



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

SKOÐUN VIÐSKIPTARÁÐS 14. JANÚAR 2010

# VAR SKATTKERFIÐ VANDAMÁL?

**... skattur á fjármagnstekjur  
hefur nánast verið  
tvöfaldaður ...**

*Nú um áramótin komu til framkvæmda viðamestu breytingar sem hafa átt sér stað á íslensku skattkerfi um áratugaskeið. Tekinn var upp þrepaskipt skattlagning á launatekjur, eignaskattur var tekinn upp á nýjan leik, auknir skattar hafa verið lagðir á atvinnufyrirtæki í formi stórhækkaðs tryggingargjalds, nýrra orku- og umhverfisskatta og skattur á fjármagnstekjur hefur nánast verið tvöfaldaður.*

**... breytingarnar voru  
vanhugsaðar á ýmsum  
sviðum ...**

*Áhrif þessara breytinga verða veruleg og það er miður að stjórnvöld hafi ekki gefið sér betri tíma í að vinna breytingarnar. Ef gera á grundvallarbreytingar á þeirri hugmyndafræði sem íslenskt skattkerfi byggir á er það ekki ósanngjörn krafa að um þær verði haft víðtækt samráð og veitt verði tækifæri til samfélagslegrar rýni og umræðu um forsendur, framkvæmd og áhrif. Slíkt samráð átti sér ekki stað enda var málinu þrýst í gegnum þingið án nægjanlegrar efnislegrar umfjöllunar. Þegar hefur komið á daginn að breytingarnar voru vanhugsaðar á ýmsum sviðum og enn er óvíst hvort þær skili tilætluðum árangri til að rétta af halla á opinberum fjárhag eða bæta kjör þeirra efnaminni. Viðskiptaráð telur stjórnvöld ekki á réttri leið í skattamálum og hefur bent ítrekað á þær hættur og ókosti sem fyrirbyggjandi breytingum fylgja.*

**... ekki verður annað séð en  
að það skattkerfi sem var  
við lýði stæði fyllilega undir  
hlutverki sínu ...**

*Þegar allt kemur til alls verður ekki annað séð en það skattkerfi sem var við lýði stæði fyllilega undir hlutverki sínu, enda bæði einfalt og hagkvæmt. Mistök fyrrum stjórnvalda voru því ekki fólgin í uppbyggingu þess skattkerfis, þvert á það sem núverandi stjórnvöld hafa haldið fram, heldur frekar vannýtingu á þeim styrkleikum sem í því fólust. Viðskiptaráð telur ríka ástæðu til að endurskoða margar af þeim breytingum sem komu til framkvæmda nú um áramótin. Á tímum líkt og nú ríkja hefur Ísland tæpast efni á því að hugmyndafræðilegar áherslur í skattamálum hindri skjótan bata hagkerfisins. Þvert á móti hefur aldrei verið mikilvægara að hagsýni, raunsæi og áhersla á heildarhagsmunum ráði för.*

... höfðu breytingarnar miðað að því að gera kerfið einfaldara ...

... hvergi innan OECD jókst skattbyrði hraðar en á Íslandi ...

... það er ljóst að hluti þess mikla tekjuauka sem átti sér stað gat seint talist varanlegur ...

... samdráttur í umsvifum hefur þrengrt verulega skattstofna ...

## SKATTAR LÆKKUÐU EN TEKJUR JUKUST

Undanfarna tvo áratugi hefur skattkerfi Íslands tekið umtalsverðum breytingum. Höfðu þær fram til þessa miðað að því að gera kerfið einfaldara með fækkun og breikkun skattstofna. Meðal breytinga sem áttu sér stað má nefna umtalsverða lækkun á hlutfalli tekjuskatts einstaklinga, afnám hátekjuskatts og ýmissa eignaskatta, einföldun á innheimtu fjármagnstekna og mikil lækkun á tekjuskattshlutfalli fyrirtækja. Þessu hefur að miklu leyti verið snúið við með nýlegum skattabreytingum.

Þrátt fyrir umræddar lækkanir jukust skatttekjur hins opinbera verulega, hvort sem horft er til raunvaxtar eða hlutfallslegra tekna í samanburði við landsframleiðslu. Þannig hækkaði hlutfallsleg heildarskattbyrði hratt, þvert á það sem margir hafa viljað halda fram. Þegar þróun skatttekna sem hlutfall af vergri landsframleiðslu er skoðuð til lengri tíma kemur í ljós að hvergi innan OECD jókst skattbyrði hraðar en á Íslandi. Að sama skapi jukust heildartekjur ríkissjóðs hratt að raunvirði, eða um tæplega 50% frá árinu 2000 til 2008.

## ÁSTÆÐUR TEKJUAUKNINGAR TVÍPÆTTAR

Þessa þróun í skattbyrði mátti rekja til tveggja samverkandi þátta. Annars vegar leiddu breytingar á skattkerfinu til þess að heildarskatttekjur urðu næmari en áður fyrir aðstæðum í efnahagslífi. Að því gefnu að útgjaldastefnu hins opinbera sé hagað með skynsamlegum hætti ætti þessi eiginleiki að flokkast undir styrkleika fremur en veikleika. Þannig draga stjórnvöld sjálfkrafa til sín hlutfallslega auknar tekjur þegar þensla ríkir í hagkerfinu og létta á verðbólguþrýstingi. Að sama skapi lækkar skattheimta verulega þegar í harðbakkann slær og þannig ætti skattkerfið að spyrna gegn samdrætti. Þetta er það sem kallað er sjálfvirk sveiflujöfnun í ríkisfjármálum. Skattkerfi með þessa eiginleika ættu því að öðru óbreyttu að styrkja fjármálastjórn ríkisins.

Hins vegar átti sér stað, samhliða breytingum á skattkerfinu, eitt mesta hagvaxtarskeið í sögu þjóðarinnar. Nær samfelldur vöxtur ríkti frá árinu 1993 og því jukust tekjur hins opinbera í takt við breikkun skattstofna. Ýmsir aðrir fylgifyrirkennandi þensluskeiðs ýttu enn frekar undir þróunina, s.s. hækkanir á eignamörkuðum, stóraukning í innflutningi og mikil velta á fasteignamörkuðum. Það er því ljóst að hluti þess mikla tekjuauka sem átti sér stað hjá hinu opinbera gat seint talist varanlegur. Þvert á móti var um sveiflubundin áhrif að ræða og því hefðu stjórnvöld aldrei átt að gera ráð fyrir öðru en að umræddir skattstofnar myndu rýrna verulega um leið og efnahagslegt jafnvægi myndi nást.

## MIKIL BREYTING Í KJÖLFAR KREPPU

Í kjölfar hruns bankanna hefur staðan í tekjuöflun hins opinbera gjörbreyst. Skattbyrði sem hlutfall af vergri landsframleiðslu lækkaði mest á Íslandi innan OECD á milli áronna 2007 og 2008 eða úr tæplega 41% í 36%. Áætlanir fjármálaráðuneytisins gera ráð fyrir að þetta hlutfall hafi lækkað enn frekar árið 2009 og verið nálægt 32% af vergri landsframleiðslu. Þetta má rekja til sömu þátta og þá miklu hækkingu sem átti sér stað í skattbyrði árin á undan, með öfugum formerkjum þó. Mikill samdráttur í umsvifum hefur þrengrt verulega þá skattstofna sem mynda tekjugrunn hins opinbera og því hafa heildarskatttekjur dregist hratt saman.

**... þar sem skuldastaðan hefur snarversnað er ekki unnt að reka ríkissjóð með miklum halla ...**

Undir eðlilegum kringumstæðum væri þetta jákvæð þróun. Minni skattheimta væri þannig til þess fallin að skapa heimilum og fyrirtækjum í landinu aukið svigrúm og vega á móti miklum samdrætti sem nú gengur yfir. Með þeim hætti myndi skattkerfið stuðla að jöfnun hagsveiflunnar og betri nýtingu framleiðsluþátta. Vandinn sem Íslendingar standa frammi fyrir í kjölfar bankahrunsins setur aftur á móti stjórnvöldum stólinn fyrir dyrnar í þessum efnum. Þar sem skuldastaðan hefur snarversnað og ekki er unnt að reka ríkissjóð með miklum halla á komandi árum þá geta stjórnvöld ekki leyft skattheimtunni að dragast jafn mikið saman og æskilegt hefði verið.

Hér munar mestu, ásamt umtalsverðu tekjufalli, að stjórnvöld og stjórnsýslan sýndu alls ekki nægan aga í útgjaldastefnu sinni undanfarin ár til að sveiflujöfnun skattkerfisins fengi notið sín í eins ríkum mæli og mögulegt var. Í stað þess að draga úr útgjöldum samhliða skattalækkunum, líkt og eðlilegt hefði verið, juku stjórnvöld útgjöld verulega. Núverandi umfang ríkisrekstrar krefst því mun meiri tekjuöflunar en æskilegt væri og sársaukafyllri niðurskurðar.

## **SKATTKERFIÐ EKKI VANDAMÁLÍÐ**

Mistök fyrrum stjórnvalda voru því ekki fólgin í uppbyggingu þess skattkerfis sem var við lýði, þvert á það sem núverandi stjórnvöld hafa haldið fram, heldur frekar vannýtingu á þeim styrkleikum sem í því fólust. Svo virðist sem gert hafi verið ráð fyrir meiri stöðugleika í kvikum skattstofnum en ástæða var til, s.s. fjármagnstekjuskatti, tekjuskatti lögaðila, stimpilgjöldum og vörugjöldum bifreiða. Auk þess freistuðust stjórnvöld til að nýta þær umframtekjur sem þenslan skapaði og eyddu þannig út sveiflujöfnunaráhrifum sem annars hefðu átt sér stað. Að lokum leiddi hrún bankanna til þess að heimilum og fyrirtækjum gefst ekki færi á að njóta þeirrar hlutfallslega minnkandi skattbyrði sem fylgir efnahagslegum samdrætti nema með verulegum samdrætti í opinberri þjónustu.

**... stjórnvöld freistuðust til þess að eyða þeim umframtekjum sem þenslan skapaði ...**

Heilt á litið býr það skattkerfi sem var við lýði fram til ársloka 2009 yfir flestum þeim eiginleikum sem taldir eru æskilegir út frá hagkvæmnissjónarmiðum. Kerfið var tiltölulega einfalt, gagnsætt og skilvirkt. Jaðarskattar voru ekki háir og helstu skattstofnar breiðir. Skattar dreifðust nokkuð jafnt á atvinnuvegi og röskuðu ekki samkeppnishæfni gagnvart erlendum samkeppnisaðilum. Það var ennfremur mikill styrkleiki fólgin í þeim sveiflujöfnunaráhrifum sem innbyggð voru í kerfið, að því gefnu að stjórnvöld hefðu sýnt aga í útgjaldastefnu sinni. Að lokum voru skatthlutföll, að undanskildum neyslusköttum, fremur lág í alþjóðlegum samanburði sem ætti að efla styrk hagkerfisins til lengri tíma.

**... það var mikill styrkleiki fólgin í sveiflujöfnunaráhrifum sem voru innbyggð í kerfið ...**

## **MISRÁÐNAR LEIÐIR Í SKATTAMÁLUM**

Allt frá hrúni bankanna hefur legið fyrir að mikil uppstokkun væri framundan í ríkisfjármálum. Til að brúa þá gjá sem myndast hefur í rekstri hins opinbera þurfa stjórnvöld að auka skatttekjur og skera niður útgjöld. Hvorug þessara aðgerða er vinsæl enda fela báðar í sér rýrnun lífsgæða fyrir einhverja þátttakendur hagkerfisins.

**... stjórnvöld þurfa að auka skatttekjur og skera niður útgjöld ...**

Þrátt fyrir að fræðilega væri mögulegt að notast eingöngu við aðra aðferðina verður slíkt að teljast fremur óraunhæft og því mátti sjálfkrafa gera ráð fyrir einhvers konar blöndu beggja leiða. Nú liggur þó ljóst fyrir að stjórnvöld

ætla að mæta megninu af aðlögun ríkisfjármála með aukinni skattheimtu. Á sama tíma er stefnt að gríðarlega umfangsmiklum breytingum á núverandi skattkerfi sem munu draga verulega úr samkeppnishæfni þess og hagkvæmni.

**... stjórnvöld hafa kosið að leggja byrðarnar á heimili og fyrirtæki með stórauðinni tekjuöflun ...**

Við núverandi aðstæður þar sem umræðan einkennist af sundrung og hnútukasti hefði verið heppilegt fyrir stjórnvöld að velja leið sem byggir á hagsýni, raunsæi og varðstöðu um heildarhagsmuni. Því miður er ekki hægt að segja að þessi viðmið hafi verið leiðarljós. Í stað þess að skera niður óhagkvæm fitulög sem safnast hafa upp í rekstri hins opinbera á undanförunum árum hafa stjórnvöld frekar kosið að leggja byrðarnar á heimili og fyrirtæki með stórauðinni tekjuöflun. Auk þess virðast stjórnvöld hafa litið framhjá þeim margvíslegu áhrifum á hvata og umsvif í hagkerfinu sem fyrirhugaðar skattabreytingar koma til með að skapa. Það er því erfitt að sjá hvernig fyrirbyggjandi skattabreytingar muni efla líf skjör og vaxtarmöguleika hagkerfisins til lengri tíma.

## ÓVIÐUNANDI ÁSTAND

**... núverandi rekstrarumhverfi íslenskra fyrirtækja er ekki upp á marga fiska ...**

Þegar horft er til þeirra þátta sem vega þyngst í rekstri fyrirtækja kemur glögglega í ljós að núverandi rekstrarumhverfi fyrirtækja á Íslandi er ekki upp á marga fiska. Mikil óvissa ríkir í efnahagsmálum, fjármagnsmarkaðir eru í lamasessi, gjaldeyrismarkaðir eru lokaðir að hluta, eftirspurn hefur dregist hratt saman og bankakerfið er enn í endurskipulagningarferli. Þessu til viðbótar stefnir nú í að skattkerfið, sem fram til þessa hefur reynst nokkuð samkeppnishæft, verði mun óhagfelldara fyrir atvinnustarfsemi en áður. Ef endanlegt markmið stjórnvalda felur í sér að verja líf skjör í landinu og stuðla að skjótum bata efnahagslífsins verða þau að sýna meiri framsýni í skattastefnu sinni en raun ber vitni.

Verðmæti verða til með fjármagni og mannauð. Saman skapa þessir tveir þættir tækniframfarir sem eru til lengri tíma grundvöllur bættra líf skjara, héraendis sem og annars staðar. Til að fá notið þessara ávaxta verður að búa svo um hnútana að atvinnu- og fjárfestingarumhverfi hér sé eftirsóknarvert. Ekki verður betur séð en að skattastefna stjórnvalda stefni að þveröfugu marki, þ.e. að hrekja burt fjármagn og verðmætt vinnuafli.

## HORFT TIL FRAMTÍÐAR

**...stjórnvöld ættu að setja sér einfalt markmið um að hér verði engir nýir skattar lagðir á ...**

Í stað þeirra gagngeru breytinga sem þegar hafa tekið gildi, auk annarra sem stefnt er að ef marka má nýleg orð fjármálaráðherra um að enn frekari endurskoðun sé framundan, ættu stjórnvöld að setja sér einfalt markmið um að hér verði engir nýir skattar lagðir á. Í því felst að þær breytingar sem komnar eru til framkvæmdar á skattkerfinu verði dregnar til baka. Með því er hinsvegar ekki útilokað að stjórnvöld auki skatttekjur. Með skattahækkunum á þeim stofnum sem þegar voru til staðar má vel ná fram sambærilegum tekjum og stefnt er að. Mikilvægt er að stjórnvöld hafi þó í huga misjafnt eðli skattstofna og miði að því að raska starfsemi hagkerfisins sem allra minnst. Þannig munu skattstofnar eflast hratt á nýjan leik og tekjur ríkissjóðs aukast án frekari breytinga á skattkerfinu.

Að sama skapi er mikilvægt að stjórnvöld leggi spilin á borðin hvað varðar framhald í ríkisfjármálum. Til að fyrirtæki, einstaklingar og fjárfestar geti gert langtímaáætlanir er mikilvægt að stjórnvöld staðfesti að ekki verði um

**...stjórnvöld ættu að einbeita sér að því að næra og byggja upp hagkerfið ...**

frekari raskanir á skattkerfinu að ræða. Óvissa er alvarlegt mein í íslensku efnahagslífi um þessar mundir og því meira sem úr henni dregur, því fyrr mun trúverðugleiki hagkerfisins eflast.

Góð vísa er aldrei of oft kveðin og því er ástæða til að endurtaka þau heilræði sem Viðskiptaráð hefur ítrekað á undanförunum mánuðum. Í stað þess að reyna að ná til sín sem stærstri sneið af kökunni ættu stjórnvöld að einbeita sér að því að næra og byggja upp hagkerfið til að kakan geti stækkað sem fyrst á nýjan leik. Með því má verja störf, almenn lífskjör og sjálfbærni hagkerfisins til lengri tíma.

**Nánari upplýsingar veita Frosti Ólafsson aðstoðarframkvæmdastjóri Viðskiptaráðs, Haraldur I. Birgisson lögfræðingur Viðskiptaráðs og Björn Þór Arnarson hagfræðingur í síma 510-7100.**