



Neysluskattar komnir á síðasta söludag

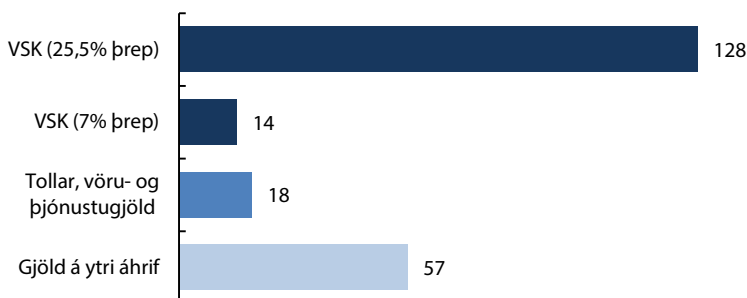
Fjölmargar breytingar á skattkerfinu hafa átt sér stað á undanförunum árum og frekari tekjuöflun er áætluð í fjárlögum næsta árs. Á meðan deilt hefur verið um hagkvæmni þeirra standa óskilvirkustu hlutar kerfisins nær óhreyfðir. Tollar og vörugjöld eru margfalt hærri en í nágrannalöndunum, virðisaukaskattur hérlendis mismunar atvinnugreinum og neysluskattar í heild eru óskilvirkir á alþjóðlegan mælikvarða.¹

Einn stærsti dragbítur hagvaxtar hérlendis er skortur á opnanleika hagkerfisins, sem dregur úr alþjóðaviðskiptum og hindrar aukna samkeppni á innlendum mörkuðum, eins og bent var á í skýrslu ráðgjafarfyrtækisins McKinsey. Háir tollar, vörugjöld og almennt þrep virðisaukaskatts vega þungt í því samhengi. Ennfremur er beinn kostnaður neytenda í formi velferðartaps verulegur við núverandi fyrirkomulag.

Endurskoða þarf neysluskatta hérlendis til að opna hagkerfið og draga úr velferðartapi ríkjandi fyrirkomulags. Leggja þarf niður tolla og vörugjöld, breikka skattstofn virðisaukaskatts með afnámi undanþága og sameiningu skattþrepa og lækka samhliða því almenna hlutfallið. Slíkar umbætur myndu auka alþjóðaviðskipti, bæta samkeppnisstöðu fyrirtækja og vænka kjör neytenda án skerðingar á skatttekjum hins opinbera.

Mynd 1 Neysluskatta á Íslandi má flokka í þrjá flokka: virðisaukaskatt, tolla-, vöru- og þjónustugjöld og skatta á ytri áhrif

Innheimtir neysluskattar (2012), ma. kr.

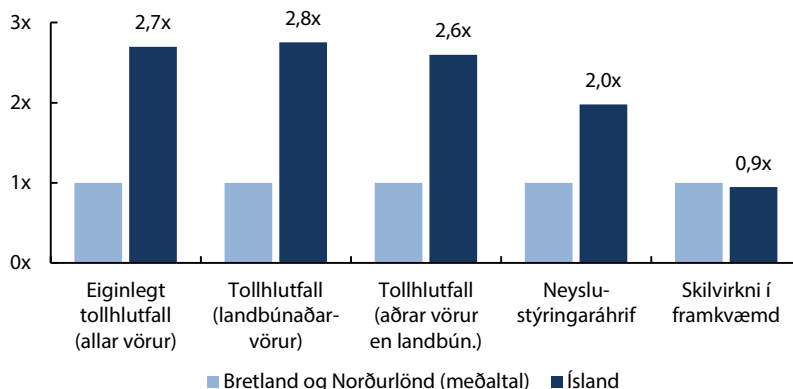


Heimildir: Fjárlög; Fjársýsla ríkisins; Skýrsla fjármálaráðherra á Alþingi um einfaldara skattkerfi; Viðskiptaráð Íslands

1) Í þessari skoðun er ekki fjallað um gjöld á vörur sem geta haft neikvæð ytri áhrif (e. externality). Dæmi um slíkar vörur eru áfengi, tóbak og eldsneyti, en gjöld á þær eru m.a. lögð á til að greiða fyrir þann samfélagslega kostnað sem af þeim getur hlotist.

Mynd 2 Tollar eru hærri hérlandis, mismuna í meiri mæli og eru óskilvirkari í framkvæmd en í nágrannalöndum

Samanburður við nágrannalönd (2012), margfeldi



Heimildir: Alþjóðæfnahagsráðið; Viðskiptaráð Íslands

Tollkerfið úrelt miðað við nágrannalönd

Í tolla- og vörugjaldamálum kemur Ísland illa út miðað við nágrannaþjóðir (mynd 2). Tollar hérlandis eru tæplega þrefalt hærri en í samanburðarlöndum og neyslustýringaráhrif þeirra – hve misjafnt tollar leggjast á ólíkar vörutegundir – eru tvöföld. Á sama tíma er skilvirkni í framkvæmd kerfisins minni en í nágrannalöndum, en hérlandis má finna 364 tollflokka, sem er umtalsvert yfir alþjóðlegu meðaltali. Á meðan fjölmargar þjóðir hafa unnið að því að nútímavæða þessa skatta undanfarin ár hafa slíkar endurbætur setið á hakanum hérlandis.^{2,3,4}

Í nágrannalöndunum eru tollar og vörugjöld nú nær einungis lagðir á til að skattleggja vörutegundir sem valda samfélagslegum kostnaði, ef landbúnaðarvörur eru frátaðar. Hérlandis eru hins vegar tollar og vörugjöld lögð á fjölmarga vöruflokka sem engin slík áhrif hafa, eins og til dæmis byggingarefni, heimilistæki og ýmsar tegundir raftækja. Þar sem nær engin innlend framleiðsla á sér stað í flestum þessara iðngreina eru þessar álögur því í raun sértækir neysluskattar sem bætast við þann almenna virðisaukaskatt sem fyrir er. Það þýðir að neysluskattar á sumar vörutegundir eru mun hærri en sem nemur almenna þrepi virðisaukaskatts.⁵

2) Samanburður við önnur lönd og upplýsingar um fjölda tollaflokka byggir á skýrslu Alþjóðæfnahagsráðsins (2012), „*The Global Enabling Trade Report*“.

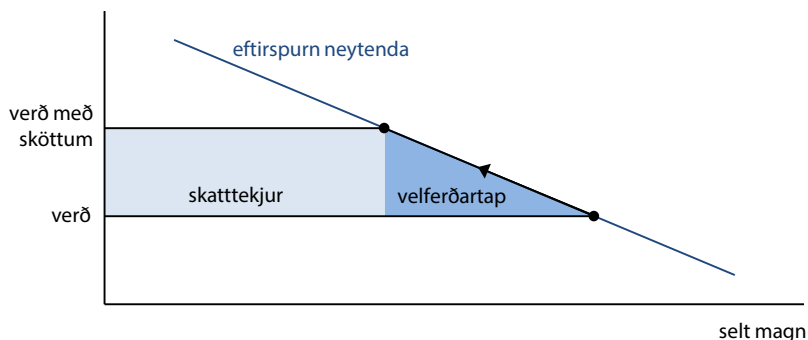
3) Ísland hefur fallið niður lista Alþjóðæfnahagsráðsins (2012), „*Enabling Trade Index*“, um fjögur sæti frá 2010 og eru há tollhlutföll, flækjustig og óskilvirkni kerfisins einir helstu veikleikar landsins á listanum. Til dæmis situr Ísland í 91. sæti af 132 ríkjum á lista yfir fjölda tollflokka.

4) Norðurlönd og Bretland eru valin sem samanburðarlönd Íslands að fyrirmynd skýrslu McKinsey (2012), „*Charting a Growth Path for Iceland*“

5) Samtök verslunar og þjónustu (2012), „*Vörugjaldskerfið á Íslandi*“

„Tollar hérlandis eru tæplega þrefalt hærri en í samanburðarlöndum og neyslustýringaráhrif þeirra – hve misjafnt tollarnir leggjast á ólíkar vörutegundir – eru tvöföld“

Mynd 3 Velferðartap vegna skattahækkana stafar af minni eftirspurn neytenda eftir því sem vöruverð hækkar. Þetta tap vex sífellt hraðar eftir því sem skatthlutfallið eykst



Heimildir: Mankiw (2003); Viðskiptaráð Íslands

Tollar og vörugjöld orsaka velferðartap

Slík skattlagning dregur úr seldu magni þeirra vörutegunda sem um ræðir. Eftir því sem verð á vöru hækkar vegna skattlagningar kaupa hana sífellt færri neytendur og verða af því notagildi sem hún býður upp á. Samhliða þessum samdrætti í eftirspurn minnkar skattstofn hins opinbera af viðkomandi vörutegund og skatturinn verður óskilvirkari. Umfang þeirra viðskipta sem ekki eiga sér stað vegna skattlagningarinnar nefnast velferðartap (e. deadweight loss). Þetta tap vex sífellt hraðar eftir því sem skatthlutfallið hækkar (mynd 3). Af þessum ástæðum er best fyrir velferð samfélaga að neysluskattar hafi sem breiðasta skattstofna en að skatthlutfallið sé haft lægra á móti.^{6,7}

Skattlagning ýmissa heimilis- og raftækja héraendis er dæmi um brot á þessari meginreglu. Slík tæki bera oft 7,5% toll, 20-25% vörugjald og 25,5% virðisaukaskatt, sem þýðir að heildarskattlagning þessara vöruflokka er um 62-69%. Útreikningar Viðskiptaráðs benda til þess að á meðan ríkið afli 5 ma. kr. af tollum og vörugjöldum á þennan vöruflokk tapist 11 ma. kr. vegna velferðartaps skattheimtunnar. Þetta veldur því að hrein skattheimta (skatttekjur að frádrögnum velferðartapi) tolla og vörugjalda er neikvæð um 6 ma.kr. Í þessu tilfalli orsaka tollar og vörugjöld svo háa skattlagningu að þau eyðileggja meiri verðmæti en þau aflu (mynd 4).⁸

„Útreikningar Viðskiptaráðs benda til þess að á meðan ríkið afli 5 ma. kr. af tollum og vörugjöldum á heimilis- og raftæki tapist 11 ma. kr. vegna velferðartaps skattheimtunnar“

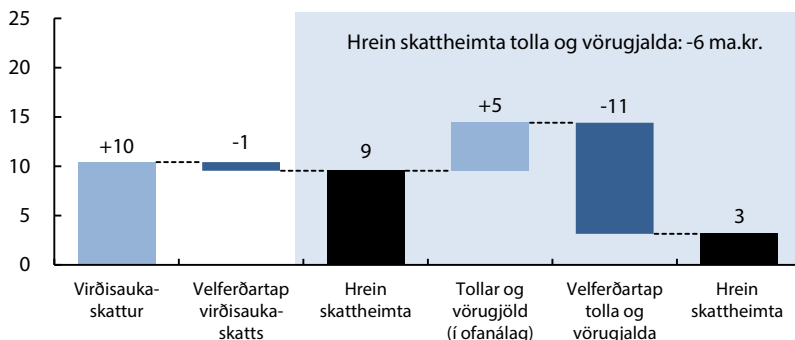
6) Auk þessara áhrifa má ætla að hærra hlutfall neysluskatta héraendis leiði einnig til aukinna erlendra kaupa neytenda á viðkomandi vörutegundum á kostnað innlendrar eftirspurnar, en ekki er lagt mat á þau áhrif hér.

7) OECD (2010), „Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation“

8) Áætlun byggir á eftirspurnarlíkani sem sjá má á mynd 3. Miðað er við jaðaráhrif tolla og vörugjalda til viðbótar við virðisaukaskatt og niðurstöður rannsóknar á áhrifum verðbreytinga á eftirspurn eftir heimilis- og raftækjum héraendis, sjá USDA (2003), „International Evidence on Food Consumption Patterns“

Mynd 4 Í tilfelli heimilis- og raftækja valda tollar og vörugjöld meira velferðartapi en þær skatttekjur sem þau afla, svo hrein skattheimta er neikvæð um 6 ma. kr.

Hrein skattheimta af heimilis- og raftækjum (2012), ma. kr.



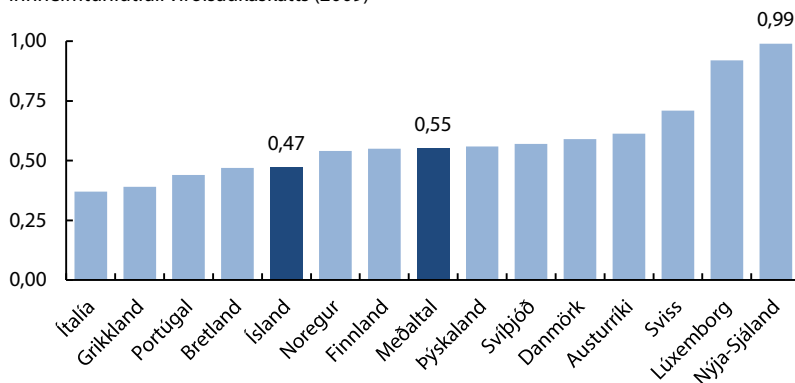
Heimildir: Fjárlög 2012; USDA (2003); Viðskiptaráð Íslands

Virðisaukaskattkerfið þarfnast endurskoðunar

Virðisaukaskattkerfið hérlendis innheimtir 47 aura fyrir hverja krónu sem myndi innheimtast í einu þrepi án undanþága, en þessi árangur er 15% undir meðaltali OECD ríkjanna (mynd 5).⁹ Ástæða þessa slaka árangurs er fyrst og fremst skortur á breiðum skattstofnum fyrir almenna þrep kerfisins. Fjórðungur einkaneyslu er með öllu undanþeginn virðisaukaskatti og veigamiklir vöru- og þjónustuflokkar falla auk þess undir lægra 7% skattþrepið (mynd 6).¹⁰ Bæði þessi atriði ýta undir hærra almennt þrep, sem stendur í 25,5% í dag. Svo hátt hlutfall orsakar aukið velferðartap með tilheyrandi tekjutapi fyrir hið opinbera.

Mynd 5 Ísland er 15% undir meðaltali OECD þegar kemur að skilvirkni virðisaukaskattkerfisins

Innheimtuhlutfall virðisaukaskatts (2009)

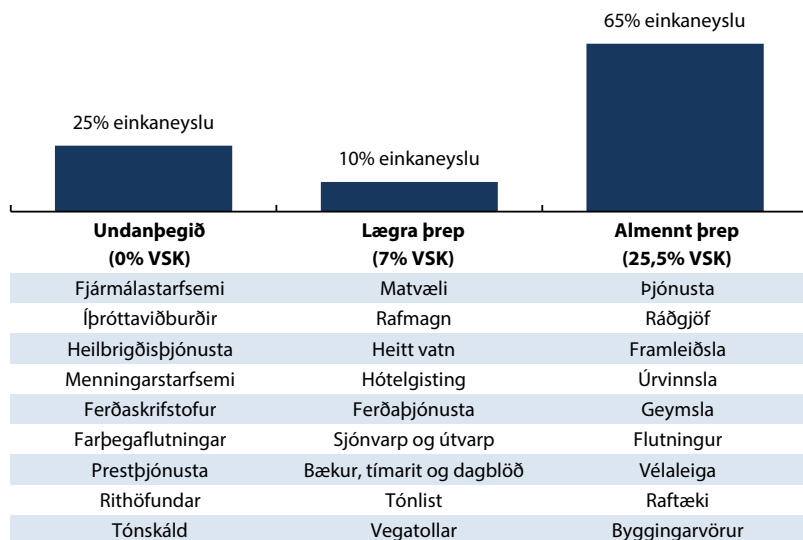


Heimild: OECD

9) Mælikvarðinn er skilgreindur af OECD sem hlutfall innheimtra skatttekna af fræðilegum virðisaukaskatti ef almennt skattþrep er innheimt af allri einkaneyslu. Sjá nánar í OECD (2012), „Consumption Tax Trends“. Skilvirkasta kerfið er á Nýja-Sjálandi, en þar er einungis eitt 15% þrep virðisaukaskatts og fáar undanþágur frá því þrepi.

10) Hannes G. Sigurðsson, „Þrep virðisaukaskatts“, Fréttablaðinu, 29. nóvember 2012

Mynd 6 Hið mikla umfang starfsemi í lægri skattþrepum hækkar almennt þrep virðisaukaskatts og dregur þar með úr skilvirkni



Upptalning ekki tæmandi

Heimildir: Fjárlög 2012; Ríkisskattstjóri; Samtök atvinnulífsins; skýrsla fjármálaráðherra á Alþingi um einfaldara skattkerfi; Viðskiptaráð Íslands

Neysluskattkerfið hefur tapað bæði skilvirkni og hlutleysi

Áðurnefnd dæmi sýna að heildarsýn skortir á neysluskattkerfið hérlendis. Ef heildaráhrif skattkerfa eru ekki skoðuð fjölgar slíkum dæmum afar hratt og miðað við úttekt á tolla- og vörugjöldum annars vegar og virðisaukaskatti hins vegar virðumst við standa að baki fjölmörgum öðrum þjóðum þegar kemur að skilvirkni neysluskattkerfisins í heild. Grundvallakrafa sem gera má til skattkerfa er að þau séu skilvirk og hlutlaus, þ.e. að sóun sé lágörkuð og að ekki sé mismunað eftir tegund neysluvara nema hugsanlega samfélagslegur kostnaður sé til staðar.

Þegar þrepaskipting virðisaukaskattkerfisins er skoðuð samhliða toll- og vörugjaldakerfinu kemur í ljós að neysluskattar hérlendis standast ekki þá kröfu (mynd 7). Til dæmis þurfa þeir sem sækja íþróttaviðburði ekki að greiða neinn virðisaukaskatt á meðan þeir sem kjósa að horfa á íþróttir heima fyrir greiða 69% skatt af sínum sjónvarpskaupum. Slík mismunun eykur ekki einungis velferðartap samfélagsins af skattheimtunni heldur mismunar fólki einnig verulega eftir hegðun. Bæði skilvirkni og hlutleysi er því fórn að.

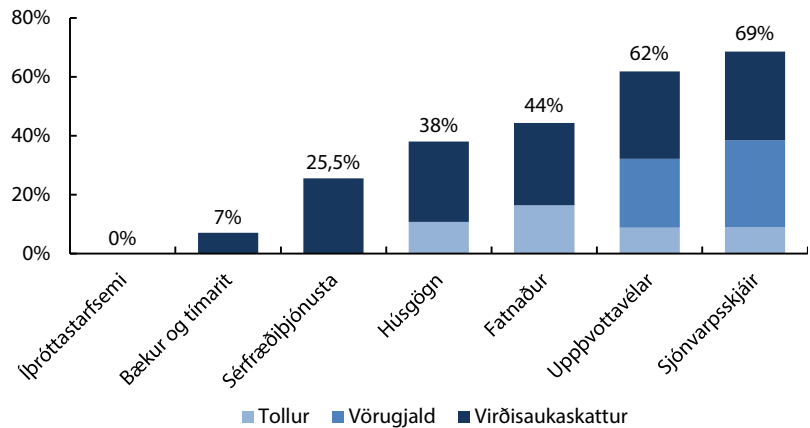
„Þeir sem sækja íþróttaviðburði greiða engan virðisaukaskatt á meðan þeir sem kjósa að horfa á íþróttir heima fyrir greiða 69% skatt af sínum sjónvarpskaupum“

Virðisaukaskattur óhentugt jöfnunartæki

Nefnt hefur verið til varnar fleiri en einu skattþrepi að slíkt fyrirkomulag bæti kaupmátt tekjulægri hópa, til dæmis þegar kemur að matarinnkaupum. Rannsóknir hérlendis hafa hins vegar sýnt að tekjuminni einstaklingar eyða svipuðu hlutfalli og þeir efnameiri í

Mynd 7 Þegar litið er á heildarálagningu tolla, vörugjalda og virðisaukaskatts koma í ljós háar álögur á ákveðnar vörutegundir

Heildarálagning neysluskatta ofan á upphaflegt verð (2012)



Tölur námundaðar að heilu prósentustigi nema fyrir sérfræðipjónustu

Heimildir: Ríkisskattstjóri; Tollstjóri; Samtök verslunar og þjónustu; Viðskiptaráð Íslands

„Til að ná markmiðum um jöfnuð er bæði árangursríkara og gagnsærra að skattleggja matvæli í almennu skattþrepi og nota tekjuskatta eða útgjöld ríkissjóðs til að ná fram jafnaðarsjónarmiðum“

matvæli, svo þrepaskiptingin hefur engin slík áhrif.¹¹ Þvert á móti gefur lægri skattlagning matvæla þeim efnameiri meiri skattaafslátt í krónum talið, þar sem sá hópur eyðir hærrí upphæðum í matvörur. Til að ná fram markmiðum um jöfnuð er því bæði árangursríkara og gagnsærra að skattleggja matvæli í almennu skattþrepi og nota tekjuskatta eða útgjöld ríkissjóðs til að ná fram jafnaðarsjónarmiðum.¹²

Undanþága ákveðinnar starfsemi frá virðisaukaskattskyldu skapar einnig vandamál. Spítalar og heilsugæslustöðvar hérlendis greiða ekki virðisaukaskatt af sinni starfsemi, en geta í staðinn ekki fengið þann virðisaukaskatt endurgreiddan sem þau greiða öðrum. Það þýðir að þegar heildsölufyrirtæki á heilbrigðissviði innheimta virðisaukaskatt af sölu tækjabúnaðar geta heilbrigðisstofnanir ekki komið honum áfram til notenda. Slíkt rof á keðju virðisaukaskatts eykur í þessu tilfelli kostnað heilbrigðisstofnana við tækjakaup umtalsvert og getur leitt til of lítilla tækjakaupa.^{13,14}

11) Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2011), „Iceland: Advancing Tax Reform and the Taxation of Natural Resources“

12) OECD (2010), „Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation“

13) OECD (2012), „Consumption Tax Trends“

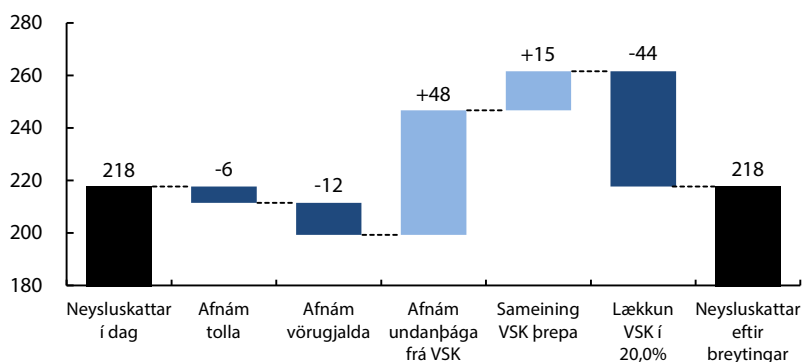
14) Undanþága fjármálaþjónustu þjagar virðisaukaskattur fyrir tækja í hagkerfinu þar sem fjármálastofnanir þurfa að velta óendurheimtanlegum virðisaukaskatti yfir á viðskiptavinum sínum. Hins vegar gæti verið tæknilega flókið að leggja virðisaukaskatt á slíka starfsemi. Sjá nánari umfjöllun í Kerrigan, Arthur (2010): „The elusiveness of neutrality – why is it so difficult to apply VAT to financial services?“

Almennt er best að ná pólitískum markmiðum með beinum aðgerðum í stað krókaleiða. Ef vilji er til að vernda ákveðna hópa, til dæmis vegna jafnaðar- eða byggðastefnusjónarmiða, eða niðurgreiða ákveðna starfsemi, til dæmis heilbrigðisþjónustu, ætti að ná slíkum markmiðum með beinum fjárframlögum frá hinu opinbera í stað afsláttar af virðisaukaskatti. Kostnaður neytenda af síðarnefnda fyrirkomulaginu er undantekningarlaust hærrí vegna þess velferðartaps sem slíkar þjaganir á hvatakerfi hagkerfisins valda. Slík leið torveldir einnig upplýsta umræðu og ákvarðanatöku um útgjöld samfélagsins, þar sem velferðartap undanþága er að mestu ósýnilegt.

„Almennt er best að ná pólitískum markmiðum með beinum aðgerðum í stað krókaleiða“

Mynd 8 Unnt er að afnema tolla og vörugjöld, leggja af þrepaskiptingu virðisaukaskatts og lækka skattlutfallið án samdráttar í tekjum ríkissjóðs

ma. kr.



Heimildir: Fjárlög; Tollstjóri; skýrsla fjármálaráðherra á Alþingi um einfaldara skattkerfi; Viðskiptaráð Íslands

Hægt að lækka almenna þrepið í 20,0%

Nauðsynlegt er að bæta núverandi kerfi svo það hætti að mismuna neysluhegðan, draga úr alþjóðaviðskiptum og skaða lífskjör héraðs. Fyrsta skrefið til þess er að afnema þá tolla og vörugjöld sem ekki er ætlað að draga úr samfélagslegum kostnaði. Slík aðgerð er ekki jafn kostnaðarsöm og ætla mætti, en vegna óskilvirkni núverandi kerfis eru tekjur af þessum gjöldum einungis 18 ma.kr. á ári þrátt fyrir háar álagningar á fjölmarga ólíka vöruflokka. Sameina ætti síðan yfir ákveðið tímabil og í samstarfi við hagsmunaaðila ólík virðisaukaskattsþrep héraðs og lækka almenna þrepið samhliða þeirri breytingu. Með því að afnema undanþágur frá virðisaukaskatti væri síðan mögulegt að lækka almenna þrepið umtalsvert í viðbót. Niðurstaða þessara breytinga væri skilvirkt og hlutlaust skattkerfi án viðskiptahindrana sem afla myndi sömu tekna fyrir ríkissjóð (mynd 8).

„Niðurstaða þessara breytinga væri skilvirkt og hlutlaust skattkerfi án viðskiptahindrana sem afla myndi sömu tekna fyrir ríkissjóð“

„Breyta þarf kerfinu í átt að flötum neysluskatti með sem breiðastan skattstofn og lágu almennu skatthlutfalli“

Heildarendurskoðun á neyslusköttum hérlendis er tímabær. Breyta þarf kerfinu í átt að flötum skatti með sem breiðastan skattstofn og lágu almennu skatthlutfalli. Slíkt skattkerfi væri skilvirkara, hlutlausara og gagnsærra en í dag. Jafnvel þótt heildartekjum ríkissjóðs af neyslusköttum yrði haldið óbreyttum myndu slíkar breytingar opna hagkerfið fyrir alþjóðaviðskiptum, bæta kjör neytenda og auka samkeppnishæfni fyrirtækja hérlendis. Ekki er eftir neinu að bíða.

Nánari upplýsingar veita Haraldur I. Birgisson framkvæmdastjóri og Viðar Ingason hagfræðingur í síma 510-7100. Fjölmiðlahorn Viðskiptaráðs má finna [hér](#).

Töluleg gögn að baki myndum úr þessari skoðun má nálgast á vef Viðskiptaráðs, en myndirnar sjálfar eru aðgengilegar á [flickr vef ráðsins](#).