

Frumvarp til laga

um breyting á lögum um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 75/1981.

Flm.: Steingrímur J. Sigfússon, Guðrún Helgadóttir, Hjörleifur Guttormsson, Kristinn H. Gunnarsson, Margrét Frímannsdóttir, Ragnar Arnalds, Sigríður Jóhannesdóttir, Svavar Gestsson, Ögmundur Jónasson.

1. gr.

Við lögin bætist svohljóðandi ákvæði til bráðabirgða:

- a. Við álagningu tekjuskatts árið 1998 skal, til að draga úr jaðaráhrifum tekjutengingar bóталиða í skattkerfinu, haga útreikningi tekjutengdra bóталиða þannig: Samanlagt hlutfall álagðra skatta og skerðingar bóталиða skal vera að hámarki 50%. Skal skerðing vaxtabóta eða húsaleigubóta reiknuð fyrst en síðan skerðing barnabóta að áður nefndum mörkum.
- b. Alþingi skal kjósa nefnd skipaða fulltrúum allra þingflokka, auk formanns sem fjármálaráðherra skipar, til að gera í samráði við samtök launafólks ítarlega úttekt á áhrifum tekjutengingar í skattkerfinu og samspili slíkrar tekjutengingar við aðra þætti, svo sem almannatryggingakerfið, lífeyrisréttindi, tekjutengdar afborganir námslána o.fl.

Nefndin skal skila tillögum um breytingar á skattalögum sem fela það í sér að komist verði hjá óhóflegum jaðaráhrifum vegna tekjutengingar bóталиða, í skattkerfinu og utan þess.

Fjármálaráðherra skal leggja tillögur nefndarinnar fyrir Alþingi haustið 1998.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var flutt á síðasta þingi en varð þá eigi útrætt. Síðan frumvarpið var lagt fram hafa nokkrar breytingar verið gerðar í skattamálum sem koma að hluta til móts við gagnrýni á óhófleg jaðaráhrif í skattkerfinu. Ber þar hæst nokkra lækkun almennu skattpróscentunnar og vægari tekjutengingu barnabóta. Á hinn bóginn var stigið það skref að tekjutengja barnabætur að fullu sem veldur því að barnafjölskyldur njóta einskis skattalegs hagræðis umfram barnlausar ofan við tiltekin tekjumörk. Lækkun almennu skattpróscentunnar nýtist auðvitað hátekjufólki vel og þannig má með réttu segja að skattbreytingar ríkisstjórnarinnar og meiri hlutans á Alþingi komi barnlausu hátekjufólki mest til góða. Frumvarpið er nú endurflutt nokkuð breytt í ljósi breyttra aðstæðna og greinargerðin hefur verið endursamin. Nú er lagt til að þak sé sett á jaðaráhrifin við 50% og tekur lækkun þaksins úr 55% í 50 mið af lækkaðri skattpróscentu og skerðingarhlutföllum. Síðan frumvarpið var flutt hefur það einnig gerst að jaðarskattanefnd ríkisstjórnarinnar hefur látið af störfum án nokkurs árangurs. B-liður tillögunnar um nefndarskipan er því í fullu gildi og brýnni en ella.

Á undanförunum árum hefur athygli manna í auknum mæli beinst að óhóflegum jaðaráhrifum eða jaðarskatti vegna tilhneigingar til að tekjutengja ýmsa bóталиði og þætti innan og utan skattkerfisins. Út frá þeim markmiðum í skattamálum að jafna aðstöðu einstakra hópa og

styðja t.d. sérstaklega við bakið á barnafólki eða húsbyggjendum getur verið fullkomlega eðlilegt að tekjutengja bætur. Með þeim hætti er reynt að beina takmörkuðum fjármunum til þeirra sem mesta hafa þörfina, þ.e. til fólks með lægstu launin. Þegar hins vegar slíkar tekjutengingar verða virkar samtímis (á svipuðu tekjubili) fyrir marga þætti leggjast áhrifin saman. Ef tekið er dæmi af barnafjölskyldu sem nýlega hefur ráðist í að koma sér upp húsnæði getur það litið þannig út:

Fyrst eru tekin samtals rúmlega 40% í tekjuskatt og útsvar þegar komið er upp fyrir skattleysismörk. Við tiltekin tekjumörk hjá fjölskyldunni skerðast vaxtabætur um 6% af tekjum, barnabætur vegna fyrsta barns um 5%, 9% vegna tveggja barna og 11% vegna þriggja barna. Auk þess er um að ræða eignatengda skerðingu. Þá þegar eru jaðaráhrifin (jaðarskattsprósentan) orðin 55–60% hjá viðkomandi fjölskyldu, sem þýðir að í reynd skila launatekjur á tilteknu tekjubili aðeins 40–45% í bættri afkomu til fjölskyldunnar. Ef tekið er dæmi af fjölskyldu sem auk þess er með tekjutengdar skuldbindingar utan skattkerfisins, svo sem afborganir námslána, geta samanlögð jaðaráhrif orðið mun meiri og raunverulegur ávinningur fjölskyldunnar af auknum launatekjum á ákveðnu tekjubili mjög óverulegur. Skattalegt hagræði sem ætlunin var að einstakir hópar, svo sem barnafólk og húsbyggjendur, nytu tapast nær allveg. Þótt deila megi um að hve miklu leyti eigi að tekjutengja eða hversu hátt upp í tekjustigann slíkar ívilnanir eigi að ná verður því ekki á móti mælt að núverandi ástand er óverjandi, sérstaklega hvað varðar útkomu ungs barnafólks með húsnæðisskuldbindingar og meðallaun eða lægri. Þetta ástand verkar einnig letjandi en ekki hvetjandi á viðleitni til að vinna sig út úr vandanum með því að afla meiri tekna.

Samspil skattkerfisins, launa og annarra atriða sem áhrif hafa á afkomu fólks er flókið. Á það ekki síst við um þann þátt málsins sem hér er fjallað um. Þannig er nauðsynlegt að fram fari heildarúttekt á umfangi og áhrifum tekjutengingar, bæði innan og utan skattkerfisins. Svipaða sögu er reyndar að segja úr almannatryggingakerfinu og er ekki síður nauðsyn að skriður komist á heildarendurskoðun þess, þar sem tekjutengingu verði sett hófleg mörk. Samspil allra megináhrifaþátta velferðarkerfisins, þ.e. skattkerfisins, almannatryggingakerfisins, lífeyrisréttinda, félagslegrar aðstoðar sveitarfélaga, námslána o.s.frv., þarf svo að hafa í huga.

Frumvarpið gerir því ráð fyrir að sérstök þingjörin nefnd, skipuð fulltrúum allra þingflokka, taki að sér það verkefni að annast slíka úttekt og gera tillögur til úrbóta í samráði við samtök launafólks. Rétt er að leggja áherslu á mikilvægi þess að um allar aðgerðir á þessu sviði sé haft fullt samráð við verkalýðshreyfinguna, samtök aldraðra eða námsmannasamtök in eftir atvikum, enda getur útkoman skipt sköpum um afkomu fjölmennra hópa umbjóðenda þessara aðila.

Erfitt er að meta kostnað vegna þeirra breytinga sem frumvarpið felur í sér fyrir árið 1998, en líklegt er að um nokkur hundruð millj. kr. tekjutap yrði að ræða fyrir ríkissjóð kæmi ekkert annað til. Lægri jaðarskattsprósenta gæti þó orðið til þess að launatekjur ykjust nokkuð og þar með skattar. Það er einnig sjálfstætt ákvörðunaratriði hvort tekjutapi vegna þaks á jaðarskatt er mætt með tekjuskatti og eignarskatti eða öðrum hætti innan skattkerfisins. Tekjuáhrifin ein mega ekki verða til þess að augljós réttlætismál í skattalegu tilliti nái ekki fram að ganga. Rétt er að hafa í huga við lestur fylgiskjals þær breytingar sem orðið hafa á skatt- og skerðingarhlutföllum, en að öðru leyti duga þau dæmi sem þar eru tekin til að útskýra eðli jaðarskattanna, eða jaðaráhrifanna í skattkerfinu.

Fylgiskjal.**Fjölskyldan og skattarnir.**
(Grein SJS í Vikublaðinu, 25. ágúst 1995.)

Ef innistæður eru fyrir tali um fjölskyldustefnu þá hlýtur það ekki síst að þurfa að taka til þess að skattkerfið sé ekki fjandsamlegt fjölskyldum og einkum og sér í lagi barnafjölskyldum.

Það sem einkennir skattkerfið á Íslandi eða tekjuöflun hins opinbera er hátt hlutfall óbeinna skatta eins og kunnugt er. Fyrst skal frægan telja eitt hæsta virðisaukaskattshlutfall í heimi. Víða erlendis er komið til móts við fjölskyldurnar með því að hafa ekki bara matvæli heldur ýmsar nauðsynjavörur fjölskyldnanna og barnafólks lægra sköttuð. Það á þá við t.d. um fatnað á börn og barnavörur.

Hér sér þessa stað fyrst og fremst í lægra skatthlutfalli á matvörur og án þess að rifja nú alla þá umræðu upp hér er höfundur eindregið þeirrar skoðunar að lægri skattlagning á matvæli, brýnustu lífsnauðsynjar heimilanna, sé réttlát og skynsamleg aðgerð. Aðgerð sem komi þeim fjölskyldum til góða og hlutfallslega mest þeim sem stærstar eru og lægstar hafa tekjurnar. Þessi staðreynd hefur ekki verið og mun ekki verða hrakin og er ein og sér fullgild réttlætning, að mínu mati, fyrir því að haga skattlagningu með þessum hætti.

Af beinni skattlagningu er hins vegar aðra sögu að segja. Vissulega eru greiddar barnabætur og tekjutengdur barnabótaauki er fyrir hendi, en að öðru leyti er sama skattprósenta fyrir alla og enginn sérstakur frádráttur fyrir barnafólk. Gallinn er að þróunin hefur gengið í þá átt að tekjutengja stærstan hluta af því skattalega hagræði sem barnafjölskyldunni er ætlað, þ.e. hafa það í formi barnabótaauka sem leiðir til þess að þegar komið er upp fyrir tiltekkin tekjumörk er sáralítill skattalegur munur gerður á barnafjölskyldum og einhleypingum eða barnlausu fólki. Eftir stendur að það hlýtur óumdeilanlega, burt séð frá tekjum, að vera dýrara að framfleyta stórrí fjölskyldu heldur en lítilli. Verst er þó tekjutengingargildran, ógöngurnar, sem við erum komin í í okkar skattkerfi og hin óhóflega háa jaðarskattsprósenta sem þar fyrirfinnst, sem í mörgum tilvikum er á bilinu 65–80%. Jafnvel eru til dæmi um ennþá hrikalegri útkomu ef allar bætur frá, og greiðslur til, opinberra aðila sem tengdar eru tekjum eru teknar með auk tekjutengdrar endurgreiðslu námslána og fleiri þátta.

Þessi staða er hrikaleg og afar ósanngjörn gagnvart því fólki sem hér um ræðir. Ástandið bitnar einkum og sér í lagi á barnafólki með miðlungstekjur og gerir því nánast ókleift að bjarga sér, því aukin vinna og tekjuöflun, sé slíkt á annað borð í boði, skilar nánast engu í launaumslagið.

Tillögur Alþýðubandalagsins um þak á jaðarskatt.

Í skattatillögum sínum á síðasta ári mótaði Alþýðubandalagið þá stefnu að setja þak á tekjutengingu bóталиða eða jaðarskattsprósentuna og var niðurstaðan að leggja þar til 55%. Þetta yrði gert til þess að tryggja að enginn greiddi meira en 55 kr. af hverjum 100 sem aflað væri til hins opinbera í formi skatta, eða ígildi þess í skerðingu á bótum. Til að orða það öðruvísi, að lágmarki 45 kr. af hverjum 100 sem aflað væri yrðu eftir til ráðstöfunar hjá fjölskyldunni. Í tillögum okkar var ekki útfært í einstökum atriðum tæknilega hvernig þakið skyldi sett, en hugmynd undirritaðs er sú að það yrði gert með því að forgangsraða bótunum, með því að raða bótunum eða greiðsluþáttunum upp í röð þannig að barnabæturnar skertust síðast. Þannig mætti hugsa sér að tekjutenging vaxtabóta eða húsaleigubóta yrði fyrr virk og næði að 55% mörkunum og ef að þeim væri komið þá héldust aðrar tekjutengdar bætur

óskertar þar til allar vaxtabætur væru búnar miðað við 55%. Síðan kæmu eftir atvikum aðrar tekjutengdar greiðslur eða afborganir ef þær væru fyrir hendi en síðast barnabætur eða barnabótaaukinn og þær þá skertar með sömu aðferð, miðað við hámark 55% af tekjum á hverju tekjubili, þ.e. 45 kr. af hverjum 100 yrðu alltaf eftir, þangað til tekjur væru orðnar svo háar að allar tekjutengdar greiðslur væru horfnar.

Til að útskýra málið skulum við skoða einfaldaða mynd af samspili skattkerfis og bóta og nota þessa aðferð til að setja 55% þak á jaðarskatt:

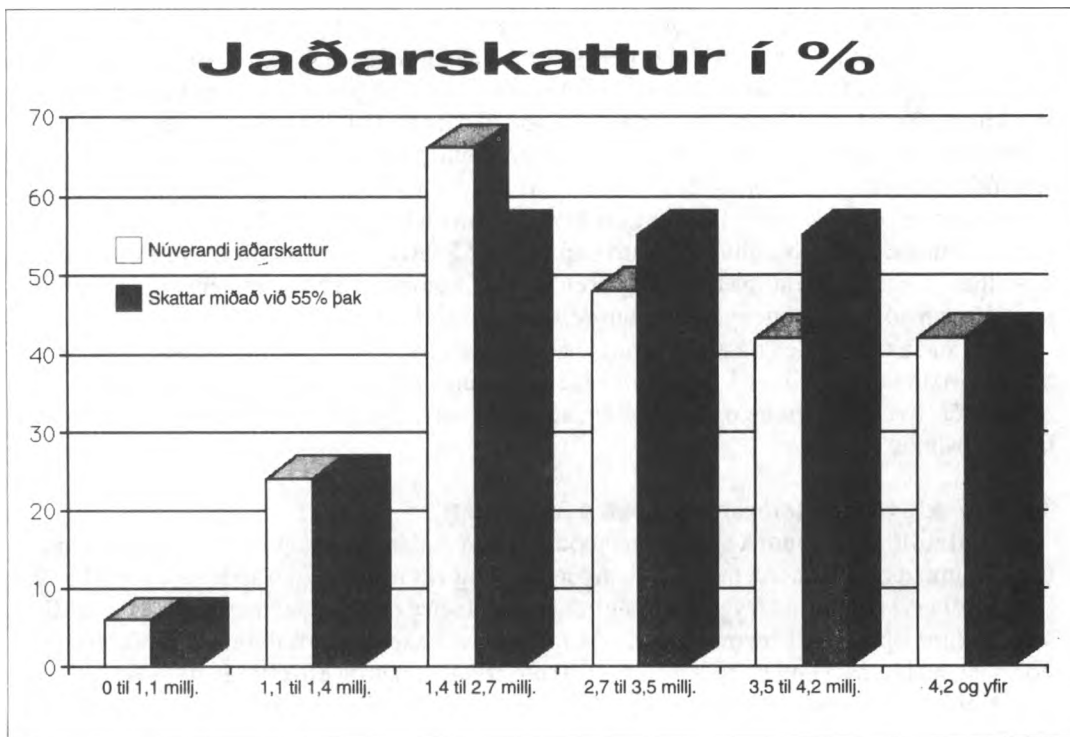
Tekjuskattur + útsvar = 42%.

Við bætist skerðing vegna vaxtabóta 6% og ef við á skerðing barnabótaauka vegna fyrsta barns 7%. Alls 13%, þ.e. $42 + 13 = 55$.

Ef ekki er um að ræða vaxtabætur skerðist barnabótaauki um 7% vegna fyrsta barns og 6% vegna annars. Samtals 13% og $42 + 13 = 55$.

Ef ekki er um vaxtabætur að ræða geta komið til tekjutengdar húsaleigubætur og eru þær nú á vissu tekjubili skertar sem nemur 24% tekna. Skerðing húsaleigubótanna getur því jafngilt 14% skattlagningu og ein og sér þýtt ofan á tekjuskatt og útsvar 56% jaðarskatt. Ef skerðingarhlutfall bótanna yrði lækkað úr 24% í 22% lækkaði ígildi skattlagningu í 13% og $42 + 13 = 55$.

Jaðarskatturinn er að sjálfsögðu bundinn aðstæðum í hverju tilviki, þ.e. hann ræðst af fjölskyldustærð, eignum, skuldum o.s.frv. Ef tekið er dæmi af fjölskyldu með þrjú börn, þar af tvö yngri en sjö ára, sem skuldar 3 millj. kr. vegna húsnæðiskaupa, er jaðarskattur hennar í eftirfarandi þrepum:



Dæmið og meðfylgjandi mynd sýna að á tekjubílinu 1,4–2,7 millj. kr. væri jaðarskatturinn hjá þessari fjölskyldu ellefu prósentustigum lægri. Það þýðir að 11 þús. kr. meira yrðu eftir til ráðstöfunar miðað við hverjar 100 þús. kr. í launatekjur. Einmitt á þessu tekjubíli eru þúsundir fjölskyldna, með börn á framfæri og þunga greiðslubyrði vegna húsnæðis, námslána o.s.frv., að berjast við að ná endum saman spólandi í tekjutengingargildrunni.

Rétt er að undirstrika að hér er síður en svo um ýkt dæmi að ræða. Stærri fjölskylda með meiri skuldir, þar með talið námslán, getur farið mun verr út úr hlutunum.

Erfitt er að áætla tekjutap ríkissjóðs vegna svona breytinga enda er það sjálfstætt ákvörðunaratriði hvort tekjuöflun eða álagningu er breytt á móti til að skila ríkissjóði óbreyttum tekjum þannig að um tilfærslu yrði að ræða.

Aðstöðumunur kynslóðanna.

Lagfæring á þessum þáttum er mikið réttlætismál. Nægur er aðstöðumunur kynslóðanna samt. Annars vegar fólks sem tók óverðtryggð námslán, byggði hús á verðbólgutímanum fyrir daga verðtrygginga lána, átti allt saman nánast skuldlaust um það bil sem verðtrygging og háir vextir í kjölfarið hófu innreið sína, hóf þá að leggja fyrir hluta af launum sínum og nýtur nú skattfrjáls vaxtagróða. Hins vegar fólks, sem segjum 10 árum seinna gekk í gegnum það sama. Fór í langskólanám og tók til þess verðtryggð námslán, keypti íbúð með verðtryggðum lánum sem vextir hafa síðan verið hækkaðir á. Hvað þá ef afföll voru með í spílinu eftir tilkomu húsbrefakerfisins. Reyni þetta fólk að bæta stöðu sína í dag með því að bæta við sig vinnu og auka tekjur sínar með öðrum hætti þá situr það uppi með jaðarskattsprósentu upp á 70–80% og fjórða hver króna verður eftir í launaumslaginu þegar upp er staðið.

Þessi aðstöðumunur kynslóðanna er eins og hrikaleg gaddavirsgirðing þvert í gegnum íslenskt samfélag og tvímælalaust fjölskyldufjandsamlegur. Ástandið bitnar á þeirri kynslóð sem ber nú hitann og þungann af barnauppeldi, er að koma sér upp húsnæði og í vaxandi mæli fá á sínar herðar þungann af ábyrgð í þjóðfélaginu. Þess sér með margvíslegum hætti stað í fjölskylduerfiðleikum, hjónaskilnuðum, áfengisvandamálum og ýmsu öðru slíku sem óþarft er upp að telja.

Breytingar í réttlætisátt í skattamálum, svo sem þak á jaðarskattsprósentu, er einföld og árangursrík aðgerð gagnvart vandamáli sem mikið hefur verið talað um en ekkert aðhafst til að leysa.