



VEFRIT FJÁRMÁLARÁÐUNEYTISINS

20. október 2011

Meira jafnræði í skattlagningu - verulegur tilflutningur á skattbyrði lágtekjufólks

Á fyrstu tveimur árum núverandi ríkisstjórnar voru gerðar miklar breytingar á sköttum, m.a. sköttum einstaklinga.

Tilgangurinn var að stöðva tekjufall ríkissjóðs og styrkja stöðu hans til frambúðar og að snúa af braut ójafnaðar.

Í „Áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum“, sem fjármálaráðherra kynnti í júní 2009, eru sett fram skýr markmið í skattamálum. Annars vegar að skattheimtan yrði aukin hóflega og yrði innan þeirra marka sem hún hefur verið á undanförunum árum og hins vegar að skattkerfinu yrði beitt markvisst í jöfnunartilgangi.

Greining á áhrifum breytinganna sýnir m.a.með ótvíræðum hætti að verulegur tilflutningur á skattbyrði hefur átt sér stað frá fólki með lægri tekjur yfir á hátekjufólk og að helmingur hjóna, ca 31.000 hjón, greiða nú lægra hlutfall af tekjum sínum í tekjuskatta og útsvar, þ.m.t. fjármagnstekjuskatt, á árinu 2010 en þau gerðu árið 2008.

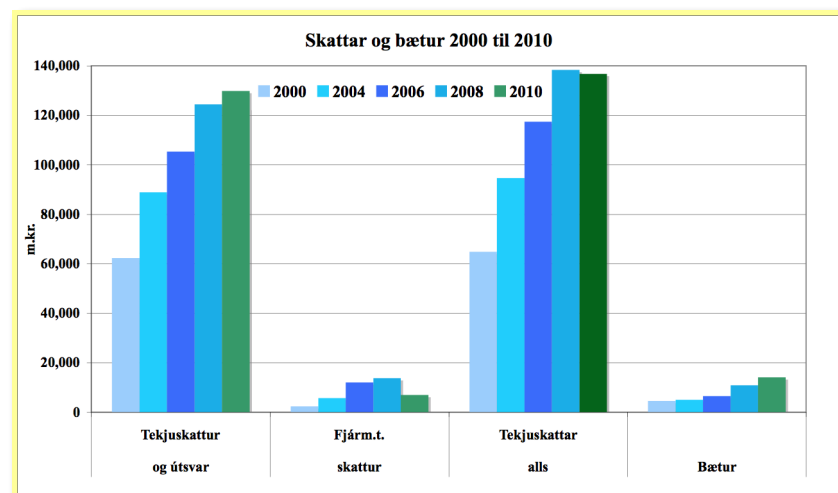
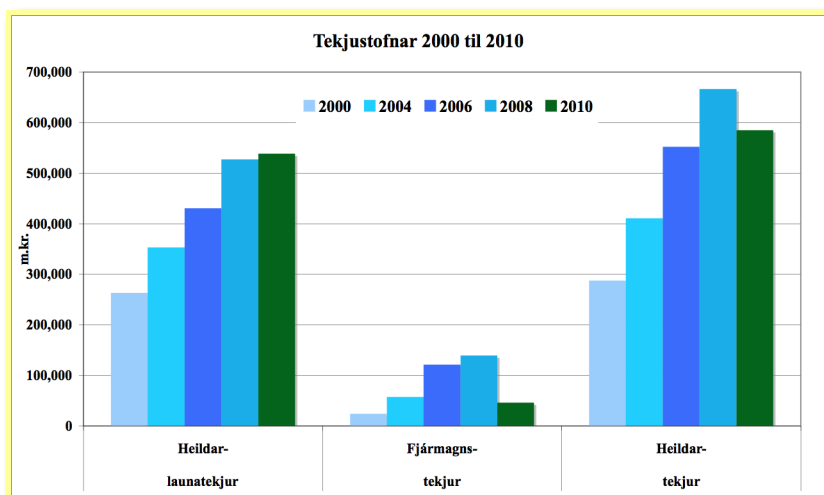
Með bótum er fjöldi þeirra sem greiða lægra hlutfall meiri eða um 37.000. Ennfremur verður séð að um 77% hjóna eða 47.000 hjón greiða minna í fjármagnstekjuskatt á árinu 2010 en þau hefðu gert skv. 10% flötum skatti.

Skattar á tekjur hjóna á árinu 2010 Samanburður við fyrri ár

Við álagningu tekjuskatta á árinu 2011 á tekjur ársins 2010 eru flestar þær breytingar sem gerðar hafa verið á tekjuskattskerfi einstaklinga komnar til framkvæmda og gefur sú álagning því kost á að greina áhrif þeirra breytinga og leggja mat á hvort náðst hafi þau markmið¹ sem stefnt var að með kerfisbreytingunum. Eftirfarandi upplýsingar um tekjuskatta á hjón og sambúðarfólk eru fyrstu drög að slíkri greiningu.

Fjöldi hjóna, tekjur, tekjuskattar og bætur 2000 til 2010

<u>Tekjuár</u>	<u>Fjöldi hjóna</u>	<u>Heildar-launatekjur</u>	<u>Fjármagnstekjur</u>	<u>Heildar-tekjur</u>	<u>Tekjuskattur og útsvar</u>	<u>Fjárm.t. skattur</u>	<u>Tekjuskattar alls</u>	<u>Bætur</u>
2000	57897	263,370	24,548	287,918	62,396	2,429	64,825	4,646
2004	59260	353,316	57,823	411,139	88,909	5,749	94,658	5,114
2006	60586	431,057	121,539	552,596	105,410	12,096	117,506	6,571
2008	62342	527,291	139,587	666,879	124,505	13,828	138,333	10,875
2010	62148	538,739	46,572	585,311	129,832	6,973	136,805	14,180



Taflan og súluritín sýna þróun tekna og tekjuskatta á síðasta áratug. Eftirtektarvert er einkum:

1. Heildartekjur lækkuðu frá 2008 til 2010 og samsetning þeirra hefur breyst. Launatekjur hækkuðu um nálægt 2% eða rúmlega 11 mrd. kr. en fjármagnstekjur lækkuðu um yfir 90 mrd. kr. og lækkuðu heildartekjur því um yfir 80 mrd. kr.
2. Almennur tekjuskattur og útsvar hækkaði um rúmlega 5 mrd. kr. eða ca 4%. Fjármagnstekjuskattur lækkaði um helming eða tæpa 7 mrd. kr. Án breytinga á álagningarreglum um hann hefði lækkunin orðið rúmum 3 mrd. kr. meiri.
3. Tekjuskattar alls lækkuðu um ca 1,5 mrd. kr.
4. Bætur hækkuðu um 3,3 mrd. kr. einkum vegna séstakrar vaxtaniðurgreiðslu.

¹ Úr "Áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum", júní 2009, um markmið sem snerta fyrirkomulag beinna skatta:

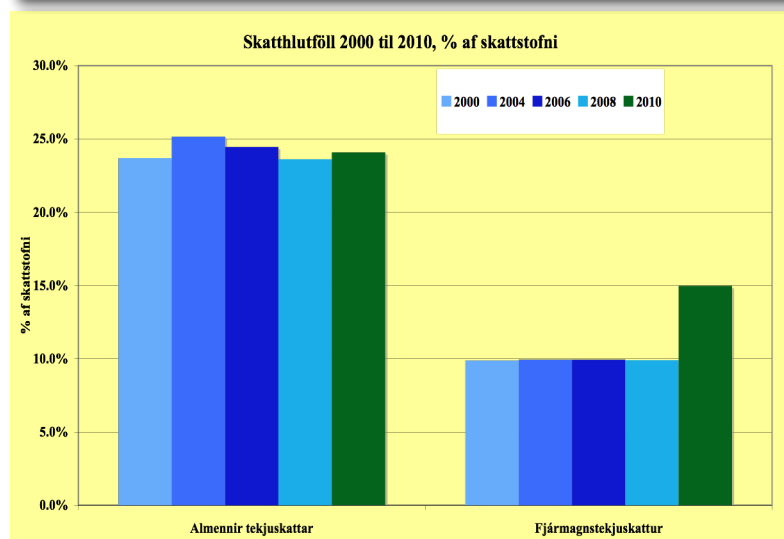
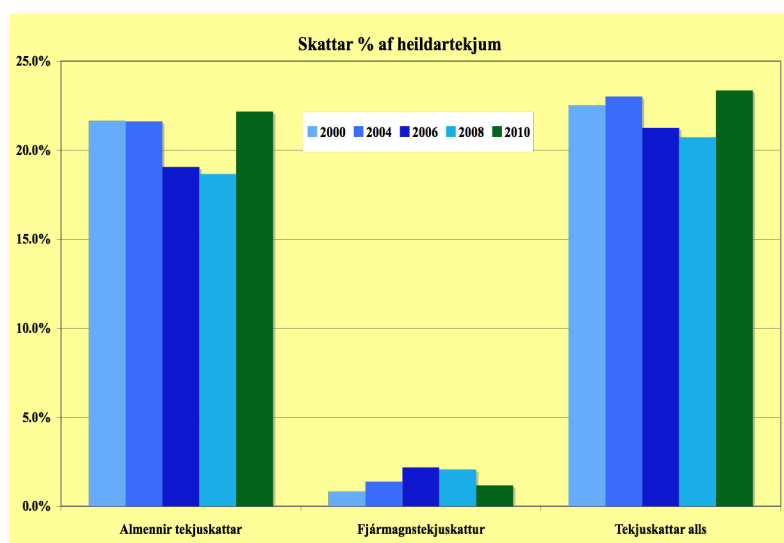
- Að jafnræði sé í skattlagningu.
- Að skattbyrðin dreifist á skattborgarana með eins sanngjörnum hætti og unnt.
- Að jafna tekjudreifingu í þjóðfélaginu.
- Að stuðla að félagslegum markmiðum og tryggja félagslegt öryggi.

Heildarskattbyrði, skatthlutföll

Sem afleiðing af breyttum skattstofnum og breyttum skattareglum breyttust meðalskatthlutföll bæði miðað við viðkomandi skattstofna og miðað við heildartekjur.

Skattar sem hlutföll af skattstofni og heildartekjum

Tekjuár	Almennir tekjuskattar % af stofni	Fjármagnstekjuskattur % af stofni	Almennir tekjuskattar % af heildartek.	Fjármagnstekjuskattur % af heildartek.	Tekjuskattar alls % af heildartek.	Bætur % af heildartek.	Tekjuskattar að frádregnum bóttum
2000	23.7%	9.9%	21.7%	0.8%	22.5%	1.6%	20.9%
2004	25.2%	9.9%	21.6%	1.4%	23.0%	1.2%	21.8%
2006	24.5%	10.0%	19.1%	2.2%	21.3%	1.2%	20.1%
2008	23.6%	9.9%	18.7%	2.1%	20.7%	1.6%	19.1%
2010	24.1%	15.0%	22.2%	1.2%	23.4%	2.4%	21.0%



hlutfall af heildartekjum verður fjármagnstekjuskatturinn aðeins rúmur helmingur af því sem hann var á mestu bólgúárunum.

1. Meðalskatthlutfall almennra tekjuskatta miðað við skattstofn, þ.e. tekjuskattur og útsvar sem hlutfall af launatekjum og öðrum almennum tekjum hefur ekki breyst mikið frá árunum fyrir hrun². Það hækkaði lítillega miðað við árið 2008 en er lítið eitt lægra en það var 2004 og 2006.
2. Meðalskatthlutfall fjármagnstekjuskatts var 15% en var 19% áður
3. Miðað við heildartekjur hefur almenna tekjuskattshlutfallið hækkað verulega þrátt fyrir að vera lítið breytt miðað við skattstofninn. Ástæðan er að þennsla fjármagnstekna á árunum fyrir hrun hafði í för með sér hækkun heildartekna og þó ví lækkaði almenni tekjuskatturinn sem hlutfall af heildartekjum. Þegar bólgutekjurnar hurfu hækkaði þetta hlutfall og varð svipað og það var 2000 og 2004
4. Meðalhlutfall fjármagnstekjuskatts af heildartekjum breytist af sömu ástæðum. Þrátt fyrir 50% hækkun skattsins sem hlutfall af stofni hans veldur samdráttur fjármagnstekna þó ví að sem

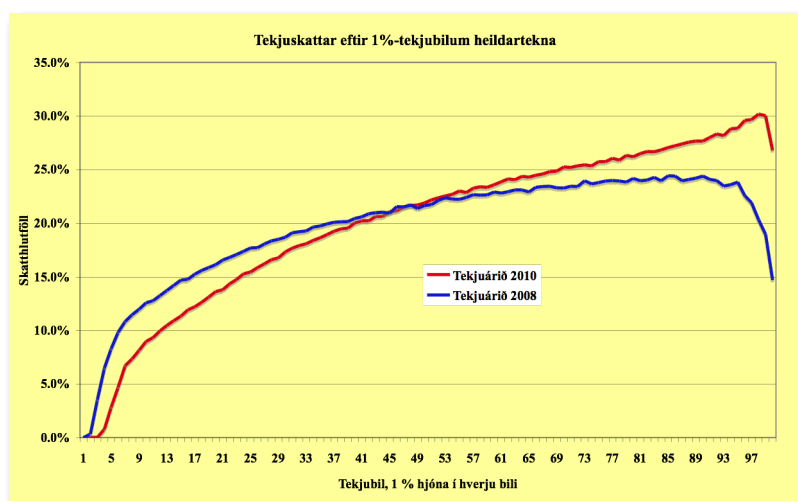
² Á við meðalskatthlutfall allra hjóna. Mikil breyting verður á skatthlutföllum í einstökum tekjuhópum sem fjallað er um á eftir. Sama á við um meðalskatthlutfall fjármagnstekjuskatts.

Bætur höfðu farið lækandi sem hlutfall af heildartekjum fram til 2006 en hækkuðu nokkuð 2008 og svo enn meira 2010. Hækkunin það ár stafar af hinni sérstöku vaxtaniðurgreiðslu.

Að teknu tilliti til bóta er neðalskatthlutfall ársins 2010 nokkru hærra en áráanna 2006 og 2008. Stafar það eins og áður segir einkum af þennslu fjármagnstekna þau ár og er meðalskatthlutfallið á árinu 2010 að teknu tilliti til bóta svipað og það var á árunum 2000 og 2004.

Breyting á skattbyrði innbyrðis

Þrátt fyrir tiltölulega litlar breytingar á meðalskatthlutföllum hafa miklar breytingar orðið á innbyrðis skiptingu skattbyrði, sem kemur fram í verulegum breytingum á skatthlutföllum inna tekjuskalans svo sem eftirfarandi myndir bera með sér.



Þetta graf sýnir breytingar á skatthlutföllum eftir tekjubilum án tillits til bóta. Af því má lesa:

1. Skatthlutfall þess helmings hjóna sem eru í neðri helmingi tekjuskalans hefur lækkað.
2. Þannig greiða um 31.000 hjón með árstekjur allt að 8,2 m.kr. lægra hlutfall af tekjum sínum í tekjuskatt og útsvar á árinu 2010 en þau gerðu á árinu 2008.
3. Munurinn, lóðrétt fjarlægð milli línanna, er mestur til lækkunar neðst hjá þeim tekjulægstu og mestur til hækkunar efst.

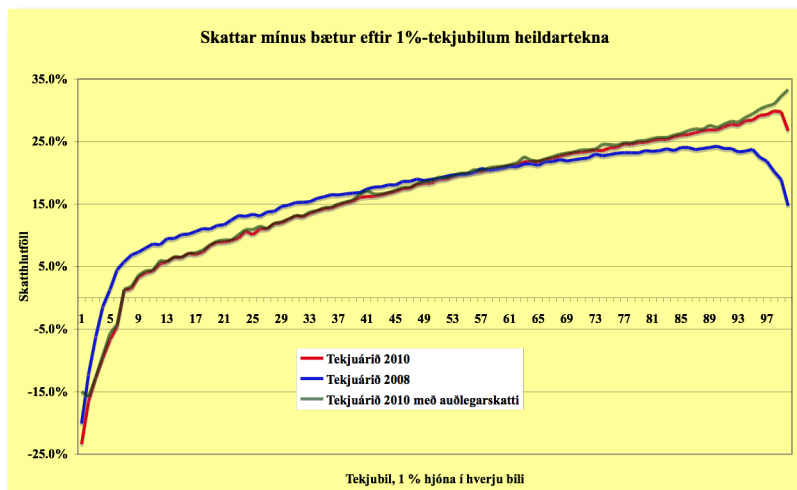
Ástæður fyrir þessum breytingum eru nokkrar. Lækkun skatts á lágar tekjur:

1. Hækkun persónuafsláttar
2. Lækkun skatthlutfalls á lægstu tekjur
3. Frítekjumark vaxtatekna þar sem flestir tekjulágir hafa litlar fjármagnstekjur aðrar en vexti.

Hækkun í efri hluta skalans stafar af:

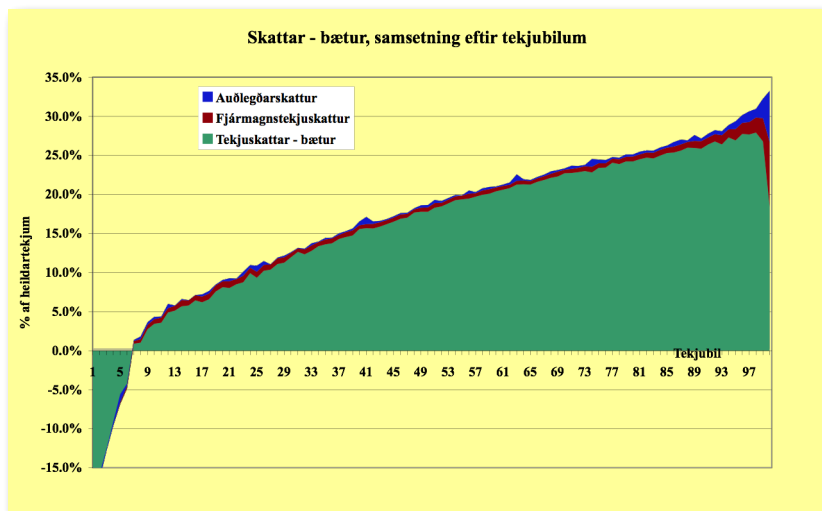
1. Lítil áhrif af hækkun á persónuafslætti
2. Þriggja þrepa skattstigi, sem gerir kleift að beina breytingum að tekjum yfir meðallagi.
3. Hækkun fjármagnstekjuskatts þar sem fjármagnstekjur eru stór hluti tekna í efstu tekjubilunum

Næsta graf sýnir skatthlutföll eftir tekjubilum þegar tekið hefur verið tillit til bóta, þ.e. barnabóta og vaxtabóta að meðtalinni séstakri vaxtaniðurgreiðslu. Að teknu tilliti til þeirra kemur í ljós að miðað við 2008 hefur skatthlutfallið 2010 lækkað fyrir ca 60% hjóna. Það þýðir að hjá um 37.000 hjónum er hlutfall ráðstöfunartekna af heildartekjum að teknu tilliti til bóta hærra á árinu 2010 en það var á árinu 2008.



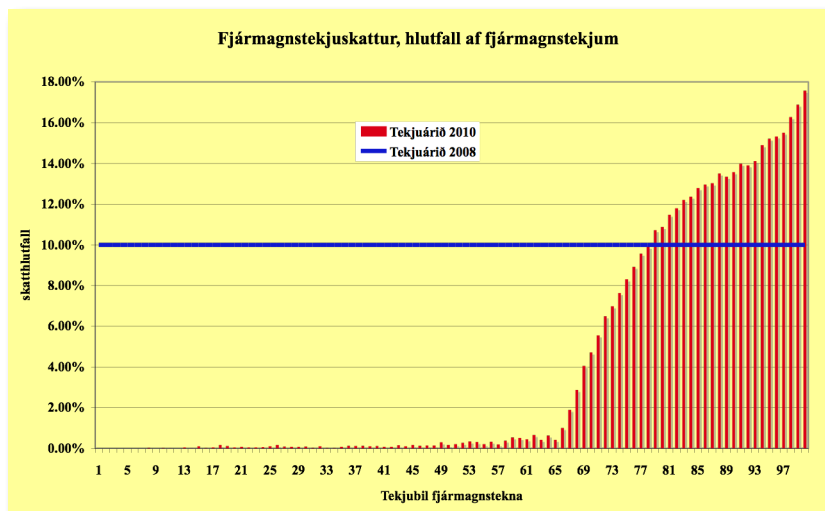
Á sama grafi er einnig sýnd áhrif auðlegðarskatts á skattbyrði en líta má á hann sem viðbót við tekjuskatt einstaklinga, einkum fjármagnstekjuskatt. Honum er m.a. ætlað að ná til tekna sem safnast upp í eignum án þess að mynda skattstofn á viðkomandi tekjutímabili og e.t.v. aldrei.

Auðlegðarskatturinn svaraði í heild til 0,8% af heildartekjum. Á mestum hluta tekjuskjalans var hann 0,2 – 0,3% heildartekna á hverju tekjubili en aðeins fá hjón í þessum tekjubilum áttu það miklar eignir að af því hlytist skattgreiðsla. Í efstu 6 tekjubilunum fer auðlegðarskatturinn yfir 1% af heildartekjum og í því efsta er hann 6,6% heildartekna. Á eftirfarandi mynd hefur honum verið bætt við hina eiginlegu tekjuskatta. Breytist heildarmyndin lítið nema í efstu tekjubilunum. Þar verður auðlindaskatturinn til þess að skattbyrðin í þessum þrepum fer ekki fallandi eins og áður var.



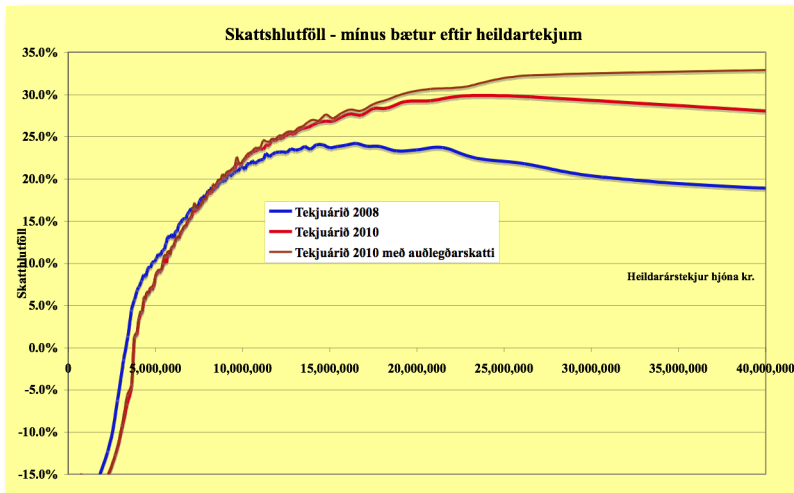
Næsta mynd sýnir hvernig skatta á tekjur og eignir á árinu 2010 eru samsettir eftir tekjubilum. Hinn almenni tekjuskattur og útsvar er að sjálfsgöðu meginhluti skattteknanna. Í mestum hluta tekjuskjalans hafa hinir skattarnir ekki mikil áhrif enda um fáa einstaklinga að ræða í hverju tekjubili eins og komið verður að síðar. Í efstu tekjubilunum hafa þessir skattar hins vegar afgerandi áhrif og fjármagnstekjuskattur og auðlegðarskattur koma þá saman til leiðar að ákveðinn stígandi helst í skattlagningunni allt til enda tekjuskjalans.

Eins og áður segir hafa þær breytingar sem gerðar voru á fjármagnstekjuskatti haft mikil áhrif á þessa þróun. Meðalskatthlutfall fjármagnstekjuskatts hækkað úr 10% í 15% af skattstofni. Áhrif breytinganna eru þó afar misjöfn vegna þess hve fjármagnstekjur eru ójafnt dreifðar. Um 1% hjóna hefur 40% allra fjármagnstekna og um 65% fjármagnstekna er hjá 5% hjóna.



Hinn hluti þeirra dreifist á marga með lágum fjárhæðum, sem margir hverjir sleppa við skatt vegna frítekjumarks vaxtatekna. Línurititið sýnir dreifingu fjármagnstekjuskatts eftir fjárhæð fjármagnstekna. Þar kemur fram að um 65% hjóna greiða óverulegan fjármagnstekjuskatt vegna þess að vaxtatekjur þeirra eru undir frítekjumarkinu. Ennfremur verður séð að um 77% hjóna eða um 47.000 hjón greiða minna í fjármagnstekjuskatt á árinu 2010 en þau hefðu gert að óbreyttu kerfi þ.e. með 10% flötum skatti.

Hækkun meðalskatthlutfall fjármagnstekjuskatts um 50% af skattstofni stafar af hinni ójöfnu skiptingu fjármagnstekna. Hún ásamt samsvarandi skiptingu eigna og er jafnframt meginskýring á þeirri breytingu á dreifingu heildarskattbyrði sem kemur fram á línuritunum hér að framan sem og sýnd er á því línuriti því sem næst er en það sýnir samanburð skatthlutfalla 2008 og 2010 en að þessu sinni með viðmiðun við fjárhæð heildartekna en ekki miðað við tekjubil. Með þeim móti verða tengsl skatthlutfalls og tekna auðsærri. Sú mynd dregur glöggt fram þær miklu breytingar sem orðið hafa á dreifingu skattbyrði með breytingu skattalaga á síðustu tveimur árum. Við ályktanir af þessu grafi þarf að fara varlega vegna breytinga á tekjum og samsetningu þeirra milli ára. Verðgildi tekna og skatta hefur minnkað milli ára vegna verðbólgu en heildaráhrif breytinganna hvað varðar lögum og feril grafsins um skatthlutfallið eru ótvíræð.



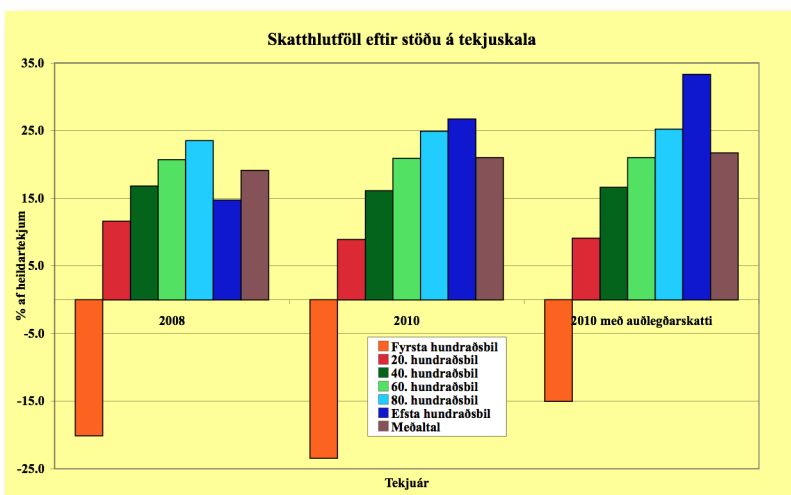
Hér kemur fram lækkun skattthlutfalla frá 2008 til 2010 upp að um 8,5 m.kr. árstekjum hjóna en rúmlega helmingur hjóna er með tekjur undir þeim mörkum. Lögun grafsins hefur breyst verulega milli þessara tímamunkta. Á árinu 2008 var skattbyrðin stígandi upp að ca. 12 m.kr. árstekjum hjóna en eftir það var hún lítt breytt og síðar fallandi upp eftir tekjustiganum. Yfir þessum mörkum var um fjórðungur hjóna. Á árinu 2010 heldur stígandi skattthlutfall tekjuskatta áfram upp að rúmlega 20 m.kr. árstekjum hjóna en fer síðan að falla þrátt fyrir áhrif hækkaðs

fjármagnstekjuskatts. Sé auðlegðarskatturinn tekinn með leiðir það til þess að þetta fall breytist í vægan stígaða.

Skattthlutföll í tilteknum hundraðsbilum

Tekjubil af hundrað	2008	2010	2010 með auðlegðarskatti
1.	-20,1	-23,4	-15,0
20.	11,6	8,9	9,1
40.	16,8	16,1	16,6
60.	20,7	20,9	21,0
80.	23,5	24,9	25,2
100.	14,7	26,7	33,3
Meðaltal	19,1	21,0	21,7

Breytingar á sköttum á milli árána 2008 og 2010 má einnig sjá í töflunni sem sýnir heildarskattthlutföll í tilteknum punktum á tekjuskalanum, þ.e. í neðsta 1% tekjubili, og síðan á 1 % tekjubili í lok hvers fimmtungs, þ.e. því tuttugasta, fertugasta, sextugasta, áttugasta og hundraðasta 1 % tekjubili. Taflan sýnir einnig meðaltal heildarskattthlufallsins á hvoru ári og tölur fyrir 2010 með og án auðlegðarskatts.



Taflan og stöplariðið sýna glögg að í neðri hluta tekjuskalans er skattbyrðin lægri á árinu 2010 en hún var á árinu 2008. (Skýringin á tölum í fyrsta tekjubili er sú að þó nokkur fjöldi hjóna sem ekki hafa skattskyldar tekjur hér á landi eiga miklar eignir og greiða auðlegðarskatt.)

Athyglisvert er einnig að þrátt fyrir þessar miklu breytingar er skattthlutfall hjá tekjuhæsta % hjóna 33,3%. Við samanburð skattthlutfallanna þarf að hafa í huga að meðaltekjur hjóna í efsta 1 % bilinu er um fjórfalt hærri en í því áttugusta.