,4
Malta	6,1	7,1	8,6	11,6	12,6	15,5	16,5	18,3	20,0	22,8
Kýpur	10,0	7,0	7,5	9,6	10,4	11,7	14,4	16,1	19,9	21,5
Spánn	10,0	6,5	6,8	9,0	10,3	12,5	14,6	16,7	18,7	23,6

Heimild: Eurostat – EU-SILC gagnabanki

tekjuhæstu tíu prósentunum (efsta tíund), þar var Ísland í 14. sæti, eða mun neðar en í tekjulægri hópunum.¹⁵

Sé hins vegar litið til allra (16 ára og eldri – Tafla V3) þá er mynstrið eins. Ísland er í 11. sæti í lægstu tekjutiund en þegar komið er í 2. tekjutiund þá er Ísland með 4. hæstu skattbyrðina og rétt fyrir ofan miðju tekjustigans er Ísland með 3. hæstu skattbyrðina. Í efstu tekjutiundinni fellur skattbyrðin svo niður í 11. sæti. Þegar hugað er að aðeins mildari skattbyrði í lægsta tiundarhópnum en í næstu hópum þar fyrir ofan (sem þó eru hópar lágtekjufólks) er rétt að hafa í huga að þar er mikið um fólk í hlutastörfum (t.d. námsfólk) sem telst ekki dæmigert í samanburði við þá sem eru í hópum 2 og ofar. Þetta fólk er að umtalsverðu leyti undir skattleysismörkum.

Þessi skárri útkoma í lægstu tíund, samanborið við næstu tekjuhópa þar fyrir ofan, endurspeglar það að skattleysismörk eru frekar há á Íslandi. En þegar fólk fer yfir þau (það er upp fyrir um 150 þúsund krónur á mánuði) þá tekur við ein hæsta álagning á lágar og milli tekjur sem þekkist í Evrópu.

Við höfum þannig sýnt með mismunandi leiðum að skattbyrði fólks með lágar og milli tekjur er með því hæsta sem tíðkast í Evrópu nú á dögum. Sú var ekki reyndin fyrir um 20 árum. Þessi óhagstæða útkoma fyrir Ísland er afleiðing stóru skattatilfærslunnar sem framkvæmd var á síðustu 20-25 árum.

¹⁵ Funnvinnandi fólk eru þeir sem vinna fulla vinnuviku alla mánuði ársins.

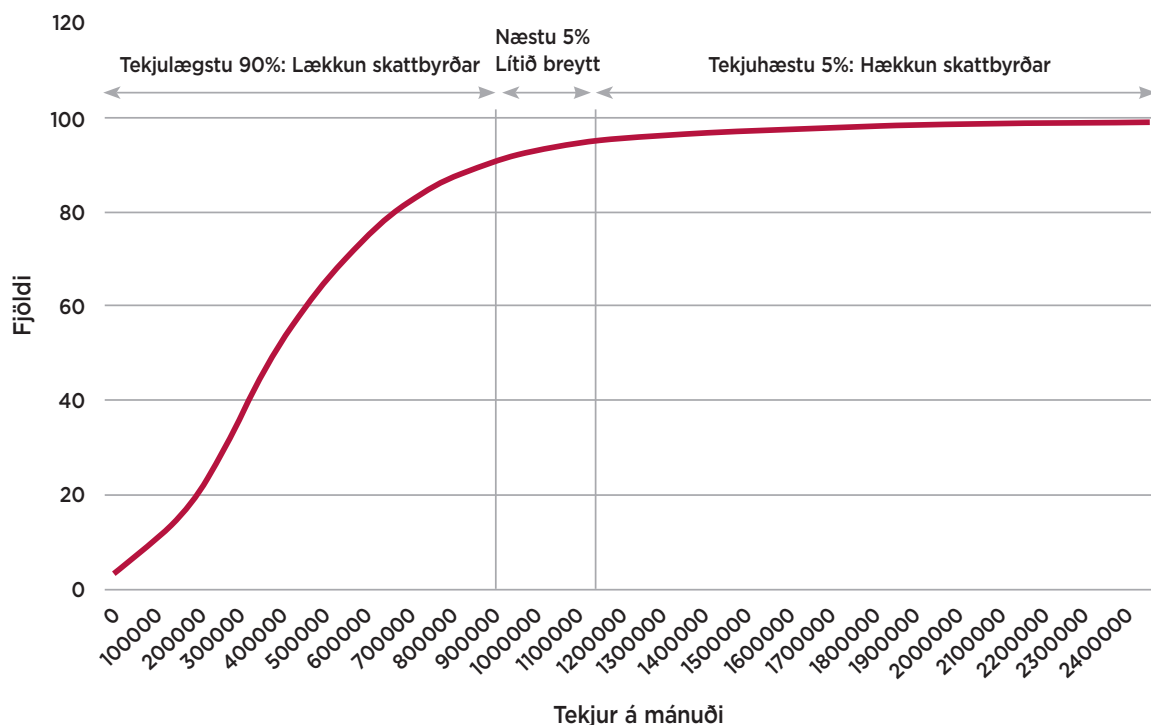
Viðauki II: Hve stór hluti framteljenda fengi skattalækkun?

Samkvæmt þeirri útfærslu nýs tekjuskattkerfis sem kynnt er í þessari skýrslu fengu um 90% framteljenda lækkaða skattbyrði, það er þau 90% sem eru með lægstu tekjurnar. Næstu 5% framteljenda þar fyrir ofan fengu litla sem enga breytingu á skattbyrði sinni, en tekjuhæstu 5% framteljenda fengu hækkaða skattbyrði.

Það er því ljóst að sú leiðrétting stóru skattatilfærslunnar sem hér er útfærð færir ekki skattbyrði af lægstu tekjuhópum yfir á millitekjuhópa, heldur eingöngu yfir á allra tekjuhæstu hópana, efstu fimm prósent framteljenda (sem eru með tekjur yfir um 1.300.000 krónur á mánuði). Tekjutap hins opinbera af aðgerðinni er auðvelt að fjármagna með öðru svigrúmi sem er í ríkisfjármálunum um þessar mundir.

Þetta er sýnt á myndrænan hátt hér að neðan.

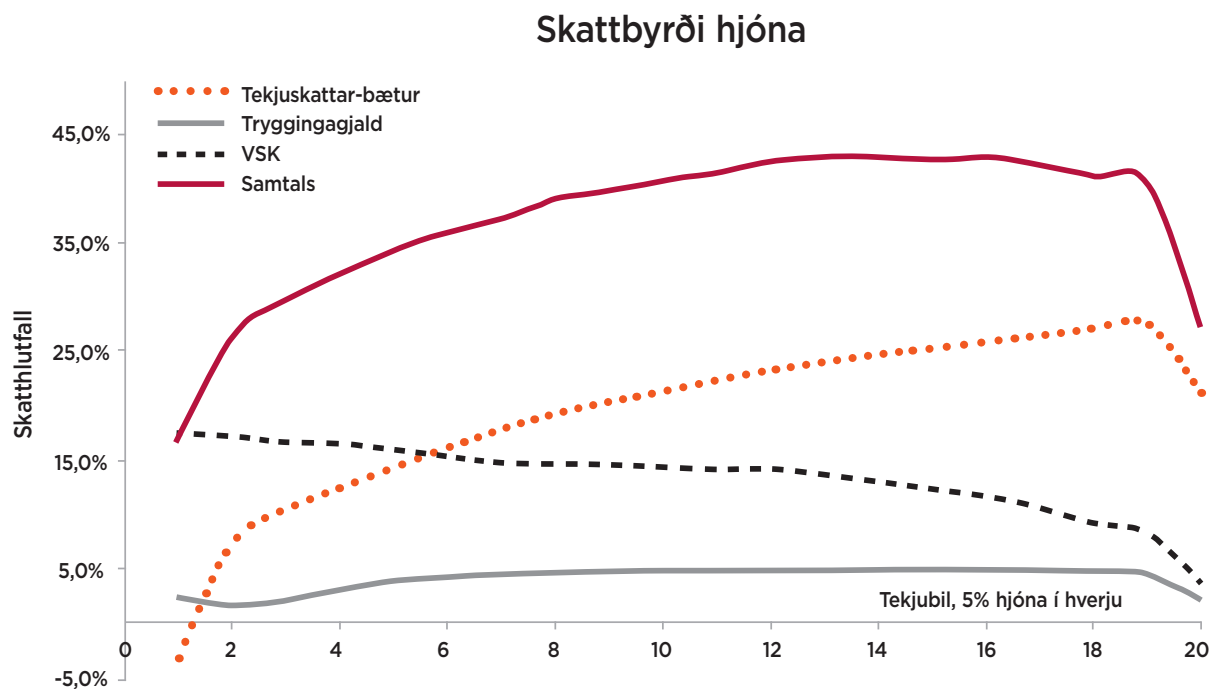
Hlutfall framteljenda eftir tekjum og mörk skattbreytinga



Viðauki III: Samanlögð skattbyrði af tekjusköttum, virðisaukaskatti og tryggingagjaldi

Línuritinn hér að neðan eru úr grein Indriða H. Þorlákssonar í vef tímaritinu Stjórnsmál og stjórnsýsla frá árinu 2007. Þau sýna skattbyrði vegna tekjuskatta í samhengi við skattbyrði af óbeinum sköttum (virðisaukaskatti og tryggingagjaldi).

Fyrri línuritið sýnir dreifinguna eftir 20 tekjubilum þar sem 5% hjóna og sambýlisfólks eru í hverju bili. Efsta lína í línuritinu er samtala hinna þriggja, þ.e. samanlögð skattbyrði tekjuskatts, virðisaukaskatts og tryggingagjalds. Er sú lína allfrábrugðin því sem var þegar eingöngu var litið á tekjuskattinn. Á henni sést að heildarskattbyrðin byrjar í um 17% og fer vaxandi en þó með minni stífganda en einkennir tekjuskattinn upp í tæp 43%. Hámarkinu er náð fyrir en þegar tekjuskatturinn einn er skoðaður, eða við 12. tekjubil þ.e. þar sem tekjur eru hærri en hjá 60% hjóna. Eftir það er lítil breyting á skattbyrðinni fyrr en í lokin þar sem hún fellur og er lægri en hjá öðrum að lægstu 10% hjóna og sambýlisfólks frátöldum.

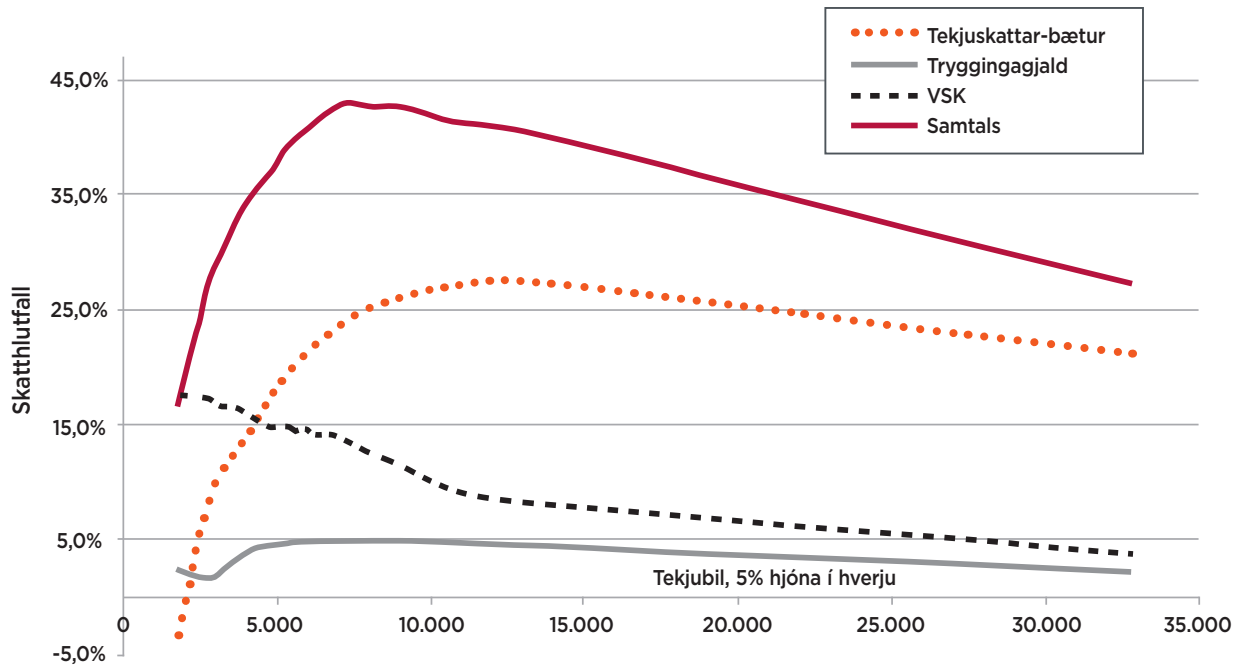


Á síðara línuritinu er skattbyrðin sýnd sem fall af tekjum. Hámarki skattbyrði er náð mun fyrr en þegar eingöngu var litið á tekjuskattinn. Hámarkinu er náð hjá hjónum með 7-9 milljónir króna í árstekjur 2005 sem voru rétt um meðaltekjur hjóna á því ári.

Þessi gögn sýna þannig glögglega að mjög villandi er að tala um að þeir sem eru undir skattleysismörkum í tekjuskattkerfinu séu skattlausir. Sömuleiðis er mjög villandi að tala um að

tekjuhæstu hóparnir greiði meirihluta af skatttekjum hins opinbera, eins og stundum er gert (sjá til dæmis umfjöllun hagfræðings Samtaka atvinnulífsins í nýlegu erindi á opinberum vettvangi: <https://sa.is/frettatengt/frettir/radstofunartekjur-aukist-meira-en-skattbyrði>).

Skattbyrði hjóna



Virðisaukaskattur leggst með hlutfallslega meiri þunga á lágttekjufólk en hátekjufólk. Vegna þess hversu fjölmennt lágttekjufólk og millitekjufólk er þá skila þeir hópar hlutfallslega meiru af heildarskatttekjum hins opinbera. Þessar staðreyndir er mikilvægt að hafa í huga við umfjöllun um dreifingu skattbyrðarinnar og uppruna skatttekna hins opinbera.

