

## Svar

### fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Guðmundi Inga Kristinssyni um lækkun tekjuskatts.

1. Hver þyrfti hækkun persónuafsláttar að verða til að launþegar yrðu jafnsettir því að tekjuskattshlutfall fyrir neðra skattþrep yrði lækkað um eitt prósentustig og hver yrði persónuafslátturinn í krónum talið við þá breytingu?

Í svari þessu byggjast útreikningar á nýjustu gögnum úr álagningu 2018 á tekjur einstaklinga á árinu 2017. Rétt er að benda á að tillögur að breytingum á tekjuskatti þurfa að taka tillit til fjölmargra þátta annarra en samtölu hækkunar ráðstöfunartekna. Þær mögulegu breytingar á tekjuskatti einstaklinga sem spurt er um hafa mismunandi áhrif á launþega eftir því hverjar tekjur þeirra eru. Þótt hægt sé að reikna hvar jafnstaða sé milli tveggja sviðsmynda með tilliti til áhrifa á ráðstöfunartekjur launþega í heild eru ráðstöfunartekjur fyrir hvern og einn mismunandi. Jafnframt er mikilvægt að mismunandi útfærslur á tekjuskattsbreytingum leiða til mismunandi jaðarskatthlutfalla fyrir skattgreiðendur, en einnig mismunandi nettótekna ríkissjóðs að teknu tilliti til neysluáhrifa svo að eitthvað sé nefnt. Ef skatthlutfall í neðra skattþrepi hefði verið einu prósentustigi lægra árið 2017 en þá var í gildi hefði það haft í för með sér 13,8 milljarða kr. hækkun ráðstöfunartekna fyrir launþega í heild. Vegna áhrifa sem slík breyting hefði haft á uppgjör ríkissjóðs við sveitarfélög vegna nýtingar persónuafsláttar til greiðslu útsvars, sem ríkið greiðir sveitarfélögum fyrir hönd tekjulágra hefðu heildaráhrif af slíkri aðgerð verið neikvæð sem nemur 14,7 milljörðum kr. fyrir ríkissjóð, þ.e. kostnaður ríkissjóðs af slíkri aðgerð hefði verið 0,9 milljörðum kr. meiri en samanlagður ábati launþega.

Til þess að hækkun á persónuafslætti hefði haft í för með sér 13,8 milljarða kr. hækkun ráðstöfunartekna fyrir skattgreiðendur í heild hefði þurft að hækka persónuafslátt um 5.301 kr. á mánuði umfram það sem hann var árið 2017 í 58.208 kr. á mánuði. Það fyrirkomulag hefði hins vegar haft í för með sér meira tekjutap fyrir ríkissjóð vegna þeirra áhrifa sem slík breyting hefði haft á nýtingu persónuafsláttar til greiðslu útsvars svo sem nefnt var hér að framan. Heildartekjutap ríkissjóðs hefði verið 16,4 milljarðar kr., eða 2,6 milljörðum kr. meira en samanlagður ábati launþega.

*Tekjur ríkissjóðs af tekjuskatti einstaklinga: Raungildi álagningar 2018 auk tveggja sviðsmynda lækkunar tekjuskatts. Allar fjárhæðir í milljörðum króna.*

	Tekjuskattur, brúttó	Persónuafsl. til útsvars	Tekjuskattur, nettó	Heildaráhrif á ráðstöfunartekjur launþega	Heildaráhrif á tekjur ríkissjóðs
Raungildi: Niðurstaða álagningar 2018	177,2	-8,6	168,6		
Sviðsmynd 1: Neðra þrep lækkar um 1 prósentustig	163,4	-9,5	153,9	13,8	-14,7
Sviðsmynd 2: Persónuafsláttur hækkar um 5.301 kr./mán.	163,4	-11,2	152,2	13,8	-16,4

2. *Hver yrði kostnaður ríkissjóðs af því að hækka persónuafsláttinn þannig að skattleysismörk atvinnutekna yrðu 300.000 kr. á mánuði?*

Til þess að atvinnutekjur ársins 2017 upp að 300 þús. kr. á mánuði hefðu verið lausar við tekjuskatt og útsvar, að teknu tilliti til lögboðins 4% iðgjalds launþega í lífeyrissjóð, hefði persónuafsláttur þurft að vera 106.387 kr. á mánuði. Það hefði að öðru óbreyttu skert tekjur ríkissjóðs af tekjuskatti einstaklinga um 149,3 milljarða kr. Þar af hefðu 100,4 milljarðar kr. verið vegna lækkunar tekjuskatts og 48,9 milljarðar kr. vegna greiðslu útsvars frá ríki til sveitarfélaga. Álagning tekjuskatts einstaklinga á tekjur ársins 2017 nam samtals 168,6 milljörðum kr. Tekjuskattur einstaklinga hefði því rýrnað um 89%. Þeim sem ekki greiða neinn tekjuskatt eða útsvar mundi fjölga úr rúmlega 42 þúsund í 119 þúsund. Þeim sem ekki greiða ríkissjóði neinn tekjuskatt mundi fjölga úr 78 þúsund í 171 þúsund. Þeim sem greiða tekjuskatt til ríkisins mundi að sama skapi fækka úr 220 þúsund í 126 þúsund eða um 42%.

3. *Við hvaða tekjumörk yrði persónuafslátturinn að fjara út til að fyrrgreind breyting kosti ríkið ekkert?*

Ekki eru fordæmi í íslensku skattkerfi sem liggja til grundvallar því hvernig mætti háttá útfærslu skerðanlegs persónuafsláttar eins og hér er spurt um. Vegna þessa er ekki hægt að svara þessum lið fyrirspurnarinnar nema gefa sér fyrirframákveðnar forsendur sem ekki koma fram í fyrirspurninni.

Tekjutengdar skerðingar ráðast ávallt af fleiri en einum þætti. Til að reikna mögulegar sviðsmyndir sem gætu sýnt hvernig leggja mætti 149,3 milljarða kr. álagur til viðbótar á ársgrundvelli á launþega með tekjuskattsskyldar tekjur umfram 300.000 kr. á mánuði þyrftu að liggja fyrir tvær eftirfarandi þrígga stærða: (1) tekjumörk sem skerðing persónuafsláttar á að hefjast við; (2) prósentu sem á að nota til skerðingar; (3) sá hluti tekna sem skerðingin á að reiknast af (t.d. allar tekjur, eða tekjur umfram þær tekjur þar sem skerðing hefst). Hér er miðað við tekjur umfram skerðingarmörk eins og venja er að gera við þrepaskiptingu tekjuskatts einstaklinga.

Ef skerðing persónuafsláttar hefst við áður nefnd skattleysismörk, 300.000 kr. á mánuði, og miðast við tekjur umfram það þarf skerðingarpósentu að vera 40,75% til að ríkissjóður sé jafnsettur. Persónuafsláttur næði núll krónum við mánaðartekjur upp á 561.072 kr. Á bilinu 300.000–561.072 kr. væri 77,69% jaðarskattur, en við álagningu 2018 voru 107.237 framteljendur með tekjuskattsstofn á því bili. Það þýðir að 77,69% af hverri krónu í tekjuskattsstofn sem unnið er fyrir á því tekjubili renna í ríkissjóð, en einungis 22,31% til launþegans. Þó að jafnstaða næðist við slíkt fyrirkomulag ykjust álagur á launþega um 33,7 milljarða kr. sem færast til sveitarfélaganna í formi persónuafsláttar til útsvars frá ríkinu. Álagur á launþega með meira en 300.000 kr. í tekjuskattsskyldar tekjur á mánuði ykjust þannig um 183 milljarða kr. á ársgrundvelli. Mikilvægt er að benda á að þrátt fyrir að umrætt fyrirkomulag reiknist í kyrrstöðulíkani fjármála- og efnahagsráðuneytisins á þann veg að það skilaði jafnstöðu fyrir ríkissjóð er ljóst að svo hár jaðarskattur hefði gríðarleg neikvæð áhrif á vinnuframlag sem þessir útreikningar fanga ekki. Það þýddi að tekjur ríkissjóðs í raun væru umtalsvert lægri en sem hér segir. Þar sem þetta dæmi miðar við lægstu mögulegu mánaðartekjurnar til að hefja skerðingu persónuafsláttar er ljóst að allar aðrar sviðsmyndir leiddu af sér enn hærri jaðarskatt fyrir þá aðila sem hafa mánaðartekjur á bilinu frá skattleysismörkum og upp að þeim tekjum þar sem persónuafsláttur nær núll krónum. Slíkt hefði í för með sér enn neikvæðari áhrif á vinnuframlag. Engan veginn er hægt að ganga út frá því að auknar ráðstöfunartekjur hinna tekjulægri en minni tekjur hinna tekjuhærri mundu leiða af sér jafnar tekjur ríkissjóðs af óbeinum sköttum, svo sem virðisaukaskatti og vörugjöldum. Þannig er hægt að segja með þónokkurri vissu að ekki sé til nokkur sú nálgun sem skilaði ríkissjóði jafnstöðu miðað við gefnar forsendur.