

Dregur fólk úr vinnu þegar skattar hækka?

Tilgáta frjálshyggju-hagfræðinnar prófuð
eftir Stefán Ólafsson

Frjálshyggjumenn hafa almennt lagt mjög mikla áherslu á meint neikvæð áhrif tekjuskatta einstaklinga á vinnuframboð þeirra. Þannig er því gjarnan haldið fram að hækki skattar þá dragi vinnandi fólk úr vinnutíma sínum, eða minnki atvinnuþátttöku sína og jafnvel yfirgefi vinnumarkaðinn. Þessi meintu áhrif eru síðan talin hafa neikvæð áhrif á hagvöxt.

Að sama skapi er sagt, af þessum sömu aðilum, að fólk forðist atvinnuþátttöku þar sem skattar eru hærrí á tekjur einstaklinga. Síðan er hið öndverða boðað, að lækkun tekjuskattsálagningar sé vinnuhvetjandi og örvi hagvöxt.

Dæmi um þennan málflutning má finna í nýlegum skrifum Hannesar Hólmsteins Gissurarsonar (*Áhrif skattahækkana á hagvöxt og lífskjör*, 2010):

“Háir skattar hafa ekki síður áhrif á hegðun einstaklinga. Þeir leggja ekki eins hart að sér og áður. Þeir fækka hinum skattlögðu vinnustundum sínum og veita fyrirhöfn sinni frekar í óskattlagða farvegi. Skattstofninn minnkar því, eins og hann mælist í vinnustundum hvers vinnufærs manns á viku eða ári. Afleiðingin af hvoru tveggja, minni verðmætasköpun fyrirtækja og minni vinnusemi einstaklinga, verður hægari hagvöxtur, svo að skatttekjur lækka að lokum. Að sama skapi veitir Laffer-boginn vísbendingu um, að skatttekjur geta hækkað (eða að minnsta kosti ekki lækkað), jafnvel þótt skattheimta sé minnkuð” (bls.81).

Þessi speki frjálshyggjumanna er einkum tengd skrifum Bandaríkjamannsins Arthurs B. Laffer og útfærð í tilgátunni um Laffer-bogann (e: *Laffer curve*). Georg Bush eldri, fyrrverandi Bandaríkjaforseti, kallaði þessa speki “vúdu-hagfræði” þegar hún kom fram og hefur heitið fest rætur að hluta, einkum hjá efasemdarmönnum um sannleiksgildi tilgátunnar.

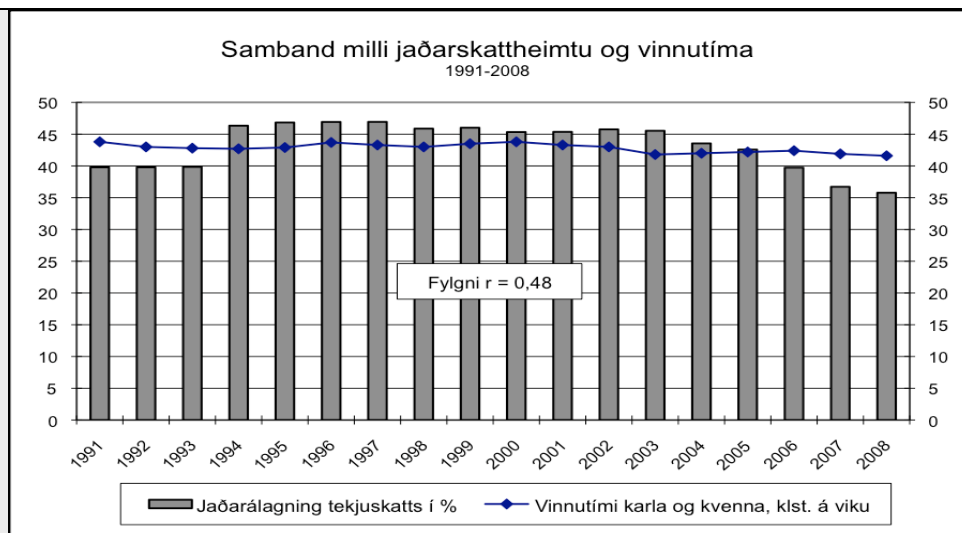
Látum þref á vettvangi stjórnmála liggja milli hluta og spyrjum: Hvað segja gögnin um sannleiksgildi þessarar tilgátu Laffers, sem frjálshyggjumenn hafa gert að megin forsendu stefnu sinnar í skattamálum?

Á myndum 1 og 2 má sjá samband jaðarálagningar (hæstu álagningar) í tekjuskatti einstaklinga (gráu súlurnar) og vinnuframboðs einstaklinga á Íslandi frá 1991 til 2008 (línan). Fyrri myndin sýnir samband skattaálagningar við meðalvinnutíma á viku en seinni myndin sýnir sambandið við atvinnuþátttöku, en bæði eru lykilatríði vinnuframboðs einstaklinga.

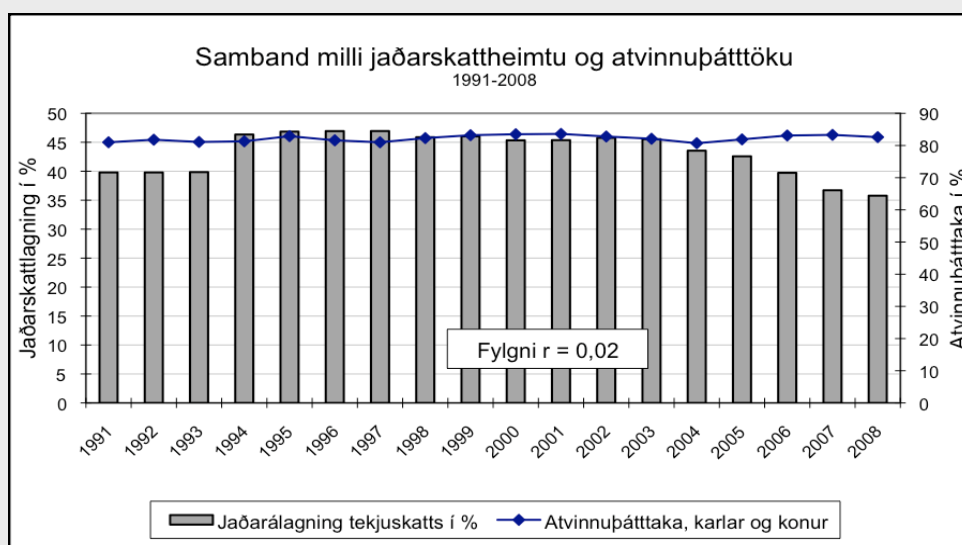
Niðurstaðan fyrir Ísland er athyglisverð, því ekkert slíkt samband er að finna milli umfangs skattheimtu í tekjuskatti og vinnuframboðs einstaklinga, frá 1991 til 2008.

Á mynd 1 má reyndar sjá að vinnutími virðist vera heldur lengri þegar skattarnir voru hærrí, eftir innleiðingu hátekjuskattsins 1994, sem gert var að kröfu ASÍ. Fylgni milli jaðarskattlagningar og vinnutíma er jákvæð ($r=0,48$) sem sýnir að talsverð regla er í þessu sambandi þó umfang sveiflunnar sé lítið. Samband skattheimtu og vinnutíma er því öfugt við það sem tilgáta Arthur Laffers boðar. Hannes Hólmsteinn hefur ekki skoðað staðreyndirnar þegar hann setti ofangreinda fullyrðingu sína fram. Hann hefur á síðustu misserum margítrekað þennan boðskap sem reynist ekki sannleikanum samkvæmur.

Samband skattheimtunnar við atvinnuþátttöku er hins vegar alveg ósnortið af þeim sveiflum sem voru á jaðar skattheimtunni, fyrst mikilli hækkun 1994 og síðan lækkun frá 2004. Fylgnin þar er engin ($r=0,02$). Langtímaþróun til aukinnar atvinnuþátttöku kvenna og smávægileg lækkun hjá körlum sýnir engin sérstök tengsl við sveiflur í umfangi skattheimtunnar á tímabilinu.



Mynd 1: Samband hámarks álagningar tekjuskatts og **vinnutíma** einstaklinga, 1991-2008



Mynd 2: Samband hámarks álagningar tekjuskatts og **atvinnuþátttöku** einstaklinga, 1991-2008

Eftir að hátekjuskatturinn var lagður á 1994 breyttist vinnutími lítið í fyrstu en lengdist svo örlítið. Síðan þegar hátekjuskattur var lækkaður og endanlega afnuminn jókst vinnutími alls ekki (eins og frjálshyggjumennirnir fullyrða að gerist), heldur þvert á móti stýttist vinnutíminn með lægri skattheimtu. Dómur reynslunnar er því ekki sá að hærri tekjuskattheimta dragi úr vinnutíma heldur er hærri skattheimta líklegri til að lengja vinnutíma fólks!

Meginniðurstaðan er þó sú, að skattheimta (tekjuskattur einstaklinga) hafi lítið sem ekkert haft að gera með þróun vinnutími og atvinnuþátttöku einstaklinga á Íslandi á tímabilinu. Önnur atriði ráða mestu á þessu sviði. Það er því ekki forsenda til að draga mjög afgerandi ályktanir um að skattahækkningar til skemmri tíma kæfi vinnuvilja, framtakssemi og hagvöxt með afgerandi hætti. Þetta er ekki sagt hér til að mæla með skattahækkunum, heldur til að draga athygli að staðreyndum sem byggðar eru á reynslu og traustum gögnum (tölurnar eru frá Hagstofu Íslands og Ríkisskattstjóra).

Þessi niðurstaða fyrir Ísland er reyndar í ágætu samræmi við klassíska þekkingu og reynslu í vinnumarkaðsfræðum, þ.m.t. í vinnumarkaðshagræði (sbr. t.d. klassíska kennslubók Albert Rees, *The Economics of Work and Pay*, fyrst útgefin 1973). Þau fræði kenna, ólíkt tilgátu Laffers, að **tveggja öndverðra áhrifa af skattahækkunum** gæti á vinnuframboð, þ.e. *tekjuáhrifa* (aukins vinnuframlags) og *staðkvæmdaráhrifa* (minna vinnuframlags). Skattahækkningar (og kauphækkningar) geta í senn haft áhrif til að auka vinnuframboð og til að draga úr vinnuframboði. Það er hins vegar háð ýmsu öðru í lífi fólks hvor áhrifin verða algengari eða stærri. Skýringin á þessu er sú, að flestir einstaklingar hafa fjárskuldbindingar, þurfa að sjá fyrir börnum og sjálfum sér, greiða af húsi og bílum og öðrum kostnaði við rekstur fjölskyldu. Ef skattar hækka og rýra ráðstöfunartekjur er líklegra að fólk í slíkum aðstæðum auki vinnuframboð sitt, ef tækifæri gefast, til að halda sömu ráðstöfunartekjum eða jafnvel til að auka tekjurnar. Síðan þjóða ekki öll störf upp á möguleikann á að stytta vinnutíma eftir þörfum einstaklinganna. Atvinnurekendur geta t.d. haft önnur sjónarmið og aðrar þarfir og því ekki boðið upp á slíka möguleika.

Þeir sem helst eru taldir geta dregið úr vinnuframlagi eru t.d. sjálfstætt starfandi hátekjumenn eða lágtekjumenn, sem munar lítið um viðbótartekjurnar. Raunveruleg skattbyrði lágtekjufólks á Íslandi jókst til dæmis afar mikið milli 1995 og 2004, vegna rýrnunar skattleysismarka, barnabóta og vaxtabóta (þrátt fyrir að inngreiðslur í lífeyrissjóði

yrðu skattfrjálssar á tímabilinu). Þetta kom illa við ráðstöfunartekjur ungra barnafjölskyldna, en atvinnuþátttaka mæðra ungra barna (0-6 ára) dróst samt ekki saman, heldur jókst umtalsvert með aukinni skattbyrði. Sá hópur hefði t.d. átt að vera sérstaklega líklegur til að minnka eða hætta við atvinnuþátttöku, samkvæmt tilgátu frjálshyggju-hagfræðinnar. Niðurstaðan er sem sagt öndverð.

Það eru því aðrir þættir en tekjuskattar einstaklinga sem vega mest við mótun vinnuframboðs. Val einstaklinga um atvinnuþátttöku og vinnutíma er háð margvíslegum innri og ytri skilyrðum. Nú í kreppunni, 2009 og 2010, dregur til dæmis úr atvinnuþátttöku og vinnutíma vegna efnahagsþrenginganna, þ.e. vegna minni atvinnutækifæra, svo dæmi sé tekið. Þeirra áhrifa virðist gæta meira hjá körlum en konum.

Reynslan á Íslandi virðist þannig ganga í berhögg við tilgátu Laffers og annarra frjálshyggjumanna. En hvernig er þetta í öðrum löndum?

Atvinnuþátttaka er sérstaklega mikilvæg forsenda fyrir hagsæld þjóða, þ.e. í hvaða mæli tekst að koma fólki á vinnualdri til launaðra starfa, sem leggja til hagvaxtarins. Margar nútímaþjóðir hafa ekki þau markmið að búa við sem lengstan vinnutíma, heldur hóflegan vinnutíma, sem telst til marks um betri lífskjör almennings. Markmiðið er þá frekar að ná sömu afköstum á skemmri vinnutíma, þ.e. með meiri framleiðni. Það eru líka gjarnan markmið launþegasamtaka sem eru áhrifamikil víða í Evrópu, ekki síst á Norðurlöndum.

Tafla 1 sýnir samband milli heildarskattheimtu og atvinnuþátttöku, í enskumælandi og norrænum löndum. Enskumælandi þjóðirnar eru almennt með mun lægra skattheimtustig og leggja minna til opinbera velferðarkerfisins en norrænu þjóðirnar. Samkvæmt frjálshyggjutilgátunni ætti atvinnuþátttaka þar að vera mun minni en í enskumælandi löndunum, vegna hinnar miklu skattbyrði. Svo er þó alls ekki, eins og tölurnar í töflu 1 sýna með skýrum hætti.

Tafla 1
Samband heildarskattheimtu og atvinnuþátttöku
í enskumælandi og norrænum löndum árið 2007

	Skattbyrði (heildarskattektur sem % VLF 2007)	Atvinnustig (% 16- 64 ára í launaðri vinnu 2007)
Bandaríkin	28,3	71,8
Bretland	36,6	72,3
Írland	32,2	69,0
Kanada	33,3	73,6
Ástralía	30,6	72,9
Nýja Sjáland	36,0	75,4
Engilsaxar -meðaltal	32,8	72,5
Danmörk	48,9	77,3
Finnland	43,0	70,5
Noregur	43,4	77,5
Svíþjóð	48,2	75,7
Skandinávar -meðaltal	45,9	75,3
Ísland	41,4	85,7
Norðurlönd öll -meðaltal	45,0	77,3

Heimild: OECD 2009

Norrænu þjóðirnar hafa um áratuga skeið verið með hærra atvinnustig, þ.e. meiri atvinnuþátttöku fólks á vinnualdri, þrátt fyrir hærra skattheimtustig og örlátara velferðarkerfi, sem frjálshyggjumenn telja að letji fólk í stórum stíl frá vinnu. Einungis Finnland er með lægra atvinnustig en meðaltal engilsaxnesku ríkjanna og Bandaríkin, helsta frjálshyggjuríkið, eru fjarri því að ná máli hinna norrænu þjóðanna í atvinnustigi.

Það er því augljóst að einhliða málflutningur sem tíðkast hefur á Íslandi á síðustu árum um meint neikvæð áhrif skattheimtu á vinnuframboð og hagvöxt er vægast sagt villandi. Hann gengur þvert á reynslu þjóðarinnar á síðustu 18 árum. Hann gengur líka þvert á klassísk fræði á sviði vinnumarkaðsmála og þvert á reynslu nágrannaþjóðanna. Efasemdarmenn um boðskap frjálshyggjunnar á þessu sviði hafa því mjög mikið til síns máls, hvort sem við tökum undir með þeim og köllum tilgátu Laffers "vúdú-hagfræði" eða ekki.

Nánari upplýsingar veitir höfundur greinarinnar (olafsson@hi.is). Sjá einnig margvíslegar upplýsingar og talnagögn um þjóðmál á heimasíðu þjóðmálstofnunar HÍ (www.ts.hi.is).