

Helstu niðurstöður skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins í júní 2010 um endurbætur á íslenska skattkerfinu

Íslensk stjórnvöld hafa hafist handa um endurskoðun á tekjuöflunarkerfi ríkissjóðs með það fyrir augum að auka tekjujöfnunareiginleika, hagvaxtaráhrif og skilvirkni kerfisins, ásamt því að auka tekjuöflunargetu þess sem nemur 1-2 % af VLF á nokkrum árum. Með tekjuaukningu er ætlunin að bæta stöðu opinberra fjármála í kjölfar efnahagshrunsins og fjármagna þá stefnu stjórnvalda að auka tekjujöfnun og styrkja hið félagslega öryggisnet og opinbera þjónustu á þeim sviðum þar sem hún telst lakari en á hinum Norðurlöndunum.

Íslenska skattkerfið er nú þegar búið mörgum eiginleikum hins besta sem völ er á í þessum efnum. Það er tiltölulega einfalt með tiltölulega lágum skatthlutföllum, breiðum skattstofnum, og lítið er um sérstakar undanþágur eða möguleika til að komast undan skattlagningu. Þess vegna skilar skattkerfið hlutfallslega miklum tekjum og lágmarkar neikvæð áhrif á atvinnustig, efnahagsstarfsemi og reglubyrði. Ísland hefur þannig búið við hátt tekjuhlutfall samanborið við önnur OECD-lönd og jafnvel önnur Norðurlönd eins og kemur fram hjá OECD Revenue Statistics, upplýsingaveitu OECD um skatttekjur¹.

Þær tillögur sem fylgja hér á eftir eru byggðar á þessum styrkleika, fremur en að lagt sé til að vikið verði umtalsvert frá því skipulagi skattlagningar sem fyrir er. Tillögurnar miðast að því að lágmarka skaðleg áhrif á atvinnu og hagvöxt og fjarlægja þætti sem ekki samræmast alþjóðlegri venju. Tillögum um breytingar á sköttum – sem sumar fela einnig í sér mótvægisáðgerðir til handa þeim tekjulægri – er ætlað að auka tekjur nokkurn veginn í samræmi við áform stjórnvalda (tafla 1) en einnig að jafna tekjudreifingu. Þær auknu skatttekjur sem framkvæmd tillagnanna hefði í för með sér væri hægt að nota til að bæta fjárhag ríkissjóðs eða til að lækka almenn skatthlutföll að óbreyttum heildartekjum.

Mat á áhrifum tillagnanna á tekjur er til bráðabirgða. Endanlegum tillögum um þær skattbreytingar sem ráðist verður í þarf að fylgja faglegt mat byggt á opinberum tölum varðandi áhrif þeirra á efnahagsstarfsemina og tekjudreifingu, eins og algengt er í mörgum OECD-ríkjum. Almennt samráð við hagsmunaaðila getur ekki komið í staðinn fyrir slíka greiningu.

Sanngirni. Í skýrslunni er fjallað um íslenska skattkerfið í samanburði við önnur Norðurlönd, Evrópulönd og aðildarríki OECD. Í ljós kemur að þau ríki sem ná fram mestri tekjujöfnun gegn um skatta og velferðarkerfi gera það iðulega á útgjaldahlið fjárlaga. Aftur á móti er lítil stighækkun í skattkerfum samanburðarlandanna og hún er í litlum tengslum við þá tekjujöfnun sem næst alls með opinberum aðgerðum. Árangur í tekjujöfnun byggist á sterku velferðarkerfi, fjármagnað með skattkerfi með góða tekjuöflunareiginleika. Ef stighækkun skatta fer yfir tiltekin mörk dregur úr tekjuöflunargetunni vegna truflandi áhrifa á hagrænar ákvarðanir, hreyfanleika skattstofna og möguleika til undanskots frá sköttum. Þetta grefur undan möguleikum

¹ Þá eru lögbundin iðgjöld í lífeyrissjóði á Íslandi meðtalin ellegar tryggingagjöldum og öðrum sköttum sem fjármagna lífeyrskerfið sleppt í landasamanburðinum. Stærstur hluti lögbundinna iðgjalda í lífeyrissjóði á Íslandi er greiddur í lífeyrissjóði sem ekki eru opinberir og teljast því ekki skattgreiðslur. Aftur á móti er til dæmis fyrirkomulagið í Danmörku þannig að mestur hluti lífeyrisgreiðslna er fjármagnaður með hefðbundnum sköttum, en það krefst hærri almennrar skattlagningar.

ríkisvaldsins til að jafna tekjur á skilvirkan hátt. Niðurstaðan er sú að meginframlag íslenska skattkerfisins til tekjujöfnunarstefnu stjórnvalda þarf að vera að afla nægra tekna á skilvirkan hátt, fremur en að draga úr ójöfnuði upp á eigin spýtur. Þrátt fyrir það miðast eftirfarandi tillögur að því að auka stighækkun íslenska skattkerfisins þar sem það er mögulegt.

Tekjuskattur lögaðila Þrátt fyrir að tekjuskattur lögaðila sé í samræmi við venjur í öðrum OECD-ríkjum mætti bæta kerfið með því að nota ársreikninga fyrirtækja (IFRS) sem grundvöll skattlagningar þar sem sérstaklega er tekið fram í lögum um tekjuskatt að svo skuli ekki vera. Einkum er hér átt við að hagnaður eða tap af sölu fjármuna teljist til venjulegra tekna. Þetta mundi leysa þau vandkvæði sem nú eru á meðferð afleiðuviðskipta og annarra flókinna fjármálaafurða, svo og eftirgjöf skulda. Arfleifðarvandamál á þessu sviði vegna hrunsins væri hægt að leysa með aðgerðum sem giltu einungis varðandi þann atburð. Núgildandi reglur um viðmiðun við viðskipti ótengdra aðila virðast ekki nægja til að koma í veg fyrir óhóflegar vaxtagjaldafærslur og við þær mætti bæta prófun á þunnri eiginfjármögnun og flýtingu á afléttingu afdráttarskatta af vaxtagreiðslum gagnvart löndum með tvísköttunarsamninga. Breytingar á meðferð arðgreiðslna milli fyrirtækja yrðu til að bæta samræmið við venjur innan ESB. Fjárfestingarhvatar sem nú eru til athugunar gætu veikt skattstofninn umtalsvert – það er mjög mikilvægt að forðast afslætti á sköttum og að minnsta kosti takmarka verulega hverjir gætu notið þeirra.

Tekjuskattur einstaklinga Með því að skattleggja fjármagnstekjur einstaklinga með einu skatthlutfalli, aðskildar frá launatekjum og öðrum tekjum (tvískiptur tekjuskattur), tekst íslenska skattkerfinu að ná til breiðs skattstofns þar sem litlir möguleikar eru á skattaskipulagningu og fáir frádráttarmöguleikar – og hámarkar þannig tekjumöguleikana gagnvart þessum mjög hreyfanlega skattstofni. Tvískipta tekjuskattskerfið einkennir skattkerfi Norðurlandanna (Danmörk er undantekningin) og lægra skatthlutfall er notað gagnvart fjármagnstekjum í flestum OECD-ríkjum. Samræmd skattlagning með stighækkandi skatthlutfalli er ekki ráðleg vegna þess að það myndi draga mjög úr sparnaði, fjárfestingu og fjölgun starfa. Í framkvæmdinni myndi það að öllum líkindum leiða til flókinna frádráttarreglna og sértækra reglna sem að lokum myndi draga úr tekjuöflun. Hin einfalda meðferð fjármagnstekna virðist aftur á móti hafa leitt til þess að fyrirtækjum í einkaeigu hefur fjölgað mjög í þeim tilgangi að forðast stighækkandi skattlagningu launatekna. Lagt er til að tekjum slíkra fyrirtækja og samlagsfélaga verði skipt í tvennt þannig að fjármagnstekjur ákvarðist sem eðlileg ávöxtun eignar (t.d. ávöxtun ríkisskuldabréfa til miðlungstíma) að frádragnum vaxtagjöldum en afgangurinn sé talinn launatekjur.

Tekjuskattur einstaklinga er með mjög háan persónuafslátt og þess vegna mikla stighækkun þegar komið er yfir skattleysismörk meðan mjög fáir skattgreiðendur eru í neðsta og efsta skattþrepinu. Til þess að auka stighækkun og skatttekjur, að teknu tilliti til þess hversu erfitt væri að lækka persónuafsláttinn, er lagt til að skattstigin verði tvö og að efra þrepið nái til tekna yfir 4,5 m. króna. Skattþrepið verði 37,2% eins og nú og 47,2%. Þetta mundi auka skatttekjur um 0,25% af VLF. Gerð er önnur tillaga sem yki skatttekjur meira (0,4% af VLF), sem héldi þremur þrepum en hefði minni stighækkun. Hækkun 18% skattsins á fjármagnstekjur einstaklinga og fyrirtækja (sem í dag er lægri en á hinum Norðurlöndunum) í 20% myndi auka skatttekjur um 0,3% af VLF. Sú aukning leiddi einnig til þess að samanlög skattlagning á arði yrði mjög nálægt lægra þrepi í tekjuskatti einstaklinga, sem myndi draga úr hvata til skattaskipulagningar.

Til þess að samhæfa betur skattlagningu fjármagnstekna fyrirtækja og einstaklinga og draga umtalsvert úr hvatanum til þunnrar eiginfjármögnunar er lagt til að stjórnvöld kanni möguleikann á því að taka upp sérstakan frádrátt vegna eigin fjár (Allowance for Corporate Equity (ACE)) við álagningu tekjuskatts lögaðila. Það mundi gera heimilt að draga frá eðlilega ávöxtun eigna og yrði til þess að einungis yrði skattlagður hagnaður og vextir umfram hana. Hins vegar þarf að kanna nánar milliríkjaáhrif slíks sérstaks frádráttar og því er ekki lagt til að þessu verði komið á fyrir en eftir að tekjuþörfin hefur minnkað vegna þess að líklegt er að þetta leiði til minni skatttekna.

Virðisaukaskattur. Í samanburði við önnur OECD-lönd skilar íslenska virðisaukaskattkerfið miklum tekjum með litlum neikvæðum áhrifum á atvinnustig og hagvöxt. Óvenjulegar undanþágur og lágt neðra þrep draga hins vegar úr þessu hlutleysi og tekjuöflunargetu án þess að ná tekjujöfnunarmarkmiðum ef tekið er mið af neysluvenjum íslenskra heimila. Lagt er til að eftir því sem aðstæður leyfa verði þessi sérkenni lögð af en um það bil einum þriðja af tekjuaukanum sem af hlytist yrði varið til að bæta hag tekjulægstu fjölskyldnanna. Þetta mun afla tekna sem nema um það bil 1% af VLF, þegar tillit hefur verið tekið til mótvægisáðgerða og mun þar að auki leiða til aukinnar stighækkunar kerfisins alls, þótt í minna mæli sé. Þar að auki mætti gera endurgreiðslur til sveitarfélaga vegna kostnaðar þeirra af virðisaukaskatti markvissari og auka með því skilvirkni.

Aðrir skattar. Í skýrslunni er talið jákvætt að lagðir hafa verið á auðlinda- og umhverfis-skattar en bent á að skattstofninn ætti að breikka og skattarnir að hækka í átt að því verði sem gildir á losunarheimildamarkaði ESB (ETS). Hægt væri að hækka eldsneytisskatta (með niðurgreiðslum vegna almenningssamgangna) og afla þannig tekna sem nema 0,3% af VLF. Vörugjöld á matvæli ætti að gera markvissari eða leggja þau af í áföngum. Hlutleysi ökutækjaskatta og hvatar þeim tengdir gagnvart eldsneytiseyðslu ætti að auka. Að lokum er hægt að afla aukinna skatttekna með eignasköttum með litlum neikvæðum efnahagslegum áhrifum – og þá ætti að hækka þegar tekjur og húsnæðismarkaður taka við sér á ný.

Tafla 1: Tekjuöflun tillagna		
nettó tekjuöflun sem % af VLF		
Tillaga	Grunndæmi	Fráviksdæmi
Hækkun lægra þreps VSK í 14%, takmörkun lægra þreps við matvæli og niðurfelling óhefðbundinna undanþága en með mótvægisáðgerðum vegna tekjulágra heimila	1,1%	
Niðurfelling lægra þreps í VSK ásamt því að leggja af óhefðbundnar undanþágur en með mótvægisáðgerðum vegna tekjulágra heimila		1,5%
Hækkun vörugjalda á eldsneyti hálfra leiða að samsvarandi gjöldum í Noregi, með niðurgreiðslum til almenningssamgangna	0,25%	
Aukin stighækkun tekjuskatts einstaklinga með því að taka upp tveggja þrepa kerfi	0,25%	
Aukin stighækkun tekjuskatts með því að endurskipuleggja þriggja þrepa kerfi		0,43%
Hækkun fjármagnstekjuskatts í 20%	0,3%	
Hækkun tekjuskatts lögaðila í 20%	0,13%	
Heildartekjuöflun	2,03%	

Athugasemd Þær tölur sem hér eru sýndar fyrir tekjur af VSK og eldsneytisgjöldum eru nettótölur þar sem tekið hefur verið tillit til tillagna um mótvægisáðgerðir fyrir tekjulága.