

Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um virðisaukaskatt o.fl.  
(2. mál, þingskjal 2, 144. löggjafarþing 2014-2015)

Jón Steinsson  
Columbia háskóla

18. september 2014

**Ágrip:** Þegar á heildina er litið er þetta frumvarp mikilvægt skref í rétta átt í skattamálum. Breytingarnar sem lagðar eru til munu draga úr óhagkvæmni skattkerfisins. Þó er vert að huga betur að mótvægisáðgerðum fyrir heimili með lágur tekjur. Best væri ef gengið væri mun lengra en gert er í þessu frumvarpi um brottnám undanþága frá virðisaukaskatti. Til lengri tíma væri skynsamlegt að minnka enn frekar bilið milli skattþrepanna í virðisaukaskattskerfinu og færa gistinætur og aðra þjónustu sem erlendir ferðamenn greiða að stórum hluta í efra þrepið (og lækka það á móti).

### Hagkvæmara skattkerfi

Á Íslandi er nokkuð almenn pólitísk samstaða um að ríkið reki viðamikil velferðarkerfi. Slíkt velferðarkerfi er dýrt og það er aðalástæða þess að skattar eru háir á Íslandi. Það er óumflýjanlegt að skattar sem eiga að standa undir þessu viðamikla velferðarkerfi valdi verulegri óhagkvæmni. Einmitt vegna þess hversu háir skattar eru á Íslandi er sérstaklega mikilvægt að þeir skattar sem lagðir eru á valdi ekki meiri óhagkvæmni en þörf krefur. Með öðrum orðum, það er sérstaklega mikilvægt að skattkerfið sé þó eins hagkvæmt og unnt er.

Grunnhugsunin, þegar kemur að því að lágmarka óhagræðið sem hlýst af sköttum, er að skattar séu flatir og skattstofninn sem stærstur. Þegar skattar á einn vöruhóp eru lækkaðir þarf að hækka skatta á aðrar vörur á móti. Óhagræðið sem felst í sköttum eykst hins vegar hraðar þeim mun hærra sem skattarnir eru. Þess vegna er óhagræðið af síðasta skattþrosentinu meira í efra þrepinu en því neðra og unnt að lækka heildaróhagræðið með því að hækka lægra þrepið og lækka hærra þrepið á móti.

Af þessum sökum er það fyrirkomulag sem nú er við lýði, þ.e. að virðisaukaskattur á matvöru og ýmsar aðrar vörur sé 7% en 25,5% á aðrar vörur, verulegt frávik frá hagkvæmu skattkerfi. Þá eru vörugjöld, sem eru ekkert annað en auka-virðisaukaskattur á nokkra útvalda vöruflokka, enn alvarlegra frávik frá hagkvæmu skattkerfi. Eins eru undanþágur frá virðisaukaskatti sérstaklega alvarlegt frávik frá hagkvæmu skattkerfi.

Frumvarpið miðar að því að draga verulega úr þessum frávikum frá hagkvæmu skattkerfi. Það er mikilvægt skref í rétta átt.

## Áhrif á heimili með lágar tekjur

Ýmsir hafa gagnrýnt efni þessa frumvarps. Sú gagnrýni byggist að mestu á því að hækkun matarskatts komi verr niður á lágtekjufólki þar sem matur vegur þyngra í heildarútgjöldum lágtekjufólks en þeirra sem hafa meira milli handanna. Vandinn við þessa röksemd er að lágur matarskattur er óhagkvæm leið til þess að bæta hag þeirra sem verst eru settir. Hækkun persónuafsláttarins eða lækkun lægri þrepa tekjuskattskerfisins eru hagkvæmari leiðir til þess að ná sama markmiði (Atkinson and Stiglitz, 1976).

Þeir sem bera hag lágtekjufólks fyrir brjósti eiga því ekki að mótmæla því að virðisaukaskattskerfið sé gert flatara. Þeir eiga þess í stað að þrýsta á að stærri hluti þeirra tekna sem ríkið fær með hækkun lægra þrepsins og fækkun undanþága verði notaður til þess að hækka persónuafsláttinn eða ráðast í aðrar mótvægisáðgerðir sem tryggja að hagur lágtekjufólks versni ekki við breytingarnar.

En af hverju er lágur matarskattur óhagkvæm leið til þess að bæta hag þeirra sem verst eru settir? Það er vegna þess að það er hagkvæmara að gera hluti beint en óbeint þegar kemur að sköttum. Ef tilgangurinn er að nota skattkerfið til þess að jafna tekjur er hagkvæmasta leiðin til þess að veita fólki beinan skattaafslátt (þ.e. hærri persónuafslátt) en ekki að reyna að gera það með því að lækka verðið á mat í samanburði við aðra vöru.

Þegar virðisaukaskattur á mat er lækkaður lækka vissulega skattar þeirra lægst launuðu. Skattar þeirra sem eru með hærri tekjur lækka hins vegar enn þá meira þar sem þeir eyða meira fé í mat en láglaunafólk. Með öðrum orðum, hátekjufólk fær meiri „skattaafslátt“ en lágtekjufólk við lækkun matarskattsins. Af þessum sökum er lækkun virðisaukaskatts á mat dýr og óskilvirk leið til þess að bæta hag lágtekjufólks. Hátekjufólk fær vitaskuld líka persónuafslátt en það fær þó einungis jafn margar krónur í afslátt og lágtekjufólk. Hækkun persónuafsláttarins er því ódýrari og skilvirkari leið til þess að bæta hag lágtekjufólks.

## Rétt viðmið við útreikning mótvægisáðgerða

Í umræðu um frumvarpið hafa ýmsir bent á að sáralíttill munur er á vægi matvæla í neyslu heimila með lágar tekjur og heimila með háar tekjur. Árin 2010-2012 var vægi matvæla í neyslu þess fjórðungs heimila sem var með lægstar tekjur 14,7% en 14,5% hjá þeim fjórðungi heimila sem hæstar tekjur hafði. Þessar tölur hafa verið notaðar til þess að færa rök fyrir því að sáralitlar mótvægisáðgerðir í formi t.d. hærri persónuafsláttar þurfi til þess að tryggja að hagur heimila með lágar tekjur versni ekki við breytingarnar.

Vandinn er sá að ekki er alveg rétt að nota umræddar tölur í þessu samhengi. Ástæðan er sú að tekjur heimila sveiflast upp og niður og tekjur yfir skamman tíma gefa því ekki endilega rétta mynd af því hversu vel sett heimili eru. Neysla heimila er betri mælikvarði en tekjur í þessu samhengi þar sem neysla ræðst ekki aðeins af tekjum sama árs heldur einnig af væntingum um tekjur í framtíðinni.

Vægi matvæla hjá þeim fjórðungi heimila sem var með lægst *útgjöld* á árunum 2010-2012 var 17,3% en einungis 14,0% hjá þeim fjórðungi heimila sem var með hæst *útgjöld*. Á þennan mælikvarða er því talsvert meiri munur á *útgjaldamynstri* þeirra best settu og þeirra verst settu. Til þess að tryggja að hagur þeirra síðarnefndu batni þurfa því mótvægisáðgerðir í formi t.d. hærri persónuafsláttar að vera stærri en ef miðað er við tölurnar í málsgreininni hér að ofan.

### Áhrif frumvarpsins á ráðstöfunartekjur

Á bls. 12 í athugasemdum sem fylgja frumvarpinu er mjög gagnleg umfjöllun um samanlögð áhrif frumvarpsins á ráðstöfunartekjum „vísitölufjölskyldu“ sem samanstendur af hjónum og tveimur börnum (annað undir sjö ára aldri) með 580 þús. kr. í mánaðartekjur og 465 þús. kr. í *útgjöld* á mánuði að meðtöldum húsnæðiskostnaði. Vægi matvæla í heildarútgjöldum þessarar fjölskyldu er 16,2%.

Áhrif frumvarpsins á ráðstöfunartekjur þessarar fjölskyldu eru jákvæð um 2.065 kr. á mánuði, eða um 0,4% af heildarútgjöldum. Þar af eru 1.586 kr. í formi hærri barnabóta. Áhrif breytinganna á fjölskyldu þar sem vægi matar í heildarútgjöldum er það sama en engin börn eru á heimilinu er því einnig jákvætt, en einungis um 0,1% af heildarútgjöldum. Eins og fyrr segir er vægi matar í *útgjöldum* þeirra heimila sem verst standa meira en 16,2%. Það er 17,3% að meðaltali hjá heim fjórðungi heimila sem eru með lægst *útgjöld* og ábyggilega nokkru herra hjá þeim sem eru allra verst sett (t.d. lægstu tíundinni).

Gagnlegt væri ef lagt væri mat á áhrif frumvarpsins á þessi verst settu heimili (t.d. heimili án barna sem hafa sama vægi matar og þau 10% heimila sem eru með lægst *útgjöld*). Mér finnst líklegt að frumvarpið hafi neikvæð áhrif á ráðstöfunartekjur þessara heimila. Við því mætti bregðast með hækkun persónuafsláttarins. Að öllum líkindum þyrfti óverulega hækkun persónuafsláttarins til þess að tryggja að jafnvel þessi verst settu heimili stæðu betur að vígi eftir að frumvarpið yrði samþykkt.

Einhverjum kann að koma á óvart að vísitölufjölskyldan sem miðað er við í útreikningunum á bls. 12 komi jafn vel út og raun ber vitni. Þar kemur tvennt til. Í fyrsta lagi eru skattalækkanirnar í frumvarpinu meiri en skattahækkanirnar. Mat á heildaráhrifum frumvarpsins á afkomu ríkisins, sem sett er fram á bls. 9 í athugasemdunum með frumvarpinu, gerir ráð fyrir að frumvarpið hafi neikvæð áhrif á afkomu ríkisins sem nemur 3.700 m.kr. Þar af eru 1.000 m.kr. í formi hærri barnabóta og 2.700 m.kr. í formi lægri skatta. Það er því ekki nema von að frumvarpið bæti ráðstöfunartekjur flestra heimila.

En þar sem vægi matar í heildarútgjöldum þeirra heimila sem verst eru sett er herra en hjá betur settum heimilum hefur frumvarpið mun meiri jákvæð áhrif á síðarnefnda hópinn. Draga má úr þessum mun með því að nota stærri hluta þeirra tekna sem aflast með hækkun neðra þrepsins til þess að hækka persónuafsláttinn en minni hluta í að lækka efra þrepið.

## Rangt viðmið við útreikning mótvægisáðgerða

Alþýðusamband Íslands hefur vakið athygli á því að hjá sumum tekjulágum heimilum er neysla langt umfram tekjur. Þetta á til dæmis við um námsmenn sem vænta þess að hafa mun hærri tekjur í framtíðinni og taka því lán til þess að jafna neyslu sína yfir tíma. Hjá slíkum heimilum eru útgjöld til matarkaupa mun hærra hlutfall af tekjum en hjá fólki um miðjan aldur sem er almennt að greiða niður námslán og safna í sjóð til efri ára.

Alþýðusambandið virðist telja að þetta geri það að verkum að tillögur sem fram koma í frumvarpinu komi sérstaklega illa niður á þessum heimilum. Þetta er ekki rétt. Slík heimili eyða einnig mun hærra hlutfalli af tekjum í vörur sem eru í hærra skattþrepinu. Þau hagnast því meira á lækkun hærra þrepsins (og afnámi vörugjalda) og tapa meira á hækkun lægra þrepsins. Hvort þau koma betur eða verr út þegar á heildina er litið ræðst af vægi matar í heildarútgjöldum, ekki hlutfalli matarútgjalda í heildartekjum. Þær tölur sem koma fram í minnisblaði ASÍ frá 9. september 2014, sem vakið hafa talsverða athygli og vitnað hefur verið til á Alþingi, eru því ekki rétti mælikvarðinn á nauðsynlegt umfang mótvægisáðgerða fyrir þau heimili sem verst eru sett fjárhagslega.

## Undanþágur frá virðisaukaskatti

Í frumvarpinu er tekið jákvætt skref í þá veru að fækka undanþágum frá virðisaukaskatti. Hér mætti þó ganga mun lengra. Hvaða rök eru fyrir því að fólksflutningar séu almennt undanþegnir virðisaukaskatti? Það má ef til vill réttlæta slíka undanþágu í tilviki almenningsgangna sem hvort eð er eru reknar af hinu opinbera með miklum niðurgreiðslum. Þá skiptir kannski ekki öllu hvort niðurgreiðslurnar eru að hluta í formi undanþágu frá virðisaukaskatti. Þegar kemur að fólksflutningum einkaaðila á almennum markaði er hins vegar erfitt að sjá af hverju eitthvað annað á að gilda um þá en aðra þjónustu sem er skattskyld (Hér er vitaskuld mikilvægt að muna að tilgangurinn með breikkun skattstofnsins er að skapa svigrúm til þess að lækka skattprósenta).

Þá er mikilvægt að hugað sé að því hvort aðrar undanþágur séu ekki ef til vill túlkaðar of vítt. Þegar litið er yfir listann yfir undanþágur frá virðisaukaskatti virðist hugsunin á bak við stóran hluta þeirra hafa verið sú að þær næðu yfir þau svið þar sem starfsemi væri rekin eða stórlega niðurgreidd af hinu opinbera. Þá er, eins og fyrr segir, til einskis að vera að rukka virðisaukaskatt þar sem ríkið þyrfti að greiða sjálfu sér þann skatt í formi hærri niðurgreiðslna. Slíkt á augljóslega við um lækningar og heilbrigðisþjónustu, félagslega þjónustu, rekstur skóla og menntastofnana og útfarar- og prestþjónustu. Það átti við um pósthjónustu þegar lögin voru upphaflega sett og átti ef til vill að meira marki við um menningarstarfsemi, starfsemi íþróttafélaga og fólksflutninga á þeim tíma.

Samfélagið hefur hins vegar tekið talsverðum breytingum síðan virðisaukaskattskerfinu var komið á og þá sérstaklega í þá veru að þáttur ríkisins á ýmsum sviðum hefur dregist saman. Þetta á til dæmis við um pósthjónustu en einnig um menningarstarfsemi og fólksflutninga.

Af þessum sökum er mikilvægt að þessar undanþágur verði endurskoðaðar og þeim breytt þannig að þær nái einungis yfir þau svið þar sem ofangreind rök eiga við. Á sviði pósthjónustu og þjónustu ferðaskrifstofa get ég ekki séð nein sterk rök fyrir áframhaldandi undanþágum. Þær undanþágur ætti því að afnema með öllu. Á sviði menningarstarfsemi, starfsemi íþróttafélaga og fasteignaleiga ætti jafnframt að fara fram endurskoðun með það að leiðarljósi að þrengja undanþágurnar. Á síðustu dögum hefur verið bent á að undanþágur vegna laxveiðileyfa og Bláa lónsins skjóti skökku við en slík dæmi eru eflaust mun fleiri.

### **Frekari hækkun neðra þrepsins**

Eins og ég lýsi hér að ofan hníga hagkvæmnisrök að því að dregið sé enn frekar úr þeim mun sem er á efra og neðra þrepi virðisaukaskattkerfisins. Munurinn á efra og neðra þrepinu verður enn mjög mikill jafnvel þótt þetta frumvarp nái fram að ganga. Markmiðinu að bæta hag þeirra sem minnst hafa milli handanna með því að hafa til dæmis mat í neðra þrepinu er betur náð með hækkun persónuafsláttarins. Af þessum sökum tel ég að til lengri tíma eigi stjórnvöld að stefna að því að draga enn úr muninum á efra og neðra þrepi virðisaukaskattkerfisins og ef til vill afnema neðra þrepið með öllu.

### **Þjónusta sem beinist aðallega að ferðamönnum**

Það skýtur alveg sérstaklega skökku við að starfsemi sem beinist að stærstum hluta að erlendum ferðamönnum sé í neðra þrepi virðisaukaskattkerfisins. Hvaða vit er í því að íslensk stjórnvöld niðurgreiði það sem erlendir ferðamenn kaupa á Íslandi? Íslensk náttúra er viðkæm. Hún getur einungis annað takmörkuðum fjölda ferðamanna. Víða annars staðar eru sérstakir skattar lagðir á hótél- og gistiþjónustu. Það má hugsa um slíka skatta sem „græna skatta“ sem eiga að vega upp á móti þeim umhverfisskaða sem ferðamenn valda.

Gjaldtaka af ferðamönnum hefur mikið verið í umræðunni síðustu misseri, samanber umræðu um umhverfispassa og gjaldtöku við náttúruperlur eins og Geysi. Einföld leið til þess að taka gjald af ferðamönnum – ef til vill sú einfaldasta og besta – er að hækka virðisaukaskatt á þá þjónustu sem að stærstum hluta beinist að ferðamönnum. Fyrsta skrefið í þessa átt væri að færa hótél- og gistiþjónustu í efra þrep virðisaukaskattkerfisins.

Hagsmunaaðilar í ferðaþjónustu hafa kvartað yfir stuttum fyrirvara þegar stjórnvöld hafa ætlað að hækka skatta á þá þjónustu sem greinin veitir. Þetta er skiljanlegt sjónarmið í ljósi þess með hve miklum fyrirvara fyrirtæki í ferðaþjónustu ákveða almennt verð á þjónustu sinni. Því væri skynsamlegt að veita ferðaþjónustunni góðan fyrirvara með því að bæta inn í þetta frumvarp ákvæði um stighækkandi virðisaukaskatt á hótél- og gistiþjónustu yfir nokkurra ára bil þar til hún er komin í efra skattþrepið.

### **Heimildir**

Atkinson, A.B., J.E. Stiglitz (1976): „The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation,“ *Journal of Public Economics* 6 (1-2): 55–75.