

## Frumvarp til laga

um ýmsar aðgerðir í samræmi við forsendur fjárlaga fyrir árið 2019 (tekjuskattur einstaklinga, persónuafsláttur, barnabætur, vaxtabætur, tryggingagjald).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

### I. KAFLI

#### Breyting á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003, með síðari breytingum.

##### 1. gr.

Í stað orðanna „hækkun á launavísitölu frá upphafi til loka“ í 1. máls. 5. tölul. 1. mgr. 66. gr. laganna kemur: mismun á vísitölu neysluverðs við upphaf og lok.

##### 2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. mgr. A-liðar 68. gr. laganna:

- a. Í stað „223.300 kr.“ og „265.900 kr.“ í 1. másl. og „372.100 kr.“ og „381.700 kr.“ í 2. másl. kemur: 234.500 kr.; 279.200 kr.; 390.700 kr.; og: 400.800 kr.
- b. 3.–5. másl. orðast svo: Barnabætur samkvæmt þessari málsgrein skerðast í jöfnu hlutfalli við tekjuskattsstofn sem hér segir:
  1. Af tekjuskattsstofni umfram 7.200.000 kr. að 11.000.000 kr. hjá hjónum og umfram 3.600.000 kr. að 5.500.000 kr. hjá einstæðu foreldri skal skerðingarhlutfallið vera 4% með einu barni, 6% með tveimur börnum og 8% með þremur börnum eða fleiri.
  2. Af tekjuskattsstofni umfram 11.000.000 kr. hjá hjónum og 5.500.000 kr. hjá einstæðu foreldri skal skerðingarhlutfallið vera 5,5% með einu barni, 7,5% með tveimur börnum og 9,5% með þremur börnum eða fleiri.

Með tekjuskattsstofni í þessu sambandi er átt við tekjur skv. II. kafla að teknu tilliti til frádráttar skv. 1., 3., 4. og 5. tölul. A-liðar 1. mgr. og 2. mgr. 30. gr. og frádráttar skv. 31. gr.

- c. Í stað „133.300 kr.“ í 7. másl. kemur: 140.000 kr.

##### 3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á ákvæði til bráðabirgða XLI í lögnum:

- a. Í stað orðanna „og 2018“ í 1.–5. mgr. kemur: 2018 og 2019.
- b. Í stað orðanna „og 2017“ í 1.–5. mgr. kemur: 2017 og 2018.
- c. Í stað „800.000 kr.“, „1.000.000 kr.“ og „1.200.000 kr.“ í 2. mgr. kemur: 840.000 kr.; 1.050.000 kr.; og: 1.260.000 kr.
- d. Í stað „4.500.000 kr.“ og „7.300.000 kr.“ í 4. mgr. kemur: 5.000.000 kr.; og: 8.000.000 kr.
- e. Í stað „400.000 kr.“, „500.000 kr.“ og „600.000 kr.“ í 5. mgr. kemur: 420.000 kr.; 525.000 kr.; og: 630.000 kr.

## 4. gr.

Við lög in bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 2. másl. 1. mgr. A-liðar 67. gr. skal fjárhæð persónuafsláttar manna, sem um ræðir í 1. mgr. 66. gr., sem fundinn er samkvæmt ákvæðum 2. másl. 1. mgr. A-liðar 67. gr., hækka um 1% til viðbótar vísitöluhækkuninni við staðgreiðslu á árinu 2019 og við álagningu opinberra gjalda á árinu 2020.

## II. KAFLI

**Breyting á lögum um tryggingagjald, nr. 113/1990, með síðari breytingum.**

## 5. gr.

Í stað „5,40%“ í 3. mgr. 2. gr. laganna kemur: 5,15%.

## 6. gr.

Í stað „5,15%“ í 3. mgr. 2. gr. laganna kemur: 4,90%.

## 7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði 2. gr. koma til framkvæmda við ákvörðun barnabóta í fyrirframgreiðslu og við álagningu opinberra gjalda á árinu 2019.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. öðlast 1. og 5. gr. gildi 1. janúar 2019.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. öðlast 6. gr. gildi 1. janúar 2020.

## Greinargerð.

**1. Inngangur.**

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Í frumvarpinu eru lagðar til ýmsar breytingar á skattalögum sem eru óaðskiljanlegur hluti af forsendum fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2019. Annars vegar er um að ræða breytingar á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, og hins vegar lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald.

Breytingar á tekjuskatti eru þrenns konar. Í fyrsta lagi er um að ræða tímabundna 1% viðbótarhækkun á persónuafslætti umfram lögbundna hækkun í samræmi við vísitölu neysluverðs, í öðru lagi er tillaga um sambærilega tengingu tekjumarka í efra þrepi tekjuskatts eins og gildir um persónuafsláttinn, þ.e. við vísitölu neysliverðs í stað launavísitölu og í þriðja lagi hækkunar á viðmiðunarfjárhæðum barnabóta og vaxtabóta.

Þá er lagt til að almenna tryggingagjaldið lækki í tveimur áföngum, um 0,25% í hvorum áfanga, eða samtals um 0,5%. Miðað er við að fyrri áfanginn komi til framkvæmda í ársbyrjun 2019 og sá síðari í ársbyrjun 2020.

**2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**

Tilefni frumvarpsins má meðal annars rekja til yfirlýsingar stjórnvalda frá því í febrúar 2018, um aðgerðir í þágu félagslegs stöðugleika í tengslum við gerð kjarasamninga á almennum markaði. Þar var kveðið á um endurskoðun á tekjuskattskerfi einstaklinga að meðtöldum bótum til stuðnings fjölskyldum með lágur tekjur og lægri millitekjur. Í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar um opinber fjármál fyrir árin 2019–2023 kemur fram að heildarendurskoðun á tekjuskattskerfinu samhliða endurskoðun bótakerfa verði gerð með það að leiðarljósi að auka sérstaklega ráðstöfunartekjur lágtekjuhópa og þeirra sem eru með lægri millitekjur. Jafnframt að sú vinna fari fram í samráði við aðila vinnumarkaðarins til að tryggja

að væntanlegar breytingar skili launafólki og samfélaginu öllu raunverulegum ávinningi. Þá segir að miðað sé við að breytingar sem endurskoðunin leiðir af sér geti jafngilt 1% lækkun neðra tekjuskattsþreps. Sú aðgerð svari til 14 milljarða kr. lækkunar á skattbyrði fjölskyldna á ársgrundvelli, sem verði lögfest sem fyrst og komi til framkvæmda á kjörtímabilinu. Í forsendum fjármálaáætlunar er gengið út frá því að lækkunin taki gildi í fjórum jöfnum áföngum á árunum 2019–2022, eða sem nemur 3,5 milljarða kr. árlega í auknum ráðstöfunartekjum heimila. Breytingarnar á tekjuskatti einstaklinga og barna- og vaxtabótum sem hér eru lagðar til ber að líta á sem fyrsta áfanga í heildarendurskoðun tekjuskattskerfisins ásamt bóta-kerfunum. Gert er ráð fyrir að frekari tillögur að heildarendurskoðun tekjuskattskerfisins líti dagsins ljós fyrir lok árs. Af þeirri ástæðu er meðal annars lagt til að sérstök hækkun á persónuafslætti sé tímabundin aðgerð.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur fram að mikilvægt sé að stjórnvöld og vinnu- markaðurinn leiti leiða til að styrkja samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs samhliða því að halda áfram að bæta kjör almennings í þeirri kjarasamningagerð sem standi fyrir dyrum. Skref í átt að farsælli niðurstöðu í þeim efnum eru áform stjórnvalda um 0,5% lækkun trygginga- gjalds í tveimur áföngum, sbr. tillögur þessa frumvarps.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Eftirfarandi er nánari umfjöllun um breytingartillögur frumvarpsins.

#### 3.1. Fjárhæðarmörk tekjuskattsstofns og persónuafsláttur.

Samkvæmt gildandi lögum skulu fjárhæðarmörk milli neðra og efra þreps tekjuskattsstofns taka breytingum í upphafi hvers árs í réttu hlutfalli við hækkun á launavísitölu frá upphafi til loka næstliðins tólf mánaða tímabils. Persónuafsláttur tekur hins vegar breytingum í réttu hlutfalli við mismun á vísitölu neysliverðs við upphaf og lok næstliðins tólf mánaða tímabils. Þessi mismunandi uppfærsla hefur legið undir mikilli gagnrýni að undanfögnu þar sem launavísitalan hefur hækkað verulega umfram vísitölu neysliverðs og þar með bjagað skattbyrði tekjuskattsins til hagsbóta fyrir þá tekjuhæri. Það gagnstæða gerist þegar vísitala neysliverðs hækkar umfram laun eins og gerðist á árunum eftir hrún. Til að draga úr þessari bjögun er hér lagt til að fjárhæðarmörk milli neðra og efra þreps tekjuskattsstofns breytist í samræmi við breytingar á vísitölu neysliverðs næstliðinna tólf mánaða miðað við gildandi vísitölu við upphaf og lok viðmiðunartímabilsins, þ.e. frá desember til desember, í stað launavísitölu eins og hingað til. Í forsendum fjárlagafrumvarpsins er miðað við að vísitala neysliverðs hækki um 3% frá desember 2017 til desember 2018. Það þýðir, verði frumvarpið að lögum, að viðmiðunarmörk tekna í efra skattþrepi fara úr 893.713 kr. í 920.524 kr. á mánuði samanborið við 947.336 kr. á mánuði þegar miðað er við áætlaða hækkun launavísitölu um 6% frá nóvember 2017 til nóvember 2018.

Ljóst er að hækkun á persónuafslætti, sem er föst krónutala, vegur þyngra en lækkun á skatthlutfalli gagnvart þeim tekjulægri en þeim tekjuhæri þegar horft er á jöfnunaráhrif kerfisins. Báðir þessir þættir, þ.e. hærra persónuafsláttur og lægra skatthlutfall í neðra þrepi, hækka hins vegar skattleysismörkin. Lækkun skatthlutfallsins skiptir þó meira máli gagnvart hvata til vinnu. Í samræmi við yfirlýsinguna frá í febrúar er hér lögð meiri áhersla á jöfnunar- hlutverkið og lagt til að á árinu 2019 verði persónuafsláttur hækkaður um 1% umfram lög- boðna hækkun í samræmi við vísitölu neysliverðs. Um er að ræða einskiptis hækkun við stað- greiðslu á árinu 2019 og við álagningu opinberra gjalda á árinu 2020. Miðað við forsendur fjárlaga ætti persónuafsláttur því að hækka úr 53.895 kr. í 56.067 kr. á mánuði, eða rúmlega 4%. Það þýðir að skattleysismörkin, að teknu tilliti til útsvars og 4% iðgjalds í lífeyrissjóð,

hækka úr 151.978 kr. í 158.103 kr. á mánuði, eða um 4%. Að útsvarinu slepptu hækka skattleysismörkin úr tæplega 250 þús. kr. í 260 þús. kr. á mánuði en við þau mörk fær ríkissjóður meiri tekjur af tekjuskattinum en sem nemur fjármögnun persónuafsláttarins. Í eftirfarandi töflu eru sýnd dæmi af áhrifum framangreindra breytinga.

	Einstaklingur A			Einstaklingur B		
	Fyrir breytingu	Eftir breytingu		Fyrir breytingu	Eftir breytingu	
Mánaðartölur	Kr.	Kr.	%	Kr.	Kr.	%
<b>Skattskyldar tekjur</b>	<b>300.000</b>	<b>300.000</b>		<b>1.200.000</b>	<b>1.200.000</b>	
4% iðgjald í lífeyrissjóð	12.000	12.000		48.000	48.000	
<b>Tekjuskattstofn</b>	<b>288.000</b>	<b>288.000</b>		<b>1.152.000</b>	<b>1.152.000</b>	
Neðra þrep – 22,5%	64.800	64.800		259.200	259.200	
Efra þrep – 9,3%	0	0		24.021	26.514	10,4
<b>Tekjuskattur ríkisins, brúttó</b>	<b>64.800</b>	<b>64.800</b>		<b>283.221</b>	<b>285.714</b>	0,9
Persónuafsláttur	53.895	56.067	4,0	53.895	56.067	4,0
<b>Tekjuskattur, nettó</b>	<b>10.905</b>	<b>8.733</b>	-19,9	<b>229.326</b>	<b>229.647</b>	0,1
Útsvar – 14,44%	41.587	41.587	0,0	166.349	166.349	0,0
Tekjuskattur og útsvar	52.492	50.320	-4,1	395.674	395.995	0,1
<b>Skattbyrði, % af atvinnutekjum</b>	<b>17,5</b>	<b>16,8</b>	-0,7	<b>33,0</b>	<b>33,0</b>	0,0
<b>Breyting skatta vegna aðgerða</b>		<b>-2.172</b>			<b>321</b>	
<b>Ráðstöfunartekjur</b>	<b>235.508</b>	<b>237.680</b>	<b>0,9</b>	<b>756.326</b>	<b>756.005</b>	<b>0,0</b>

Að því er varðar tekjuskattstofn í efra þrepi eru einungis metin þau áhrif sem áætluð breyting á vísitöluviðmiði hefur, þ.e. tekjumörk hækki um 3% í stað 6%. Fyrir þá einstaklinga sem hafa tekjur í efra þrepi verður tekjuskattur í því þrepi 2.493 kr. hærri á mánuði eftir breytt vísitöluviðmið.

Samanlögð áhrif þessara breytinga eru áætluð um 1,7 milljarðar kr. til lækkunar á tekjuskatti einstaklinga á ársgrundvelli. Þessar breytingar hafa ekki áhrif á tekjur sveitafélaga af útsvari.

### 3.2. Barnabætur og vaxtabætur.

Í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2019–2023 kemur fram að helstu áskoranir málaflökkanna, barnabóta og vaxtabóta, eru að gera bótakerfin markvissari gagnvart fjölskyldum með lágar tekjur, jafnframt því að bæta kjör barnafjölskyldna sem lægstar tekjur hafa. Í því sambandi þurfi þó að horfa til yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar frá febrúar 2018 þar sem segir m.a. að við heildarendurskoðun á tekjuskattkerfinu verði skoðað hvort setja eigi á fót heildstætt kerfi sem taki jafnt til stuðnings hins opinbera við barnafjölskyldur og stuðnings vegna húsnæðiskostnaðar, hvort heldur er fyrir íbúðareigendur eða leigjendur. Rétt er talið að reikna með að umrædd endurskoðun kunnri að leiða til breytinga á gildandi barnabótakerfi, jafnvel í þá átt að sameining gæti átt sér stað á ólíkum bótakerfum, svo sem almennum barnabótum, barnalífeyri almannatrygginga og mæðra- og feðralaunum, auk annarra bóta frá ríki til barnafjölskyldna. Þessi endurskoðun er nú í höndum stýrinfundar og sérfræðingahóps sem fjármála-

og efnahagsráðherra skipaði til að annast greiningu, talnalega meðferð og útfærslu tillagna vegna heildarendurskoðunar á tekjuskatti og bótakerfum. Endanlegar niðurstöður úr þessari vinnu munu koma fram fyrir lok árs. Fyrsta skrefið í átt að meiri jöfnuði í barnabótakerfinu er þó stigið í þessu frumvarpi, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir.

Um ákvörðun barnabóta er fjallað í A-lið 68. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003. Í frumvarpinu eru lagðar til viðbótarhækkanir á tekjuviðmiðunum barnabóta umfram forsendur fjármálaáætlunar sem komi til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda á árinu 2019. Við álagningu opinberra gjalda á einstaklinga í júní síðastliðinn voru árleg tekjumörk einstæðra foreldra við ákvörðun barnabóta 2,9 millj. kr. miðað við tekjur ársins 2017. Í frumvarpinu er lagt til að þessi mörk fari í 3,6 millj. kr., eða hækki um rúmlega 29% milli árána 2017 og 2018, og verði þar með viðmið við ákvörðun barnabóta á árinu 2019. Tekjumörk hjá hjónum og sambýlisfólki verða tvöfalt hærri, þ.e. fara úr 5,8 millj. kr. á ári í 7,2 millj. kr. Jafnframt verða tekjutengdar barnabætur með hverju barni undir 18 ára aldri hækkaðar um 5%. Til þess að tryggja að framangreindar breytingar gangi ekki upp allan tekjuskalann heldur gagnist fyrst og fremst þeim fjölskyldum sem hafa lægri tekjur er hert á tekjuskerðingu barnabótanna þegar tilteknu tekjumarki er náð. Samkvæmt gildandi lögum er tekjuskerðingarhlutfall barnabóta 4% með einu barni, 6% með tveimur börnum og 8% með þremur börnum eða fleiri þegar tekjurnar fara umfram tekjuskerðingarmörkin. Í frumvarpinu er hins vegar lagt til að skerðingarhlutföllin hækki þegar tilteknum tekjum er náð, þ.e. 5,5 millj. kr. hjá einstæðu foreldri og 11 millj. kr. hjá hjónum og sambýlisfólki, og verði 5,5% með einu barni, 7,5% með tveimur börnum og 9,5% með þremur börnum. Engar breytingar eru lagðar til á skerðingarhlutfalli tekjutengdra barnabóta með börnum yngri en sjö ára sem nú er 4%, en lagt er til að bótafjárhæðin sjálf hækki á sama hátt og aðrar barnabætur um 5%. Verði framangreindar tillögur samþykktar óbreyttar er talið að heildarútgjöld ríkissjóðs vegna barnabóta hækki úr 10,3 milljörðum kr. á þessu ári í 12,1 milljarð kr. á árinu 2019. Það svarar til 17,5% hækkunar milli ára, eða um 14% að raungildi. Í eftirfarandi töflu eru tekin dæmi af fjölskyldum með misháar tekjur og áhrifum barnabótabreytinga á ráðstöfunartekjur þeirra.

Barnabætur með tveimur börnum, öðru yngra en 7 ára	Fyrir breytingu	Eftir breytingu	Breyting	
	Þús. kr.	Þús. kr.	Þús. kr.	%
Einstætt foreldri með 3,6 m.kr. í árstekjur	817	931	114	14,0
Einstætt foreldri með 5,5 m.kr. í árstekjur	627	741	114	18,2
Einstætt foreldri með 9 m.kr. í árstekjur	388	415	27	7,0
Hjón með 7,2 m.kr. í árstekjur	483	654	171	35,4
Hjón með 9 m.kr. í árstekjur	303	474	171	56,4
Hjón með 12 m.kr. í árstekjur	117	211	94	79,8

Í lok árs 2010 voru gerðar margvíslegar breytingar á útreikningsreglum vaxtabóta. Þessar reglur áttu að gilda í tvö ár en hafa síðan verið framlengdar óbreyttar ár frá ári og þannig verður það einnig árið 2019. Verði það samþykkt hafa reiknireglur vaxtabóta haldist óbreyttar í átta ár en fjárhæðir hafa hins vegar breyst nokkrum sinnum á tímabilinu. Ástæður þess að vaxtabótakerfinu hefur í meginatriðum verið haldið óbreyttu er að áform hafa verið uppi um heildarendurskoðun á húsnæðisstuðningi ríkisins um alllangt skeið og er þá bæði horft til þeirra sem eiga íbúðarhúsnæði og fólks á leigumarkaði. Þegar þróun vaxtabótakerfisins er skoðuð þarf að hafa í huga að þegar hefur verið komið upp nýju húsnæðisstuðningskerfi, eða

frá miðju ári 2014, þar sem einstaklingum er veitt tímabundin heimild til að taka út séreignarlífeyri skattfrjálst til að kaupa íbúðarhúsnæði eða greiða inn á veðlán sem hvílir á viðkomandi húsnæði. Nú er þetta tvíþættur stuðningur. Annars vegar er um að ræða almennan stuðning við íbúðareigendur að uppfylltum tilteknum skilyrðum sem rennur sitt skeið um mitt næsta ár og hins vegar stuðning við þá sem eru að kaupa sína fyrstu íbúð. Sá stuðningur er varanlegur og gildir í tíu ár fyrir hvern einstakling að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Á árinu 2018 er áætlaður heildarstuðningur í þessu formi metinn um 3,5 milljarða kr. í töpuðum tekjum fyrir ríkissjóð og rúmlega 2 milljarða kr. fyrir sveitarfélög í formi tapaðs útsvars, eða samtals 5,5 milljarða kr. Á árinu 2018 nema ákvarðaðar vaxtabætur um 3 milljarða kr. sem er 1 milljarði kr. lægri fjárhæð en reiknað var með í fjárlögum ársins. Í ljósi þess að enn er unnið að heildarendurskoðun á húsnæðisstuðningi stjórnvalda í samhengi við tekjuskatt og stuðning við barnafjölskyldur er í frumvarpi þessu lagt til að útreikningsreglur vaxtabóta verði sem fyrr segir framlengdar í eitt ár í viðbót en að nettóeignarmörk bótanna hækki um 10% og fjárhæðir hámarksvaxtagjalda og -vaxtabóta um 5%. Á grundvelli þeirra forsendna er áætlað að útgjöld vegna vaxtabóta nemi 3,4 milljörðum kr. á næsta ári samanborið við nálægt 3 milljarða kr. á þessu ári, eða hækki um samtals 13,3%. Samkvæmt því munu óskertar vaxtabætur fara úr 400 þús. kr. á einstakling, 500 þús. kr. á einstætt foreldri og 600 þús. kr. hjá hjónum í 420 þús. kr. á einstakling, 525 þús. kr. á einstætt foreldri og 630 þús. kr. hjá hjónum á ársgrundvelli. Þetta á við ef nettóeign fjölskyldu (heildareignir að frádrögnum heildarskuldum) fer ekki fram úr 5,2 millj. kr. hjá einstaklingi og einstæðu foreldri og 8,3 millj. kr. hjá hjónum.

### 3.3. Lækkun á almennum tryggingagjaldi.

Tryggingagjald var hækkað umtalsvert í kjölfar efnahagshrunsins, bæði til að standa straum af greiðslum vegna aukins atvinnuleysis og í tekjuöflunarskyni fyrir ríkissjóð. Staðgreiðsluhlutfall tryggingagjalds í heild fór þannig á árinu 2008 úr 5,34% (þar af nam almennt tryggingagjald 4,54%) í 8,65% á árinu 2010 (þar af nam almennt tryggingagjald 4,54%). Lækkunarferli tryggingagjaldsins hófst 2012 og með 0,5% lækkun frá 1. júlí 2016 varð tryggingagjald samtals 6,85% (þar af nam almennt tryggingagjald 5,40%).

Tryggingagjaldið leggst þungt á lítil og meðalstór fyrirtæki, fyrirtæki með hátt launahlutfall og mikinn innlendan virðisauka. Þá hefur verið bent á síminnkandi atvinnuleysi án þess að tryggingagjaldið breytist í sama takti. Einnig hafa samtök atvinnurekenda bent á að tryggingagjaldið sé þungbær skattlagning fyrir íslenskt atvinnulíf sem bætist við lögbundin lífeyrisiðgjöld og aðra launatengda skatta sem skekki samkeppnisstöðu innlendra fyrirtækja við erlend. Í ljósi þessa og í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lagt til að almennt tryggingagjald verði lækkað um 0,25% frá 1. janúar 2019 og um 0,25% frá 1. janúar 2020. Sú lækkun samsvarar um 4 milljarða kr. tekjutapi fyrir ríkissjóð á næsta ári og samanlagt 8 milljarða kr. tekjutapi á árinu 2020. Þessi lækkun ætti að skapa fyrirtækjum aukið svigrúm í komandi kjarasamningum og liðka fyrir samningaviðræðum.

## 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Með frumvarpinu eru m.a. lagðar til breytingar á ákvæðum skattalaga sem hafa verið í undirbúningi um nokkra hríð. Í ljósi ákvæða 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar var þess gætt sérstaklega við undirbúning frumvarpsins að orðalag breytinganna væri skýrt og að öðru leyti í samræmi við kröfur sem leiða má af stjórnarskrárákvæðunum.

## 5. Samráð.

Við vinnslu þessa frumvarps var haft samráð við ríkisskattstjóra. Einnig áttu sér stað samtöl milli stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins í samræmi við það sem fram kom í febrúaryfirlýsingunni sem áður var nefnd.

Í frumvarpinu er að finna breytingar á lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2019. Vegna eðlis málsins og tengsla við frumvarp til fjárlaga voru frumvarpsáform, frummat á áhrifum og frumvarpsdrög ekki sett í samráðsferli samkvæmt samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna, sbr. 9. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar, þar sem kveðið er á um að heimilt sé að víkja frá þessu ef mál eru sérlega brýn eða aðrar gildar ástæður eru fyrir hendi. Sjá ákvæði 2. málsl. 1. mgr. 1. gr., 2. málsl. 3. gr. og 2. málsl. 2. mgr. 9. gr. samþykktarinnar.

## 6. Mat á áhrifum.

Sú tillaga frumvarpsins að efri fjárhæðarmörk tekjuskattsstofns taki árlegum breytingum í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs í stað launavísitölu er talin leiða til 500 millj. kr. tekjuauka fyrir ríkissjóð.

Áætluð áhrif þess að persónuafsláttur hækki um 1% umfram lögboðna hækkun á vísitölu neysluverðs við staðgreiðslu á árinu 2019 og við álagningu opinberra gjalda á árinu 2020 eru metin kringum 2,2 milljarðar kr.

Hækkanir á viðmiðunarfjárhæðum og tekjuviðmiðunarmörkum barnabóta leiða til þess að heildarútgjöld vegna barnabóta verða umfram það sem gert er ráð fyrir í fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023. Á árinu 2018 verða útgjöld vegna barnabóta nálægt 10,3 milljarðar kr. en stefna í 12,1 milljarð kr. miðað við þær forsendur sem lýst var hér að framan. Hækkun samkvæmt því verður samtals 17,5% frá þessu ári yfir á árið 2019, eða 1,8 milljarðar kr. Tillaga frumvarpsins um breyttar viðmiðanir vaxtabótakerfisins leiðir til þess að heildarútgjöld vegna þeirra hækka úr um 3 milljörðum kr. í 3,4 milljarða milli árána 2018 og 2019. Það svarar til 400 millj. kr. sem svarar til rúmlega 13% hækkunar milli ára.

Gert er ráð fyrir því að með lækkun almenns tryggingagjalds um 0,25% frá 1. janúar 2019 lækki tekjur ríkissjóðs um 4 milljarða kr. Þá munu tekjur ríkissjóðs lækka um 4 milljarða kr. til viðbótar við lækkun almenns tryggingagjalds um 0,25% frá 1. janúar 2020, eða um 8 milljarða kr. á tveimur árum.

Ekki verður annað séð en að verði þetta frumvarp óbreytt að lögum ætti það að hafa jákvæð áhrif á ráðstöfunartekjur heimila og íslenskt atvinnulíf. Áhrif þess á stjórnslu ríkisins og stofnanir þess eru talin hverfandi. Á hinn bóginn mun ríkissjóður verða af nokkrum tekjum, a.m.k. til skemmri tíma litið, sem veikir afkomu hans. Þau áhrif ættu þó að óbreyttu að minnka þegar litið er yfir lengra tímabil með auknum ráðstöfunartekjum fjölskyldna sem skila munu auknum veltusköttum.

Heildaráhrif frumvarpstíllagnanna á afkomu ríkissjóðs eru neikvæð um 7,9 milljarða kr. árið 2019 og 11,9 milljarða kr. á árinu 2020 að öðru óbreyttu.

### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

#### Um 1. gr.

Verði frumvarpið að lögum munu fjárhæðarmörk milli neðra og efra þreps tekjuskattsstofns breytast í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs næstliðinna tólf mánaða miðað við gildandi vísitölu við upphaf og lok viðmiðunartímabilsins, þ.e. frá desember til desember, í stað launavísitölu eins og hingað til.

## Um 2. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að tekjutengdar barnabætur með hverju barni undir 18 ára aldri verði hækkaðar um 5%. Jafnframt eru neðri skerðingarmörk tekna hækkuð verulega, eða úr 2,9 millj. kr. í 3,6 millj. kr. á ári hjá einstæðu foreldri og úr 5,8 millj. kr. í 7,2 millj. kr. hjá hjónum, sem svarar til 24,1% hækkunar. Samkvæmt gildandi lögum skerðast barnabætur í föstu hlutfalli við tekjuskattsstofn eftir fjölda barna en í frumvarpinu er lagt til að skerðingarhlutfallið verði háð tekjum. Þannig verði skerðingarhlutfallið 4% með einu barni, 6% með tveimur börnum og 8% með þremur börnum eða fleiri af tekjuskattsstofni á bilinu 7,2 millj. kr. að 11 millj. kr. hjá hjónum og á bilinu 3,6 millj. kr. að 5,5 millj. kr. hjá einstæðu foreldri. Hins vegar verði skerðingarhlutfallið 5,5% með einu barni, 7,5% með tveimur börnum og 9,5% með þremur börnum eða fleiri af tekjuskattsstofni umfram 11 millj. kr. hjá hjónum og 5,5 millj. kr. hjá einstæðu foreldri. Þá er lagt til að tekjutengdar barnabætur með börnum yngri en sjö ára hækki um 5%, eða úr 133.300 kr. í 140.000 kr., en skerðingarhlutfall verði áfram 4% óháð tekjum. Um nánari skýringar vísast til kafla 3.2. í greinargerð frumvarpsins.

## Um 3. gr.

Með ákvæði þessu er lagt til að tímabundin breyting á reiknireglum vaxtabóta sem að óbreyttu hefði fallið niður um næstu áramót verði framlengd um eitt ár. Því er ártalinu 2019 bætt við ákvæði til bráðabirgða XLI í lögnum en það hefur að geyma ákvæði um vaxtabætur á árunum 2011–2018. Jafnframt er lagt til að eignarmörk bótanna hækki um 10% og vaxta-gjalda- og vaxtabótafjárhæðir hækki um 5%. Gert er ráð fyrir að ákvæðið komi til framkvæmda við ákvörðun á fyrirframgreiðslu vaxtabóta og við álagningu opinberra gjalda á árinu 2019.

## Um 4. gr.

Gert er ráð fyrir því að á árinu 2019 verði persónuafsláttur hækkaður um 1%, með bráðabirgðaákvæði við lögin, umfram lögboðna hækkun í samræmi við vísitölu neysluverðs. Um er að ræða einskiptis aðgerð sem hefur áhrif á staðgreiðslu á árinu 2019 og á álagningu opinberra gjalda á einstaklinga á árinu 2020.

## Um 5. og 6. gr.

Lagt er til að almennt tryggingagjald verði lækkað úr 5,40% í 5,15% og kemur sú breyting til framkvæmda 1. janúar 2019. Jafnframt er lagt til að frá og með 1. janúar 2020 lækki almenna tryggingagjaldið úr 5,15% í 4,90%.

## Um 7. gr.

Ákvæðið fjallar um gildistöku. Gert er ráð fyrir því að ákvæði 1. gr., um tengingu tekjumarka í efra þrepi tekjuskatts við vísitölu neysluverðs, öðlist gildi 1. janúar 2019. Ákvæði 2. gr., um hækkunir á viðmiðunarfjárhæðum barnabóta, öðlast þegar gildi og kemur til framkvæmda við ákvörðun barnabóta í fyrirframgreiðslu og við álagningu opinberra gjalda á árinu 2019. Þá er gert ráð fyrir því að bráðabirgðaákvæði í 3. og 4. gr., um hækkunir á viðmiðunarfjárhæðum vaxtabóta og hækkun persónuafsláttar, öðlist þegar gildi þar sem kveðið er á um hvenær breytingarnar koma til framkvæmda í ákvæðunum sjálfum. Almenna tryggingargjaldið mun lækka í tveimur áföngum og því er gert ráð fyrir því að 5. gr. öðlist gildi 1. janúar 2019 og 6. gr. 1. janúar 2020.