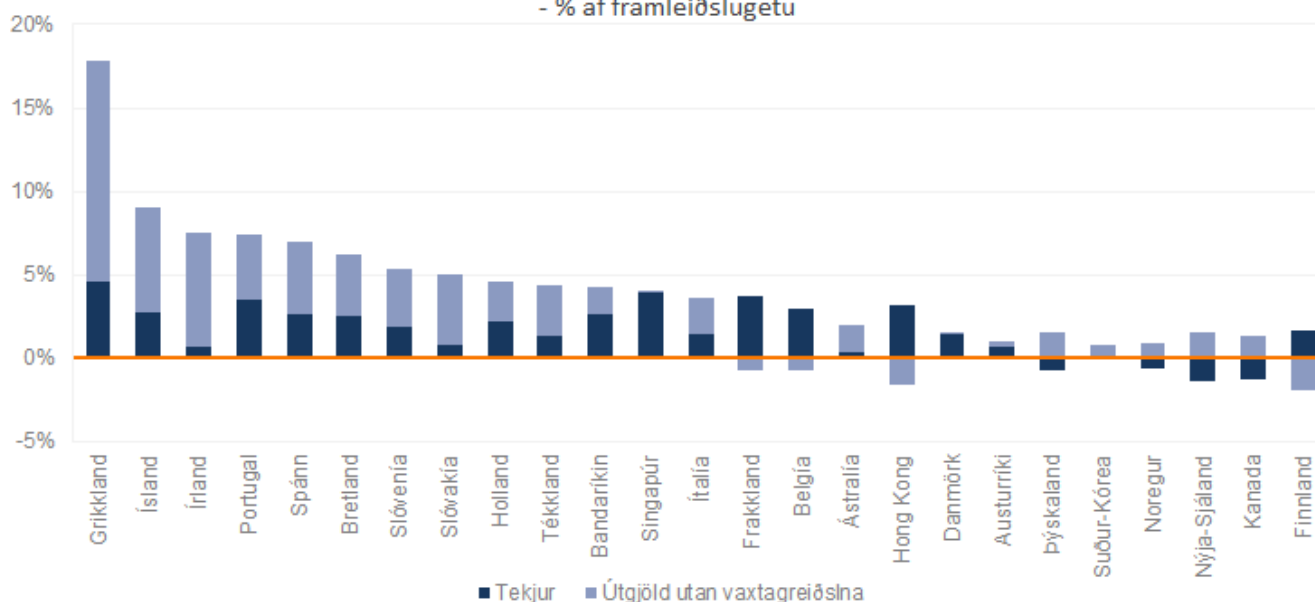


14. nóvember 2013

Er aukin skattheimta ákjósanleg?

Samkvæmt stöðutölum Hagstofu Íslands námu peningalegar skuldir ríkissjóðs 107% af vergri landsframleiðslu (VLF) í ágúst síðastliðnum, að lífeyrisskuldbindingum meðtöldum. Þó svo að Ísland sé ekki mesti skuldakóngurinn í alþjóðlegum samanburði er engu að síður brýnt að koma böndum á skuldasöfnun ríkissjóðs enda vaxtabyrðin þung, og í raun mun þyngri en hjá sambærilegum þjóðum. Lækkun ríkisskulda er nokkuð vandasamt verk en til að það takist þurfa annað hvort tekjur ríkissjóðs að aukast eða útgjöld að dragast saman. Í erfiðu árferði undarinnna ára hefur það hins vegar sýnt sig að þessar tvær aðgerðir ganga oftast en ekki hönd í hönd.

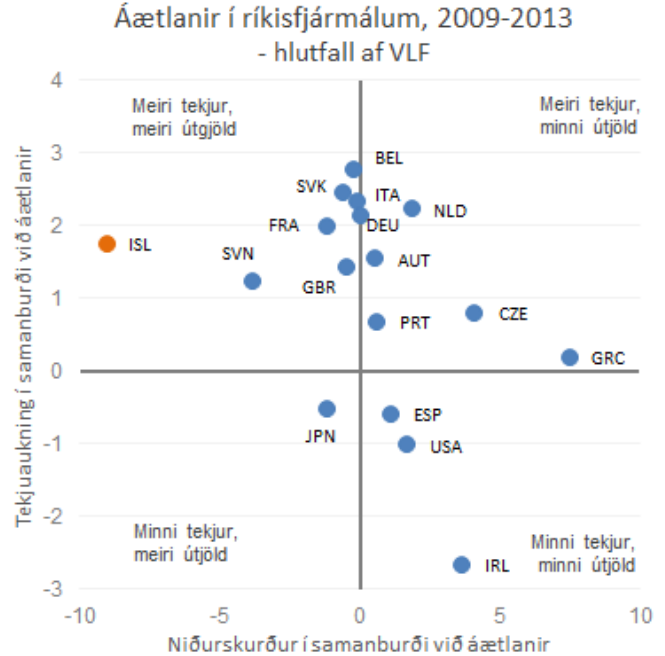
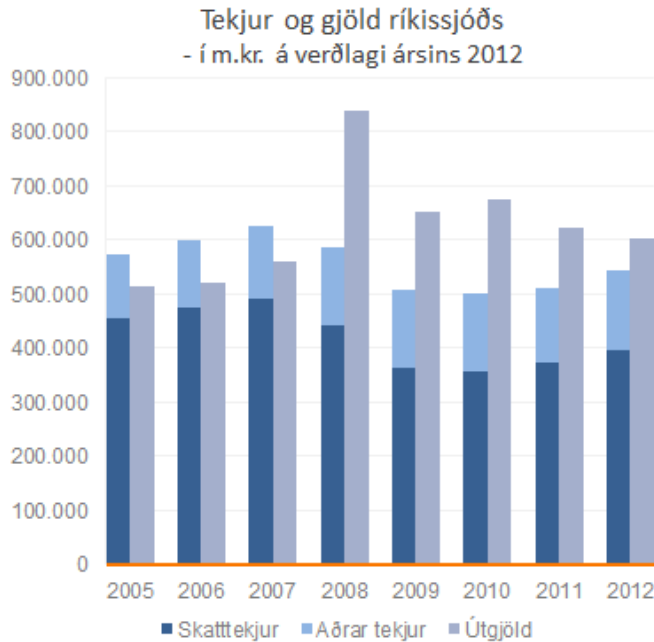
Samsetning aðhaldsaðgerða 2009-2013
- % af framleiðslugetu



Heimild: Seðlabanki Íslands

Tekjur ríkisins eru að stærstum hluta fengnar með innheimtu skatta á tekjur, vörur og þjónustu en árið 2012 námu skatttekjur alls 73% af heildartekjum ríkissjóðs. Skipting útgjalda ríkissjóðs er ekki jafn einsleit en þar skipa heilbrigðismál, velferðarmál, stjórnsýslumál og almannatryggingar veigamesta sessinn. Líkt og sést á neðangreindri mynd hafa heildartekjur ríkissjóðs vaxið frá því þær náðu lágmarki sínu árið 2010 eða um 8,7% á raunvirði. Þá hafa heildarútgjöld farið smám saman lækkandi. Ísland er langt því frá að vera einsdæmi hvað varðar niðurskurð í ríkisfjármálum samhliða tekjuaukningu enda hefur meirihluti vestrænna ríkja þurft að grípa til aðgerða til að slá á vaxandi skuldavanda í kjölfar efnahagskreppunnar. Í nýlegri skýrslu hefur Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS)¹ tekið sig til og metið hvernig áætlanir í ríkisfjármálum á árunum 2009-2013 hafa gengið eftir. Líkt og sést á myndinni hér að neðan er tekjuaukningin meiri en áætlanir gerðu ráð fyrir hjá flestum löndum, þar með talið Íslandi. Niðurskurður í ríkisútgjöldum hefur hins vegar ekki gengið jafn vel eftir en hjá 40% landanna í úrtakinu hafa ríkisútgjöld farið fram úr áætlunum. Ísland fellur í þann hóp en tekjuaukningin, er stafar fyrst og fremst af hærri sköttum, hefur að einhverju leyti komið til móts við útgjöld umfram áætlanir.

¹ Sjá Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, „Fiscal Monitor: Taxing Times“, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2013/02/pdf/fm1302.pdf>

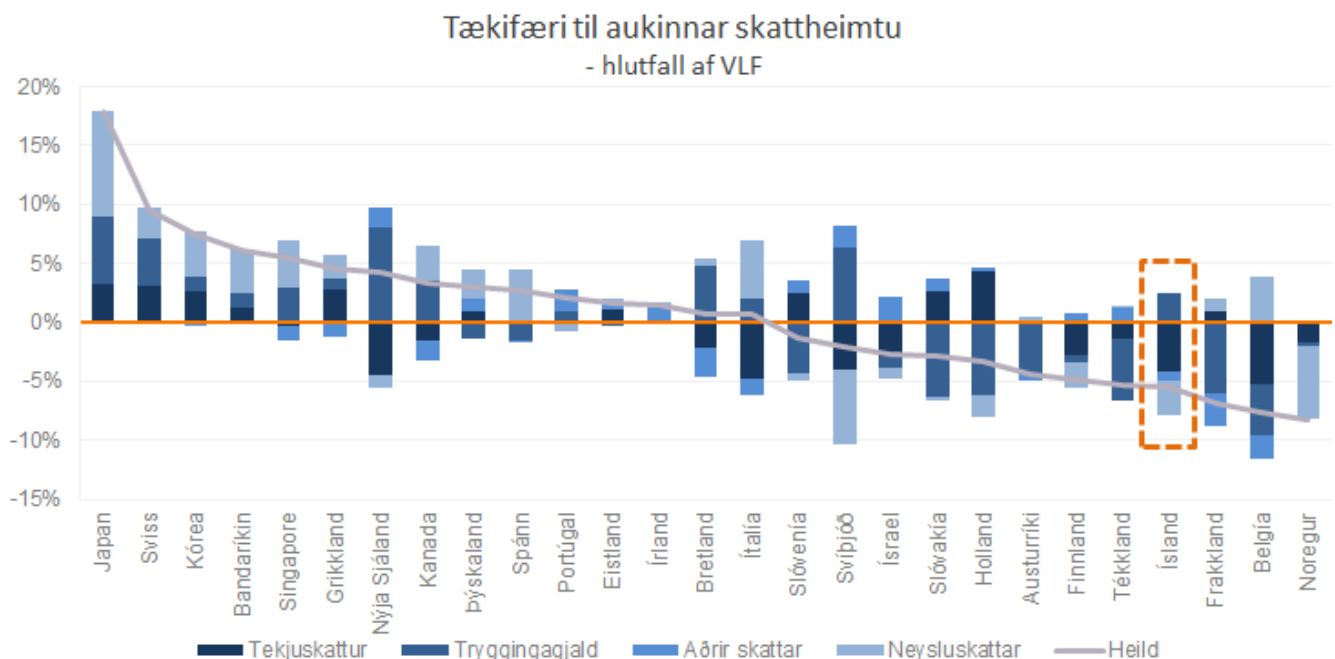


Heimild: Hagstofa Íslands, AGS

Er hægt að ganga lengra?

Líkt og áður kom fram eru skuldir ríkissjóðs ennþá umtalsverðar og því eðlilegt að velta upp þeirri spurningu hvort hægt sé að ganga lengra til þess að grynka á þeim, t.d. með aukinni skattheimtu. Áður en lengra er haldið er þó vert að benda á, að það að segja að *hægt* sé að skattleggja meira, er ekki það sama og segja að það *ætti* að skattleggja meira. Hægt er að bera saman skatttekjur ríkis við meðalskatttekjur áþekkra ríkja til að fá einhverja hugmynd um hversu raunhæft það er fyrir viðkomandi ríki að auka skatttekjur sínar. Um er að ræða skilyrt meðaltal, eða væntar skatttekjur, þar sem tekið er tillit til sérkenna er hafa áhrif á tekjuöflun hvers ríkis s.s. tekjur á hvern einstakling. Séu raunverulegar skatttekjur þessa tiltekna ríkis meiri en nemur væntum tekjum (bilið er neikvætt) er ljóst að tækifærin til aukinnar skattheimtu eru takmörkuð.

Á neðangreindri mynd er búið að teikna þennan samanburð upp fyrir þróuð ríki. Líkt og sést búa flest evrópsk ríki við þröngan kost þegar kemur að skattahækkunum en raunverulegar skatttekjur þeirra eru oftast nær hærri en væntar skatttekjur (bilið er neikvætt), enda skatthlutfallið hátt í mörgum þeirra. Aftur á móti ættu lönd eins og Japan, Sviss, Kórea og Bandaríkin að hafa töluvert svigrúm til auka skatttekjur sínar þar sem raunverulegar tekjur þeirra er nokkuð lægri en væntar tekjur (bilið er jákvætt). Með öðrum orðum, tekjuöflun þessara ríkja í gegnum skatta er nokkuð lægri en hjá samanburðarlöndunum. Út frá þessum samanburði eru tækifæri íslenska ríkisins til að auka skatttekjur sínar af skornum skammti.

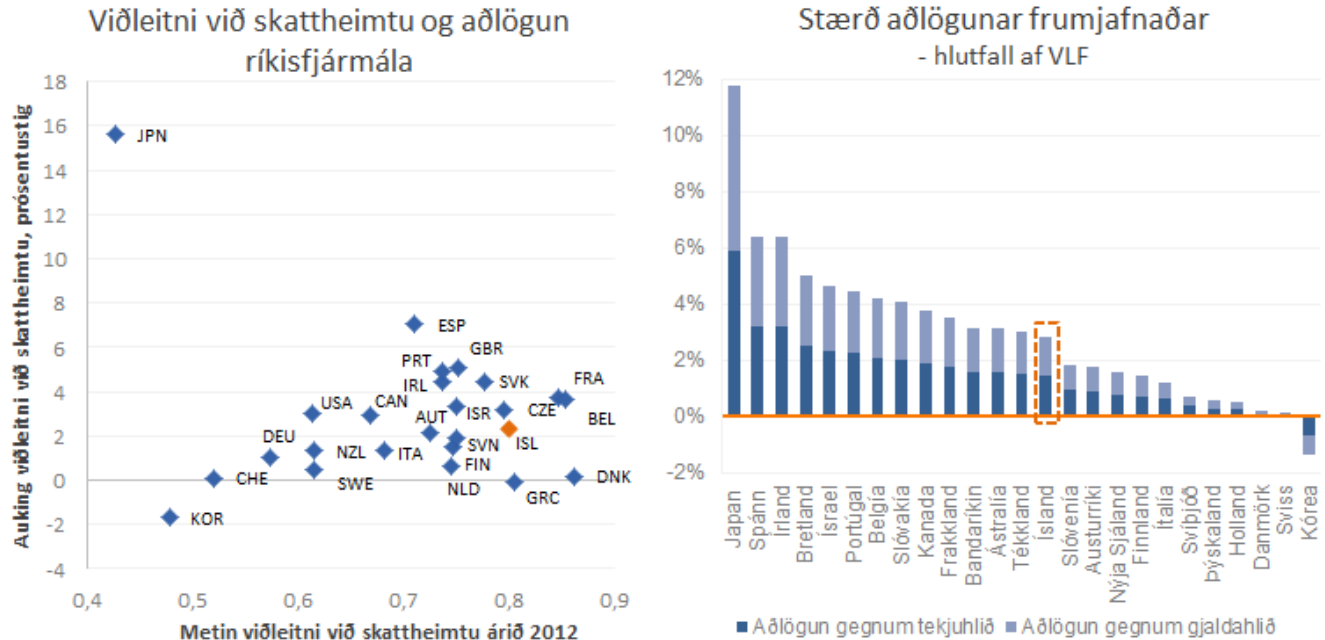


Heimild: AGS

Til er annar mælikvarði til að meta árangur ríkis við tekjuöflun en þá eru skatttekjurnar ekki bornar saman við meðaltalið, líkt og gert var hér að ofan, heldur við þær hámarkstekjur sem áþekk ríki með svipuðum einkennum hafa náð. Skatttekjur viðkomandi ríkis sem hlutfall af þessum hámarkstekjum gefur vísbendingu um viðleitni við skattheimtu (*tax effort*) þess. Á myndinni hér að neðan má sjá núverandi viðleitni við skattheimtu hjá þróuðum ríkjum árið 2012 sem og aukna viðleitni sem þau þurfa að tileinka sér til að ná fram

sveifluleiðréttum afkomumarkmiðum (*structural balance*). Hér er aðeins teiknaður upp sá helmingur aðlögunarinnar en miðað er við að komi frá tekjuhliðinni, en áætlað er að hinn helmingurinn komi frá samdrætti í útgjöldum.

Ísland stendur nokkuð vel í þessum samanburði, viðleitni við skattheimtu var töluverð árið 2012 og þarf aðeins að aukast um 2,3 prósentustig á næstu árum til að ná sveifluleiðréttum afkomumarkmiðum (að því gefnu að útgjöld dragist saman). Ljóst er að mörg önnur lönd standa hallari fæti en við, til að mynda Spánn, Bretland, Frakkland og þá sér í lagi Japan. Þá bendir myndin til þess að það muni reynast flestum þróuðum ríkjum erfitt ef þau hyggja á að aðlögun ríkisfjármála komi að mestu í gegnum aukna skattheimtu, enda er viðleitni við skattheimtu hjá flestum nú þegar nokkuð há. Þannig er ekki nóg fyrir ríki að horfa aðeins til aukinnar skattheimtu heldur þarf önnur hagræðing að koma á mót.



Heimild: AGS

Greiningardeild Arion banka

Elvar Ingi Möller
elvar.moller@arionbanki.is
444-6981

Erna Sverrisdóttir
ema.sverrisdottir@arionbanki.is
444-6991

Hafsteinn Hauksson
hafsteinn.hauksson@arionbanki.is
444-6993

Stefán Broddi Guðjónsson, ábm.
stefan.gudjonsson@arionbanki.is
444-6959

[Hér má finna fyrirvara](#)