

Birtist í Fréttablaðinu, 3. desember 2009.

Er fjölþrepaskattkerfi Íslendingum ofviða?

Jón Steinsson

Nú liggur fyrir Alþingi stjórnarfrumvarp um breytingar á skattkerfinu. Um er að ræða einhverjar mestu breytingar á skattkerfinu í áraradír. Í raun má segja að þetta frumvarp feli í sér algjör straumhvörf hvað varðar þróun skattkerfisins. Skattastefna stjórnvalda síðustu tvo áratugi hefur í stórum dráttum gengið út á það að auka hlut lág- og millitekjufólks í heildarskatttekjum þannig að unnt væri að lækka jaðarskatta, lækka skatta á fjármagn og draga úr tekjutilfærsluáhrifum skattkerfisins. Rauði þráðurinn í tillögurum stjórnvalda nú er hið gagnstæða, þ.e. að auka hlut þeirra sem mest hafa milli handanna í heildarskattbyrgði þjóðarinnar. Sitt sýnist hverjum um þessa stefnubreytingu eins og vænta mátti.

Flækjustig skattkerfisins í alþjóðlegu samhengi

Ein af stærstu breytingunum sem stjórnvöld leggja til er að tekið verði upp fjölþrepatekjuskattur á launatekjur. Í stað þess að allir séu í sama skattþrepi er lagt til að skattþrepin verði þrjú: 24.1% á tekjur undir 200 þ.kr á mánuði, 27% á tekjur frá 200 til 650 þ.kr á mánuði og 33% á tekjur yfir 650 þ.kr á mánuði.

Þessi tillaga hefur mætt mikilli andstöðu. Ein helstu rökin sem sett hafa verið fram gegn þessari breytingu er að fjölþrepaskattkerfi „auki flækjustig kerfisins“. Þessi rök hafa fengið svo mikla vigt í umræðum um skattamál á Íslandi á undanförunum árum að jafnvel vinstriflokkar hafa veigrað sér við að leggja til fjölþrepaskattkerfi.

Að þessu leyti er umræða um skattamál á Íslandi afskaplega frábrugðin umræðu um skattamál í öðrum efnuðum ríkjum. Það vill nefnilega svo til að öll önnur efnuð OECD ríki búa við fjölþrepaskattkerfi. Ísland er bókstaflega eina ríkið í Vestur Evrópu sem ekki starfrækir slíkt skattkerfi. Í flestum OECD ríkjum eru fleiri en þrjú skattþrep. Í Bandaríkjunum eru til dæmis sex skattþrep. Og pólitísk umræða þar í landi er þannig að meira að segja George W. Bush vogaði sér aldrei að leggja til veigamiklar breytingar á fjölda þrepa. Þar í landi teljast rökin um aukið flækjustig fjölþrepaskattkerfis léttvæg í samanburði við önnur rök (bæði með og á móti).

Skattkerfi sem er til hægri við það bandaríska

Við smíði skattkerfis takast í stórum dráttum á tvö sjónarmið. Annað sjónarmiðið er að gera eigi skattkerfið eins flatt og hægt er með það að markmiði að lágmarka jaðarskatta og vinnuletjandi áhrif skatta. Þetta er iðulega sjónarmið „hægrimanna“ í stjórnmálum. Hitt sjónarmiðið er að skattar eigi að „leggjast frekar á þá sem betur eru í stakk búnir til þess að bera þá“ svo vitnað sé í markmið núverandi stjórnvalda í skattamálum. Þetta er iðulega sjónarmið „vinstrimanna“ í stjórnmálum.

Hægrisinnað skattkerfi leggur höfuðáherslu á að „stækka kökuna“ en skeytir litlum um það hversu ójafnt kökunni er skipt. Vinstrisinnað skattkerfi leggur meiri áherslu á jafna skiptingu kökunnar á kostnað stærðar hennar. Þessi valkvöð milli hagkvæmni og jafnaðar er ein helsta grundvallarvalkvöð í stjórnmálum þegar kemur að efnahagsmálum og miklir hugsuðir hafa fært rök fyrir mismunandi sjónarmiðum frá siðferðilegu sjónarmiði (t.d. Robert Nozick til hægri og John Rawls til vinstri).

Skattkerfið sem við Íslendingar höfum búið við undanfarin ár hefur verið það hægrisinnaðasta af skattkerfum allra efnaðra ríkja innan OECD. Skattkerfið okkar hefur t.d. verið langt til hægri við skattkerfi Bandaríkjanna. Og eru Bandaríkjamenn sjaldnast taldir sérlega vinstrisinnaðir. Á Íslandi hefur verið eitt skattþrep með tiltölulega lágum persónuafslætti, skattar á fyrirtæki og fjármagnstekjur hefur verið með því lægsta sem þekktist á meðal efnaðra ríkja, erfðaskattur eru lægri en víðast hvar¹ og eignaskattar hafa verið lagðir niður og stærstur hluti tekna hins opinbera er aflað með virðisaukaskatti. Þetta skattkerfi er afrakstur markvissrar stefnu Sjálfstæðisflokksins yfir 18 ára tímabil. Og undir það síðasta komu miklir frjálshyggjufrömuðir í röðum til Íslands til þess að dásama þetta kerfi.

Það er yfirlýst markmið stjórnvalda að færa skattkerfið til vinstri. Ef mið er tekið af umræðu um skattamál á Íslandi undanfarin ár má ef til vill segja að fyrirliggjandi frumvarp stjórnvalda sé róttækt skref í átt að þessu markmiði. En ef horft er til annarra efnaðra landa ganga tillögur stjórnvalda ekki sérlega langt. Jafnvel eftir þessar breytingar verður skattkerfið á Íslandi talsvert til hægri við skattkerfið í Bandaríkjunum (þegar kemur að tekjutilfærsluáhrifum þess – en ekki heildarskattstiginu sem hefur verið og verður áfram hærra á Íslandi).

Af hverju er enginn hátekjuskattur í nýja kerfinu?

Það sem helst stingur í auga varðandi hið nýja skattkerfi er hversu lágt tekjumarkið er á hæsta skattþrepinu. Í nýja skattkerfinu er í rauninni ekki gert ráð fyrir sérstöku skattþrepi á virkilega háar tekjur. Þetta virðist á skjön við yfirlýst markmið breytinganna. Ef markmið stjórnvalda er virkilega að færa skattbyrgðina til þeirra sem mest hafa milli handanna er erfitt að skilja af hverju tillögur þeirra gera ekki ráð fyrir fjórða skattþrepi á tekjur fyrir 1 m.kr á mánuði og ef til vill fimmta skattþrepi á tekjur yfir svo sem 2,5 m.kr á mánuði.

Tekjumarkið fyrir hæsta skattþrepið í tillögum stjórnvalda er álíka hátt og tekjumarkið fyrir þriðja hæsta skattþrepið í Bandaríkjunum. Bandaríkjamenn eru síðan með annað skattþrep á tekjur yfir u.þ.b. 1,5 m.kr á mánuði og enn eitt skattþrep á tekjur yfir 3,5 m.kr á mánuði. Skattþrepin í Kanada eru svipuð tillögum stjórnvalda nema hvað Kanadamenn eru með eitt skattþrep til viðbótar á tekjur yfir rúmri 1 m.kr á mánuði.

Annað atriði sem virkilega stingur í augu er að tekjumörkin fyrir skattþrepin séu ekki vísitölutengd. Með því að gera það ekki eru vinstrimenn klárlega að skjóta sig í fótinn til lengri tíma. Nema Alþingi breyti tekjumörkunum ár eftir ár með sérstökum lagabreytingum þá mun verðbólga og kaupmáttaraukning smátt og smátt færa fólk upp í hærri skattþrep. Það mun til lengri tíma grafa undan tekjutilfærsluáhrifum kerfisins og án efa einnig grafa undan pólitískum stuðningi við það og auðvelda hægrimönnum að gagnrýna það.

Þegar á heildina er litið fela fyrirliggjandi tillögur stjórnvalda í sér markvert skref í átt að þeim markmiðum sem þau hafa sett sér og voru kosin til þess að ná fram. Þar ber hæst að skattar á fjármagn eru hækkaðir umfram skatta á laun þannig að mismunur á skattlagningu tekna eftir uppruna minnkar verulega, að eignaskattur er lagur á með háu fríeignamarki og að tekið er upp fjölþrepaskattkerfi á launatekjur einstaklinga. Tillögur stjórnvalda eru hins vegar ekki gallalausar.

¹ Í greininni eins og hún birtist í Fréttablaðinu hélt ég því fram að erfðafjárskattur hafi verið lagður niður. Þetta er rangt. Hann var lækkaður úr 10% í 5%.

Til þess að laga tillögur sínar enn betur að markmiðum sínum þurfa stjórnvöld að bæta við skattþrepum á verulega háar tekjur og vísitölutengja tekjumörk skattþrepanna.