



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

SKOÐUN VIÐSKIPTARÁÐS 2. DESEMBER 2008

FORÐAST BER SKATTAHÆKKANIR

... allir tekjustofnar hins opinbera munu dragast verulega saman ...

Undanfarin ár hefur hið opinbera skilað afgangi í rekstri sínum enda hafa skatttekjur vaxið með miklum hraða. Í kjölfar hruns íslenska fjármálakerfisins er ljóst að allir tekjustofnar hins opinbera munu dragast verulega saman og verg skuldastaða versna til muna. Samkvæmt bráðabirgðamati stjórnvalda er áætlað að vergur kostnaður vegna innstæðutrygginga og endurfjármögnunar fjármálakerfisins nemi um 80% af landsframleiðslu. Að viðbættum kostnaði af auknum halla hins opinbera árið 2009 er gert ráð fyrir að vergar skuldir hins opinbera aukist úr 29% af landsframleiðslu í lok árs 2007 í 109% af landsframleiðslu í árslok 2009.

... aðhaldssamri stefnu stjórnvalda ber að fagna ...

Samdráttur í skatttekjum og stórauðnar vaxtagreiðslur munu því setja hinu opinbera verulegar skorður á næstu árum. Samkvæmt viljayfirlýsingu stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins er gert ráð fyrir að afkoma ríkissjóðs, leiðrétt fyrir hagsveiflu, verði orðin jákvæð árið 2011 og í kjölfarið hefjist markviss niðurgreiðsla skulda. Aðhaldssamri stefnu stjórnvalda í ríkisfjármálum ber að fagna enda grundvallarpáttur í endurreisn hagkerfisins. Miðað við vænta hagþróun næstu ára liggur því fyrir að stjórnvöld hafa tvo kosti til að brúa þann fjárlagahalla sem þau standa frammi fyrir. Annað hvort þarf að skera niður útgjöld eða auka skattheimtu umtalsvert.

... þrátt fyrir góða afkomu hins opinbera síðustu ár hafa útgjöld vaxið með miklum hraða ...

Viðskiptaráð telur mikilvægt að stjórnvöld velji fyrri leiðina. Fjárhagsstaða einstaklinga og heimila er nú þegar í molum og ekki á það bætandi með hækkun skatta. Þrátt fyrir góða afkomu hins opinbera síðustu ár hafa útgjöld vaxið með miklum hraða og því ljóst að umtalsvert svigrúm er til hagræðingar í rekstri þess. Um þetta hefur Viðskiptaráð ítrekað fjallað á undanförunum árum. Minni umsvif hins opinbera myndu einnig draga úr fjárþörf þess og skapa mikilvægt athafnarými fyrir einkaaðila. Að lokum er ekki fyrir séð hver áhrif skattahækkana yrðu við þær viðkvæmu aðstæður sem ríkja í efnhagslífinu. Hætt er við að skattahækkanir leiði til enn frekari samdráttar sem myndi þrengja skattstofna og mögulega draga úr heildarskatttekjum á endanum. Í ljósi þess er skynsamlegt að forðast skattahækkanir eftir fremsta megni.

MÖRKUÐ STEFNA SKYNSAMLEG

Í meginatriðum er sú stefna sem er mörkuð í opinberum fjármálum samkvæmt viljayfirlýsingu stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins skynsamleg. Gert er ráð fyrir að fjárlagahallanum verði leyft að aukast með sjálfvirkum hætti á næsta ári í takt við aukin útgjöld og lægri tekjur vegna mikils samdráttar í hagkerfinu. Ákvörðun um að draga úr fyrri áformum um mikinn umframslaka í ríkisfjármálum á næsta ári ber vott um aukið aðhald og ætti að auka trúverðugleika á stjórn ríkisfjármála.

... áætlanir stjórnvalda um að minnka halla og skila afgangi eru mjög metnaðarfullar ...

Áætlanir stjórnvalda um að minnka halla í skrefum og skila afgangi innan þriggja ára eru mjög metnaðarfullar. Til að þær nái fram að ganga er brýnt að hagkerfið jafni sig hratt af þeirri holskeflu sem nú gengur yfir og samhliða verði markvisst dregið úr útgjöldum hins opinbera. Með það í huga eru fyrirhugaðar endurbætur á ramma ríkisfjármála óumflýjanlegar enda hafa verið miklar brotalamir á því sviði undanfarin ár.

TILLÖGUR TIL ÚRBÓTA

Í maí á þessu ári gaf Viðskiptaráð út skýrsluna Útþensla hins opinbera: orsakir, afleiðingar og úrbætur þar sem farið var yfir þróun og stöðu ríkisfjármála. Í skýrslunni voru einnig lagðar fram tillögur um mögulegar úrbætur í fjárlagaferli og samræmingu hagstjórnar hins opinbera. Allar tillögur skýrslunnar eiga enn við í dag og eru til þess fallnar að styðja við markmið stjórnvalda um að létta á núverandi skuldaklafa.

... allar tillögur skýrslunnar eiga enn við í dag ...

Tillögur Viðskiptaráðs skiptast í fjóra liði. Í fyrsta lagi ætti að endurskoða fjárlagaferlið og framkvæmd fjárlaga. Í öðru lagi ætti að nýta betur möguleika hins opinbera til sjálfvirkrar jöfnunar sveiflna í hagkerfinu og draga samhliða úr valkvæði stjórnmalamanna við ákvörðun útgjalda. Í þriðja lagi ætti að samhæfa betur efnahagsstjórn ríkis, sveitarfélaga og Seðlabanka Íslands. Sérstaklega mun verða þörf á að huga að fjármálum sveitarfélaga á næstu árum. Að lokum ætti að stefna að því langtíamarkmiði að útgjöld hins opinbera, sem hlutfall af landsframleiðslu, verði fimmtungi lægri en árið 2007. Skýrsluna í heild má nálgast hér.

EFNAHAGUR TEKUR STAKKASKIPTUM

Hvernig sem á málin er litið er ljóst að efnahagur og rekstur hins opinbera tekur stakkaskiptum. Skuldir munu aukast verulega sökum hallareksturs og endurfjármögnunar fjármálakerfisins. Samkvæmt spám verður verg skuldastaða hærrí en sem nemur landsframleiðslu næstu árin með tilheyrandi aukningu í vaxtagreiðslum. Á sama tíma munu skatttekjur dragast verulega saman en Seðlabanki Íslands gerir ráð fyrir að tekjur dragist saman um fimmtung milli áráanna 2007 og 2011 á föstu verðlagi. Gert er ráð fyrir mestum hlutfallslegum samdrætti tekjuskatts lögaðila og fjármagnstekjuskatts. Auk stóraukinna vaxtagreiðslna munu útgjöld vegna tilfærslna aukast verulega vegna samdráttarins, en þar vega almannatryggingar og atvinnuleysisbætur þyngst. Róður stjórnvalda mun því reynast afar þungur.

... verg skuldastaða verður hærrí en sem nemur landsframleiðslu næstu árin ...

Til að skatttekjur aukist þarf annað hvort að auka hlutfallslega skattheimtu eða breikka þá skattstofna sem mynda tekjurnar. Í því samhengi er gott að hafa það í huga að þessir þættir vinna hvor á móti öðrum. Aukin skattbyrði leiðir í flestum tilfellum til minnkandi umsvifa og þar af leiðandi þrengri

... skattahækkun ofan á núverandi ástand væri óheppileg ...

... að sama skapi myndi hækkun vöruverðs þrengja enn meira að heimilum ...

... það er ólíklegt að hækkun fjármagnstekjuskatts myndi leiða til aukinna skatttekna ...

... í dag er forgangsatriði að ýta undir atvinnustarfsemi og laða að erlenda fjárfestingu ...

... hátekjuskattur gæti reynst skammvinn lausn ...

skattstofna. Það er því óvíst hvort skattahækkunir skili hærri skatttekjum, sér í lagi til lengri tíma. Eins og staðan í íslensku efnahagslífi er í dag, þá telur Viðskiptaráð afar misráðið að hækka skatta. Atvinnulífið og heimilin í landinu berjast þegar í bökkum og því væri skattahækkun ofan á núverandi ástand óheppileg.

STÆRSTU SKATTSTOFNAR VIÐKVÆMIR

Þegar horft er til helstu skattstofna hins opinbera kemur í ljós að ofangreind skilyrði eiga við um þá alla. Samkvæmt spá Seðlabankans er gert ráð fyrir 25% samdrætti í einkaneyslu til viðbótar við þann samdrátt sem þegar hefur átt sér stað. Hækkun virðisaukaskatts myndi draga enn frekar úr eftirspurn með tilheyrandi afleiðingum fyrir atvinnulífið. Að sama skapi myndi hækkun vöruverðs ýta undir skammtímaverðbólgu og þrengja meira að heimilum en orðið er.

Aðstæður til hækkunar á fjármagnstekjuskatti eru enn síðri. Fjármagnsmarkaður er að hruni kominn með tilheyrandi erfiðleikum í fjármögnun fyrirtækja. Flest félög sem voru skráð í Kauphöll Íslands hafa annað hvort verið afskráð eða eru komin í ríkiseigu. Það mun reynast nógu erfitt að endurreisa trúverðugleika hlutabréfamarkaðar þó aukin skattheimta komi ekki til. Það er því afar ólíklegt að hækkun fjármagnstekjuskatt við núverandi aðstæður myndi leiða til aukinna skatttekna til lengri tíma. Í raun væri frekar æskilegt að kanna mögulega skattaafslætti vegna fjárfestinga í hlutabréfum til að stuðla að aðgengi fyrirtækja að langtímafjármögnun og endurreisn hlutabréfamarkaðar. Þetta fyrirkomulag hefur áður verið við lýði og gefið góða raun.

Rekstrarumhverfi fyrirtækja sem starfa á Íslandi hefur sjaldan verið verra. Ætli stjórnvöld sér að stuðla að langtímauppbyggingu atvinnulífsins verður að bæta úr þessari stöðu. Hækkun tekjuskatts lögaðila gengi þvert á slík markmið. Í dag er forgangsatriði að ýta undir atvinnustarfsemi og laða að erlenda fjárfestingu. Til þess að fyrirtæki kjósi að starfa hérlandis þarf skattaumhverfi að vera jafngott eða betra en annars staðar.

Undanfarna mánuði hefur kaupmáttur rýrnað og flest bendir til að áframhald verði á því. Skuldastaða hefur versnað til muna og því ljóst að heimili glíma við mun þrengri skorður á útgjöldum en áður. Hækkun á tekjuskatti einstaklinga væri til þess fallin að skerða ráðstöfunartekjur enn frekar. Hafa ber í huga að fæstir hafa kost á því að auka við sig vinnu vegna núverandi ástands á vinnumarkaði og því líklegt að hækkun tekjuskatts myndi valda enn meiri skaða. Hátekjuskattur gæti einnig reynst skammvinn lausn enda er mikil hætta á fólksflotta á erfiðum tímum líkt og nú ríkja. Þeir aðilar sem eiga helst kost á störfum erlendis er vel menntað fólk með verðmæta reynslu. Það er mikilvægt að leita allra leiða til að koma í veg fyrir að þessir hópar flytji af landi brott og því óæskilegt að hækka skatta á þessa launahópa umfram aðra.

Með ofangreinda þætti í huga er erfitt að sjá hvernig hægt væri að hækka skatta án þess að verulegur skaði myndi hljóttast af. Engu að síður hafa stjórnvöld sett sér markmið um að draga úr fjárlagahalla með skjótum

og markvissum hætti. Til að svo megi verða þurfa stjórnvöld því að leita allra leiða við að hagræða í rekstri sínum og draga verulega úr opinberum útgjöldum.

... mikið hefur vantað upp á aðhald í ríkisfjármálum ...

ÓHAGSTÆÐ ÚTGJALDAPRÓUN

Ef aðeins er horft til tekjuafgangs og minnkandi skulda hins opinbera síðustu ár virðist við fyrstu sýn sem stjórnvöld hafi sýnt aðhald og ráðdeild í rekstri á síðustu árum. En þegar horft er til útgjaldaþróunar sést að mikið hefur vantað upp á til að hægt sé að tala um aðhald í ríkisfjármálum. Þannig hafa heildarútgjöld sem hlutfall af landsframléiðslu fremur aukist en minnkað síðastliðin ár, þrátt fyrir mikinn hagvöxt.

Það er óheppilegt að stjórnvöldum hafi ekki tekist að nýta uppsveiflu síðustu ára til að draga úr umsvifum hins opinbera. Mun erfiðara verður að hemja ríkisútgjöld nú þegar sverfur að, enda ýmsir útgjaldaliðir sem hækka sjálfkrafa á samdráttarskeiðum. Að sama skapi er það sérstaklega á mælisvert að starfsmönnum hjá hinu opinbera skuli hafa fjölgað á tímum þar sem atvinnuleysi var í sögulegu lágmarki og mikil umframeftirspurn eftir starfsfólki á almennum vinnumarkaði.

... gera má ráð fyrir að mikið svigrúm sé til niðurskurðar ...

MIKIÐ SVIGRÚM TIL NIÐURSKURÐAR

Ef tekið er mið af hinni miklu útpenslu í rekstri hins opinbera síðustu ár má gera ráð fyrir að mikið svigrúm sé til niðurskurðar. Fjármálaráðuneytið hefur þegar beint þeim tilmælum til allra ráðuneyta að senda tillögur um hvernig koma megi í veg fyrir þá miklu útgjaldaaukningu sem áætluð var í fjárlögum 2009. Þá hefur utanríkisráðuneytið þegar lagt fram tillögur sem miða að því að útgjöld vegna utanríkismála aukist ekki. Viðskiptaráð fagnar þessum aðgerðum en betur má ef duga skal. Rétt væri að huga sérstaklega að launakostnaði hins opinbera enda hafa laun staðnað eða lækkað hjá flestum starfsmönnum á almennum vinnumarkaði. Eðlilegt væri að gæta jafnræðis á því sviði.

... skattahækkunar myndu hægja enn frekar á gangverki hagkerfisins og ætti að forðast í lengstu lög ...

Í tilefni af 90 ára afmæli Viðskiptaráðs var gefin út skýrslan *90 tillögur að bættri samkeppnishæfni Íslands*. Í skýrslunni eru lagðar fram fjölmargar tillögur um það hvernig megi hagræða og auka skilvirkni í rekstri hins opinbera. Skýr framtíðarsýn í ríkisfjármálum er til þess fallin að auka trúverðugleika stefnu stjórnvalda og stuðla að því að settum markmiðum verði náð. Viðskiptaráð leggur til að stjórnvöld nýti sér þær hugmyndir sem lagðar hafa verið fram af ráðinu í gegnum tíðina til við mótun þeirrar framtíðarsýnar. Skattahækkunar myndu hægja enn frekar á gangverki hagkerfisins og ætti að forðast í lengstu lög. Skilvirkari stjórnsýsla, aðhald í útgjöldum og snöggur bati atvinnulífsins eru mun skynsamlegri uppskrift að viðsnúningi í fjármálum hins opinbera.

Nánari upplýsingar veita Haraldur I. Birgisson lögfræðingur Viðskiptaráðs og Davíð St. Davíðsson hagfræðingur Viðskiptaráðs í síma 510-7100.