

Skýrsla um áhrif  
skattbreytinga skv.  
lögum nr. 122/1993



## EFNISYFIRLIT

Inngangur.....	5
1. Helstu niðurstöður .....	7
2. Helstu breytingar á neyslusköttum og tekjuskatti einstaklinga á liðnum árum.....	11
3. Yfirlýsing ríkisstjórnar í tengslum við gerð kjarasamnings ASÍ og VSÍ vorið 1993 .....	13
4. Undirbúningur vegna breytinga á skattlagningu matvæla .....	17
5. Áhrif breytinganna á hag ríkissjóðs .....	27
6. Áhrif skattbreytinganna á hag almennings.....	43
7. Um áhrif skattatillagna á ráðstöfunartekjur heimila og hag fyrirtækja.....	79
8. Framkvæmd og eftirlit með fjölþrepa virðisaukaskatti.....	85
9. Stefnumótun í skattamálum.....	97
10. Um margþrepa virðisaukaskatt í löndum evrópusambandsins .....	107
11. Yfirlit um helstu breytingar á tekjuskatti einstaklinga .....	109

- Fskj. 1 Greinargerð Þjóðhagsstofnunar
- Fskj. 2 Skýrsla norsku sérfræðinganeftdarinnar
- A) Virðisaukaskattur í nokkrum öðrum löndum
  - B) Aðrar skýrslur um þrepaskiptan virðisaukaskatt
  - C) Greining á notkun fjölþrepa virðisaukaskatts í tekjujöfnunaraugnamiði
  - D) Þrepaskiptir óbeinir skattar og ófullkomin samkeppni
  - E) Vandamál tengd eftirliti og stjórnun



## INNGANGUR

Hinn 17. desember 1993 sendi Halldór Ásgrímsson, alþingismaður, forseta Alþingis svohljóðandi bréf:

*"Samkvæmt 3. gr. laga um Ríkisendurskoðun geta forsetar Alþingis að ósk þingmanna krafð ríkisendurskoðanda um skýrslu um einstök mál. Undirritaður alþingismaður óskar eftir að ríkisendurskoðandi gefi skýrslu um skattkerfisbreytingar samkvæmt frumvarpi nr. 251 um breytingar í skattamálum og breytingartillögum við það. Skýrslan fjalli m.a. um áhrif breytinganna á ríkisfjármál, hag almennings og fyrirtækja. Jafnframt verði gerð grein fyrir öryggi skattkerfisbreytinganna, kostnaði við þær og hugsanleg áhrif á skattsvik."*

Forsætisnefnd samþykkti hinn 20. desember að fela Ríkisendurskoðun umrætt verkefni. Við gerð skýrslunnar þurfti Ríkisendurskoðun að leita upplýsinga hjá fjölmörgum aðilum. Má þar nefna Þjóðhagsstofnun, Hagstofu Íslands, fjármálaráðuneytið, embætti ríkisskattstjóra og skattrannsóknarstjóra. Sérstaklega vill stofnunin þakka Sigurði Snævarr, hagfræðingi hjá Þjóðhagsstofnun, fyrir veitta aðstoð við gerð skýrslunnar.



## 1. HELSTU NIÐURSTÖÐUR

Nauðsynlegar lagabreytingar vegna lækkunar virðisaukaskatts á matvælum úr 24,5% í 14% voru afar síðbúnar. Tíminn sem skattyfirvöldum gafst til lokaundirbúnings og kynningar á breytingunni var af þessum sökum knappur. Tímaskortur við undirbúning svo umfangsmikillar breytingar er mjög óheppilegur þar sem hætt er við að hann verði ekki eins vandaður og nauðsynlegt er.

Þrátt fyrir hinn skamma tíma sem bæði skattyfirvöld og skattskyldir aðilar fengu til undirbúnings breytingarinnar verður ekki annað sagt en að hún sem slík hafi tekist betur en vonir stóðu til. Góð samvinna náðist á milli ríkisskattstjóraembættisins og Kaupmannasamtakanna auk þess sem stórir aðilar í matvöruverslun lögðu sitt að mörkum til þess að breytingin mætti ganga snurðulaust fyrir sig.

Gert var ráð fyrir því að ákvæði laga nr. 122/1993 um breytingar í skattamálum hefðu í för með sér að tekjur ríkissjóðs af virðisaukaskatti á heilu ári lækki um 3,1 milljarð króna. Á móti mæla löggin fyrir um hækkun á tryggingargjaldi, tekjuskatti einstaklinga og bifreiðagjaldi sem að viðbættum öðrum minniháttar breytingum nema um 1,3 milljörðum króna. Samtals má gera ráð fyrir að skattbreytingarnar hafi í för með sér um 1,8 milljarða króna lækkun á tekjum ríkissjóðs á ári. Ef tillögur 2. minnihluta fjárhags- og viðskiptanefndar hefðu á hinn bóginn náð fram að ganga má ætla að tekjulækkun ríkissjóðs hefði numið 1,4 milljörðum króna. En hefðu tillögur 3. minnihluta nefndarinnar náð fram að ganga má ætla að tekjulækkun ríkissjóðs hefði numið 2,2 milljörðum króna. Athugun á innheimtu fyrstu sex mánuði ársins 1994 bendir til þess að frávik frá þessum áætlunum séu óveruleg.

Útreikningar benda til þess að þó að lækkun virðisaukaskatts á matvæli auki kaupmátt ráðstöfunartekna þá sé hún ekki skilvirk leið til tekjujöfnunar í samanburði við ýmsar aðrar jöfnunaraðgerðir. Einnig benda útreikningar til þess að einungis um 16% af tekjutapi ríkissjóðs vegna lækkunarinnar skili sér til lágtekjuheimila.

Ætla má að lækkun virðisaukaskatts á matvælum samkvæmt lögum nr. 122/1993 hafi í för með sér um 17 þúsund króna kaupmáttaraukningu hjá þeim tekjulægstu eða um 1,8% hækkun samanborið við um 36 þúsund

króna kaupmáttaraukningu hjá þeim tekjuhæstu sem svarar til 0,5% hækkunar. Meðalhækkun kaupmáttar hjá fjölskyldum í úrtakinu reyndist vera um 1% og meðalávinnur fjölskyldunnar um 28 þúsund krónur á ári. Aðgerðin vegur hlutfallslega þyngra hjá þeim sem lægri hafa tekjurnar en þeir tekjuhærri fá engu að síður fleiri krónur í sinn hlut.

Áætlað er að lög nr. 122/1993 muni auka skatta fyrirtækja um 460 milljónir króna. Tillögur 2. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar hefðu haft mun minni skattahækkunir á fyrirtækjum í för með sér. Hins vegar má ætla að tillögur 3. minnihluta hefðu aukið skatta fyrirtækja mest eða um 670 milljónir króna.

Útreikningar á dreifingu útgjalda og tekna benda til þess að beinar aðgerðir til tekjujöfnunar séu almennt áhrifameiri en óbeinar aðgerðir. Þannig hafa beinar aðgerðir á borð við hækkun hátekjuskatts eða barnabótaauka mun meiri tekjujöfnunaráhrif en lækkun óbeinna skatta eins og virðisaukaskatts.

Gjalda verður varhug við því að byggja jafn afdrifaríka ákvörðun og lækkun virðisaukaskatts á matvælum á eins takmörkuðum athugunum á áhrifum hennar og raunin var í því tilviki sem til skoðunar er í þessari skýrslu. Full þörf sýnist vera á því að rannsaka nánar og með markvissari hætti áhrif skattbreytinga á hag almennings og fyrirtækja í því skyni að geta sagt fyrir um líkleg áhrif tiltekinna valkosta í skattamálum. Til þess að auðvelda rannsóknir sem þessar þarf að bæta þann gagnagrunn sem nú er fyrir hendi.

Mjög mikilvægt er að jöfnunaráhrif aðgerða á skattasviðinu séu skoðuð í heild sinni en ekki einungis litið á afmörkuð tilvik. Leggja verður áherslu á að stefnumótun er lýtur að neyslusköttum sé í samræmi þá stefnu er mörkuð hefur verið varðandi tekjuskatta og aðrar aðgerðir stjórnvalda til tekjujöfnunar.

Óumdeilt er að fjölgun skattþrepa í virðisaukaskatti þyngir framkvæmd, flækir bókhald, gerir eftirlit erfiðara og eykur þar með hættuna á undanskotum þar sem hún felur í sér möguleika á tilfærslu veltu milli þrepa. Ómögulegt er hins vegar að segja til um hve mikið undandráttur muni aukast í kjölfar breytinganna.

Ljóst er að fjölgun skattþrepanna krefst aukins mannafla ef halda á uppi svipuðu eftirlitsstigi með virðisaukaskatti og áður. Það sem af er



árinu hafa 14 starfsmenn sem fyrst og fremst er ætlað að sinna eftirliti með virðisaukaskatti verið ráðnir til viðbótar við aðra starfsmenn skattkerfisins. Reikna má með að rekstrarkostnaður skattkerfisins á ári muni fyrst um sinn hækka um 40 - 45 milljónir króna vegna þessarar starfsmannafjölgunar.

Fátt bendir til annars en að kostnaðarauki verslunarinnar vegna breytinganna virðisaukaskattinum hafi verið tiltölulega lítill. Þá sýndu þær verðkannanir sem gerðar voru í kjölfar breytingarinnar að lækkun skattsins hefði skilað sér að mestu í lægra verðlagi.



## 2. HELSTU BREYTINGAR Á NEYSLUSKÖTTUM OG TEKJUSKATTI EINSTAKLINGA Á LIÐNUM ÁRUM

### 2.1 Sölu- og virðisaukaskattur á matvæli

Frá gildistöku laga um söluskatt árið 1960 voru öll matvæli önnur en nýmjólk, súrmjólk og undanrenna, heimilisnotkun bænda á eigin framleiðsluvörum og neysluvatn, söluskattsskyld. Árið 1970 var sala á neyslufiski undanþegin söluskatti. Á árinu 1975 var söluskattur felldur niður af nokkrum matvörutegundum svo sem ávöxtum, grænmeti, kaffi, te, kakói, brauði og kökum. Á grundvelli laga um kjaramál nr. 96/1978 voru matvæli almennt undanþegin söluskatti haustið 1978. Tæpum 10 árum síðar eða á miðju ári 1987 var lagður sérstakur 10% söluskattur á matvæli önnur en helstu landbúnaðarvörur og fisk.

Hinn 1. janúar 1988 tóku síðan gildi mjög veigamiklar breytingar á söluskattskerfinu sem fyrst og fremst fólust í breikkun skattsstofnsins. Lætur nærri að stofninn hafi verið breikkaður um þriðjung með því að afnema ýmsar mjög viðmiklar undanþágur sem í gildi höfðu verið í lengri eða skemmri tíma. M.a. var kveðið á um að matvæli skyldu á ný að fullu söluskattsskyld. Ástæðurnar fyrir þessum breytingum voru einkum tvær. Annars vegar var þeim ætlað að tryggja betur söluskattsframkvæmdina, en hún hafði verið mjög brotarkennd vegna aragrúa af undanþágum, og hins vegar að undirbúa jarðveginn fyrir upptöku á nánast undanþágulausum virðisaukaskatti í einu þrepi en á þessum tíma voru áform uppi um að slík skattkerfisbreyting kæmi til framkvæmda á miðju ári 1989. Þau áform náðu fram að ganga hinn 1. janúar 1990 svo sem kunnugt er en þá komu lög nr. 50/1988 um virðisaukaskatt til framkvæmda.

Samhliða því að gera matvæli skattsskyld gripu stjórnvöld til viðtækra hliðaraðgerða í því skyni að eyða áhrifum skattsins á framfærslukostnað. T.d. voru bæði barnabætur og barnabótaauki hækkadar verulega til þess að hamla á móti áhrifum skattbreytingarinnar á hag barnafjölskyldna.

Í umræðunni um upptöku virðisaukaskatts lögðu stjórnvöld frá upphafi mikið kapp á að aðeins yrði um eitt skatthlutfall að ræða. Var í því sambandi einkum vísað til þeirra erfiðleika sem fleiri en eitt skattþrep voru talin hafa í för með sér á framkvæmd og eftirlit. Gjarnan var vísað

til neikvæðrar reynslu annarra þjóða af margþrepa virðisaukaskatti. Niðurstaðan varð sú að þegar virðisaukaskattur kom til framkvæmda hér á landi hinn 1. janúar 1990 var hann í einu þrepi. Á hinn bóginn tryggðu stjórnvöld að verð á helstu nauðsynjavörum heimilanna lækkuðu í tengslum við kerfisbreytinguna. Var það gert með hefðbundnum niðurgreiðslum eða með því að endurgreiða hluta virðisaukaskattsins af tilteknum vörutegundum á framleiðslustigi. Þannig var verð á mjólk, dillakjöti, innlendu grænmeti og fiski lækkað sem svaraði til þess að þessar vörur hefðu borið ígildi 14% virðisaukaskatts.

## **2.2 Breytingar á tekjuskatti einstaklinga frá 1988.**

Í byrjun árs 1988 var tekin upp staðgreiðsla tekjuskatts og útsvars hér á landi. Við upptöku kerfisins var persónuafsláttur ákveðinn það riflegur að tryggt var að ekki var greiddur skattur af tekjum sem jafngilda tæplega 71 þúsund krónum ef tekið er tillit til breytinga á meðaltals framfærsluvísitölu milli áráanna 1988 og 1993. Frá 1988 hafa skattleysismörk hins vegar lækkað verulega enda persónuafsláttur ekki fylgt verðlagi á þann hátt sem gert var ráð fyrir í upphafi.

Frá árinu 1988 hefur skatthlutfall í staðgreiðslu, þ.e. tekjuskattur og útsvar, breyst fimm sinnum og verið hækkað úr 35,2% á árinu 1988 í 41,84% á árinu 1994. Persónuafsláttur lækkaði hins vegar úr 299 þúsund krónum á árinu 1988 í 285 þúsund krónur á árinu 1993 miðað við hækkun meðaltals framfærsluvísitölu frá 1988 - 1993. Lækkunin á föstu verðlagi nemur því um 4,7%. Skattleysismörkin 1988, reiknuð með sama hætti voru 851 þúsund krónur en 690 þúsund krónur á árinu 1993. Lækkunin nemur því 19%. Jafnframt hafa orðið umtalsverðar breytingar á bæði barnabótum og barnabótaauka en bætur þessar voru eins og áður segir hækkaðar sérstaklega í ársbyrjun 1988 til þess að hamla á móti áhrifum söluskatts á matvæli. Loks má nefna að þær auknu endurgreiðslur sem gripið var til af sama tilefni á árinu 1988 hafa lækkað nokkuð á síðustu árum. Nánar er vikið að þessum breytingum í 11. kafla.

### 3. YFIRLÝSING RÍKISSTJÓRNAR Í TENGLUM VIÐ GERÐ KJARASAMNINGS ASÍ OG VSÍ VORIÐ 1993

Sú þróun skatta og bóta frá því að breytingarnar á skattkerfinu áttu sér stað á árinu 1988 og nokkuð lækkandi niður- og endurgreiðslur sem vikið er að í 2. kafla og nánar er lýst í 11. kafla, mun fyrst og fremst hafa ráðið því að samninganefnd Alþýðusamband Íslands setti kröfuna um lækkun virðisaukaskatts af matvælum á oddinn í síðustu kjarasamningum. Samninganefndin taldi að þó lækkun matarskatts væri e.t.v. ekki markvissasta tekjujöfnunaraðgerð sem hægt væri að grípa til mætti hins vegar meta slíka breytingu sem tiltölulega varanlega aðgerð.

Samningar milli Alþýðusambands Íslands og Vinnuveitendasambands Íslands voru undirritaðir þann 21. maí 1993. Í kjölfar undirritunar samningsins birti ríkisstjórnin eftirfarandi yfirlýsingu:

*"Ríkisstjórnin telur mikilvægt að eyða óvissu í kjaramálum, tryggja frið á vinnumarkaði og treysta þannig stöðugleika í efnahagsmálum með víðtækri samstöðu um kjarasamninga til loka næsta árs. Á þessum forsendum er ríkisstjórnin reiðubúin að ganga eins langt og nokkur kostur er í ljósi erfiðrar stöðu í ríkisbúskapnum í þá átt að greiða fyrir gerð kjarasamninga til lengri tíma.*

*Ríkisstjórnin er reiðubúin til samstarfs við samtök launafólks og atvinnurekenda um öflugna sókn í atvinnumálum, sem treystir íslenskt atvinnulíf.*

1. *Ríkisstjórnin mun stuðla að áframhaldandi lækkun vaxta en vextir af ríkisverðbréfum hafa farið lækkandi að undanfögnu. Nafnvextir í bönkum hafa einnig lækkað. Mikilvægt er að þessi þróun haldi áfram og aðgerðum í peningamálum verði hagað þannig að forsenda verði fyrir lækkun vaxta. Þetta á einnig við um aðgerðir er lúta að viðskiptum Seðlabankans og innlánsstofnana, þ.á. m. bindiskyldu.*

*Að undanfögnu hefur sala á ríkisverðbréfum í auknum mæli farið fram með frjálsum útboði á markaði. Þessu verður haldið áfram og fjölbreytni í framboði bréfa aukin m.a. með útgáfu ríkisverðbréfa í erlendri mynt á innlendum markaði.*

*Lánsfjárförf innlendra aðila verður takmörkuð eins og kostur er til að forðast neikvæð áhrif á þróun raunvaxta. Hér ræður afkoma ríkissjóðs miklu og sama gildir um framkvæmd húsbúskerfisins.*

2. *Á árinu 1993 verða útgjöld ríkissjóðs til atvinnuskapandi aðgerða, einkum fjárfestingar og viðhalds, aukin um 1.000 milljónir króna frá því sem áður*

hefur verið ákveðið. Þetta felur í sér að heildarútgjöld ríkissjóðs vegna fjárfestingar og viðhalds á árinu 1993 verða 17 milljarðar króna eða 3 milljörðum króna meiri en á árinu 1992.

Jafnframt mun ríkisstjórnin beina því til ríkisstofnana að fresta tækjakaupum eftir því sem unnt er en auka í þess stað viðhald þar sem slíkt er aðkallandi.

3. Á árinu 1994 verður varið 1 milljarði króna í sérstök verkefni, nýframkvæmdir og viðhald, þar sem leitast verður við að skapa sem flest störf. Þetta felur í sér að heildarútgjöld ríkissjóðs til fjárfestingar og viðhalds á árinu 1994 gætu orðið allt að 2 milljörðum króna meiri en á árinu 1992. Árin 1989, 1990 og 1992 námu þessi útgjöld að meðaltali um 14 milljörðum króna á verðlagi ársins 1993. Samkvæmt þessu verða útgjöld ríkisins til fjárfestingar og viðhalds 5 milljörðum króna meiri árin 1993 og 1994 samtals en ef miðað er við meðaltal þriggja ofangreindra ára. Þetta er gert í ljósi versnandi atvinnuástands og þrátt fyrir þá erfiðleika sem við er að etja í ríkisbúskapnum vegna minnkandi tekna.
4. Ríkisstjórnin er reiðubúin til samstarfs við samtök launafólks og atvinnurekenda með það að markmiði að treysta íslenskt atvinnulíf. Til þess þarf öflugra sókn í atvinnumálum, m.a. með breytingum á starfsskilyrðum, skipulagi og starfsaðferðum sem skila munu árangri til lengri tíma. Aðilar vinnumarkaðarins hafa gert fjölmargar tillögur í atvinnumálum sem liggja munu til grundvallar frekara starfi. Ríkisstjórnin mun sérstaklega beita sér fyrir því að eftirfarandi aðgerðir verði undirbúnar þannig að þær geti komið til framkvæmda eigi síðar en á næsta ári. Um undirbúning þessara aðgerða verður tekin upp samvinna og samráð við samtök launafólks og vinnuveitenda.
  - a. Skipulag og fjármögnun öflugrar kynningar á íslenskum vörum og þjónustu á erlendum vettvangi verður endurskoðuð í þeim tilgangi að styrkja þetta starf. Þessi starfsemi fer nú m.a. fram á vegum útflutningsráðs og ferðamálaráðs en fleiri aðilar munu koma að þessum málum.
  - b. Fjárfesting erlendra fyrirtækja er mikilvægur þáttur í öflugra og fjölbreyttara atvinnulífi á Íslandi. Til þess að efla þennan þátt verður starfsemi af opinberri hálfu á þessu sviði aukin. Ríkisstjórnin mun beita sér fyrir því að framkomnar tillögur um frísvæði nái fram að ganga.
  - c. Íslensk fyrirtæki þurfa í auknum mæli að styrkja stöðu sína á alþjóðavettvangi með því að fjárfesta í atvinnulífi annarra þjóða. Greitt verður fyrir fjárfestingu íslenskra fyrirtækja í erlendum sjávarútvegi.
  - d. Vegna ónógs undirbúnings hefur íslenskt fiskeldi ekki skilað þeim arði sem vænst var, þrátt fyrir mikla fjárfestingu. Til þess að nýta þá möguleika sem kunna að felast í fiskeldi í framtíðinni verða rannsóknir á þessu sviði eflaðar.

- e. *Öflugt rannsókn- og þróunarstarf gegnir stöðugt auknu hlutverki í því að skapa traust og fjölbreytt atvinnulíf. Þetta starf verður eftt, m.a. með ýmsum skipulagsbreytingum.*
  - f. *Þjónusta við erlend skip á Íslandi hefur farið ört vaxandi að undanfögnu. Markvisst verður unnið að því að greiða fyrir viðskiptum við erlend skip þannig að Ísland geti orðið þekkt þjónustumiðstöð í Norður-Atlantshafi.*
  - g. *Til þess að auka sölu á innlendri orku verður leitað allra leiða til að nýta þá umfram orku sem nú er fyrir hendi í raforkukerfi landsmanna. Hér þarf að athuga vel verðlagningu og markaðslegar forsendur í samkeppni við aðra orku.*
5. *Ríkisstjórnin mun greiða niður tímabundið frá 1. júní verð á tilteknum kjötvörum og mjólkurafurðum sem nú bera allt að 24,5% virðisaukaskatt þannig að það jafngildi lækkun virðisaukaskatts í 14%. Lækkunin stendur til áramóta þegar virðisaukaskattur á matvörum lækkar. Með þessu lækkar verð á viðkomandi kjötvörum um 3,5% - 5% en á mjólkurvörum um 8,4%.*
6. *Virðisaukaskattur á matvælum verður lækkaður í 14% frá 1. janúar 1994. Við framkvæmd á skattlagningu sælgætis og gosdrykkja verður þess gætt að samkeppnisstaða hliðstæðra vörutegunda raskist sem minnst og einnig verður hugað að samkeppnisstöðu innlendrar framleiðslu gagnvart innflutningi.*
- Til að fjármagna þessa lækkun að hluta verður lagður skattur á fjármagnstekjur frá 1. janúar 1994. Miðað verður við 10% skatt á nafnvexti sem verði innheimtur í staðgreiðslu.*
- Miðað er við að lagafrumvörp um skattbreytingar verði lögð fyrir Alþingi í október.*
7. *Til að bæta stöðu útflutningsgreina verður tryggingagjald af þessum greinum fellt niður til ársloka 1993. Í ljósi erfiðrar stöðu í sjávarútvegi væri æskilegt að sveitarstjórnir tækju tillit til þessara erfiðleika í ákvörðunum um gjaldskrár hafna. Ríkisstjórnin mun beita sér fyrir því að sett verði lagaákvæði er heimili slíkt.*
8. *Til að draga úr áhrifum þorskaflaskerðingar á þessu ári verður þeim aflaheimildum Hagræðingarsjóðs, sem óseldar eru, nú úthlutað án endurgjalds og er þar komið til móts við þá sem urðu fyrir mestri skerðingu við síðustu úthlutun.*
9. *Til að styrkja skatteftirlit verður hið nýja embætti skattrannsóknarstjóra eftt og aukið áttak í skatteftirliti verður undirbúið, meðal annars á grundvelli tillagna nefndar sem mun skila álitu á næstunni."*

Eins og af yfirlýsingunni má ráða voru aðgerðir þær sem stjórnvöld lýstu sig reiðubúin til þess að grípa til í því skyni að greiða fyrir

kjarasamningum af margvíslegum toga. Þær sem fyrst og fremst snerta umfjöllunarefni skýrslu þessarar koma fram í 6. tölul. en nokkru leyti 5. og 9. tölul. Nefndur 6. töluliður mælir fyrir um að ríkisstjórnin beiti sér fyrir því að virðisaukaskattur af matvælum lækki úr 24,5% í 14% frá 1. janúar 1994.



## 4. UNDIRBÚNINGUR VEGNA BREYTINGA Á SKATTLAGNINGU MATVÆLA

### 4.1 Frumvarp til laga um breytingar á skattamálum.

Eins og fram kemur í 6. tölulið yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar var við það miðað að nauðsynleg lagafrumvörp yrðu lögð fram á Alþingi í október 1993. Það var þó ekki fyrr en í lok nóvember 1993 að frumvarp að lögum um breytingar á skattmálum var lagt fram. Þar var að finna margvíslegar tillögur að breytingum á skattalöggjöfinni. Sú langviðamesta tengdist yfirlýsingum ríkisstjórnarinnar vegna kjarasamninganna vorið 1993 og laut að lækkun virðisaukaskatts af matvælum. Jafnframt fól frumvarpið í sér breytingar er tengjast ákvörðunum sem teknar voru í árslok 1992 og varða breytta tekjuöflun sveitarfélaga. Frumvarpið var afgreitt sem lög nr. 122/1993 hinn 21. desember eftir að á því höfðu verið gerðar ýmsar breytingar.

Í stuttu máli fólu lög in í sér eftirfarandi breytingar:

Virðisaukaskattur af matvælum, að sælgæti og gosi undanskyldu, var lækkaður úr 24,5% í 14%. Jafnframt þessu var fallið frá innheimtu virðisaukaskatts af fargjöldum innanlands og ferðaþjónustu annarri en gistingu en samkvæmt breytingum á virðisaukaskattslögunum í árslok 1992 skyldi skattheimta þessi koma til framkvæmda í fyrsta sinn ársbyrjun 1994.

Vörugjald af gosi og sælgæti var hins vegar lækkað nokkuð jafnframt því sem lögð voru vörugjöld á nokkrar vörur sem virðisaukaskattslækkunin tók til, svo sem kaffi og te, ís, "snakkvörur" ýmis konar og sykruð matvæli. Að auki lækkuðu vörugjöld af málningu, steinull og einangrunarbandi en hækkuðu á öðrum byggingarvörum svo og af bensíni jafnframt því sem vörugjaldstofn var breikkaður lítillega. Á móti hækkuðu vörugjalds af bensíni var landsútsvar sem um árbil hefur verið lagt á olíufélög fellt niður, sbr. 4. gr. laga nr. 124/1993, um breyting á lögum um tekjustofna sveitarfélaga.

Í kjölfar þess að útsvarsheimildir voru hækkaðar úr 7,5% í 9,2% var gert ráð fyrir að skatthlutfall tekjuskatts færi úr 34,3% í 32,8% á ný en svo sem kunnugt er var hlutfallið hækkað á árinu 1993 um 1,5 prósentustig

sem að mestu var veitt til sveitarfélaganna til að veða upp tekjumissi í kjölfar niðurfellingar aðstöðugjalds. Í stað þess að stíga skrefið alveg til baka vegna hækkunar útsvarsheimildarinnar var ákveðið að tekjuskattshlutfallið yrði 33,15% og með því móti veða að nokkru upp á móti lækkun virðisaukaskatts af matvælum. Skatthlutfall tekjuskatts einstaklinga hækkaði því í raun um 0,35 prósentustig þegar tekið hefur verið tillit til breytingar á skatthlutfalli útsvars. Þá kom skerðing á vaxtabótum sem samþykkt var í árslok 1992 til framkvæmda í ár.

Loks fólu lögin í sér hækkun tryggingargjalds um 0,35 prósentustig og bifreiðagjalds um 35% að meðaltali.

Það er gömul saga og ný að frumvörp að skattlagabreytingum, veigalitlem sem veigamiklum, eru oft síðbúin og afgreidd sem lög tiltölulega skömmu áður en þau eiga að koma til framkvæmda. Af þessu sökum verður nauðsynlegur undirbúningur vegna breytinga á framkvæmd ekki eins góður og þörf er á. Sama á við um kynningu á breytingunum gagnvart hinum skattskyldu aðilum sem er oftast en ekki full seint á ferðinni.

Miðað við hve veigamiklar breytingar hér voru á ferðinni, einkum vegna virðisaukaskatts, var tími sá sem löggjafinn hafði til stefnu til þess að afgreiða málið ákaflega skammur. Eins og áður segir var frumvarpið lagt fram í lok nóvember og afgreitt sem lög hinn 21. desember s.l. Þau komu til framkvæmda að stórum hluta frá og með áramótunum. Eins og gengur var nokkur óvissa um afdrif málsins á tímabili auk þess sem frumvarpið tók nokkrum breytingum á síðustu stigum afgreiðslu þess á Alþingi.

Að afgreiða jafnstór mál og umræddar skattlagabreytingar á svo skömmum tíma fyrir gildistöku þeirra hefur í fyrsta lagi í för með sér hættu á óvandaðri og yfirborðskenndri umfjöllun á Alþingi. Hætt er við að fullnægjandi upplýsinga um áhrif breytinganna sé annað hvort ekki aflað eða að þær komist ekki til skila enda er hér oftast um tiltölulega flókin mál að ræða. Hafa verður í huga í þessu sambandi að í desember eru annir að jafnaði miklar á Alþingi vegna afgreiðslu fjárlagafrumvarps og tengdra mála. Í ljósi þessa er mikilvægt að afgreiða jafn viðmikil mál og hér um ræðir fyrir þessar annir ef þess er nokkur kostur.

Í öðru lagi verður undirbúningur skattyfirvalda allur óvissari og handahófskenndari því línur skýrast ekki fyrr en á síðustu stundu. Eins

og fram kemur hér á eftir hófu skattyfirvöld undirbúning sinn eftir því sem hægt var strax eftir samkomulag aðila vinnumarkaðarins. Skattyfirvöldum var nokkur vorkunn í þessu sambandi, þar sem undirbúningur að skattlagabreytingum, sem ekki er að fullu ljóst hverjar verði, hlýtur eðli málsins að verða ómarkvissari en ella.

Í þriðja lagi leiðir síðbúin breyting til þess að gjaldendum er haldið í óvissu um endanlega niðurstöðu málsins og ekki er hægt að kynna þeim breytingar á framkvæmd fyrr en breytingin nánast vofir yfir. Slíkt er auðvitað ekki verjandi þó svo að stjórnvöld hafi leyft sér slíkt um árábil þegar um skattbreytingar er að ræða.

## **4.2 Undirbúningur og kynning skattyfirvalda á breytingum á virðisaukaskatti.**

### **4.2.1 Undirbúningur**

Í framhaldi af samkomulagi ríkisstjórnarinnar og aðila vinnumarkaðarins hófst undirbúningur af hálfu fjármálaráðuneytisins og embættis ríkisskattstjóra vegna fyrirhugaðra breytinga, þ.e. sérstaks 14% skattþreps á matvæli.

Fyrsta skrefið í undirbúningi var fólgin í forathugun á eðli fyrirhugaðra breytinga og grófu mati á áhrifum í samvinnu við fjármálaráðuneytið. Beindist athyglin ekki síst að því hversu víðtæk lækkunin yrði, þ.e. til hvaða atvinnugreina breytingin lækkun skattþrepsins næði og athugun á fjölda gjaldenda sem breytingarnar hefðu áhrif á. Þá þurfti að kanna hvaða lagabreytingar væru nauðsynlegar svo og nauðsynlegar breytingar á ýmsum þáttum framkvæmdarinnar, svo sem á tölvukerfum, eyðublöðum o.fl. M.a. var reglugerð nr. 50/1993 breytt strax til að auðvelda eftirlit með virðisaukaskattsskilum.

Könnun á gjaldendaskrá ríkisskattstjóra leiddi í ljós að breytingin myndi væntanlega ná að einhverju leyti til allt að 6.000 aðila eða tæplega 1/4 þeirra gjaldenda sem skráðir eru í virðisaukaskattsskrá.

Mikil vinna fór í undirbúning laga- og reglugerðarsetningar. Snemma sumars var hafist handa við að setja saman frumvarpsdrög vegna fyrirhugaðra breytinga. Vinna við verkefnið var í höndum fjármála-

ráðuneytisins en í nánu samráði og samvinnu við embætti ríkisskattstjóra sem hafði að nokkru leyti tæknilega útfærslu með höndum.

Samhliða undirbúningi að lagafrumvarpi var unnið að undirbúningi nauðsynlegra breytinga á reglugerðum enda snemma tekin sú ákvörðun að megin línur varðandi skattskyldu yrðu settar inn í lögin en kveðið á um nánari útfærslu í reglugerð.

Vegna breytinga á virðisaukaskattskerfinu var nauðsynlegt að gera breytingar á tölvukerfum Ríkisskattstjóra. Þessar breytingar snúa einkum að endurgreiðslu hluta virðisaukaskatts til aðila í veitingarekstri vegna matvælaaðfanga. Jafnframt var nauðsynlegt að gera smærri breytingar vegna breyttrar endurgreiðslu á neyslufiski.

Lagafrumvarpið varð nokkuð síðbúið en það var ekki lagt fram fyrr en í lok nóvember 1993. Breytingarnar áttu að taka gildi í ársbyrjun 1994 þannig að skammur tími var til stefnu. Vegna síðbúinnar afgreiðslu á lagafrumvarpinu nýttist haustið e.t.v. ekki eins vel og kostur var á til undirbúnings og kynningar.

#### **4.2.2. Kynning**

Samhliða öðrum undirbúningi var hafist handa við nauðsynlega kynningar- og útgáfustarfsemi. Kynningunni var skipt í fjóra megin þætti:

1. Fyrir starfsmenn skattkerfisins
2. Fyrir hagsmunaaðila
3. Fyrir gjaldendur
4. Önnur kynningarstarfsemi og auglýsingar

Milli jóla og nýárs voru birtar auglýsingar í öllum dagblöðum þar sem hinar væntanlegu breytingar voru allrækilega kynntar.

Um leið og reglugerð nr. 554/1993 um virðisaukaskattsskylda sölu af vörum til manneðis o.fl. hafði verið undirrituð hinn 27. desember 1993 var bæklingur RSK 11.22 um virðisaukaskatt af vörum til manneðis o.fl. prentaður. Bæklingurinn var tilbúinn til dreifingar 30. desember þ.e. tveim dögum áður en breytingin tók gildi. Var honum dreift til aðila í atvinnugreinum sem talið var að breytingarnar myndu snerta einna helst. Markhópurinn var skilgreindur sem aðilar í smásöluverslun, heildsöluverslun, bakarí, veitinga- og gististarfsemi o.fl.

Jafnframt var send út orðsending til allra virðisaukaskattskyldra aðila þar sem m.a. var fjallað stuttlega um meginbreytingar á virðisaukaskatti.

Þrátt fyrir afar skamman tíma tókst góð samvinna milli Ríkisskattstjóra og Kaupmannasamtakanna og einstakra aðila innan þeirra við að hrinda breytingunni í framkvæmd. Þannig lagði Hagkaup til vörulista sinn með yfir 10.000 vörunúmerum sem skattyfirvöld gátu síðan notað til að flokka saman hinar ýmsu vörutegundir í skattflokka. Þetta auðveldaði mjög allt leiðbeiningarstarf gagnvart kaupmönnum og öðrum hagsmunaaðilum. Listanum var dreift í tölvutæku formi til skattstjóra, Kaupmannasamtakanna og fleiri aðila sem þess óskuðu.

Ríkisskattstjóra var að mörgu leyti nokkur vandi á höndum. Lagasetningin var eins og áður segir síðbúin og því erfitt um vik að kynna lagabreytingar sem ekki er búið að lögfesta. Engu að síður gekk kynningin nokkuð vel fyrir sig þegar til kom. Þegar tillit er tekið til aðstæðna er ljóst að starfsmenn skattkerfisins unnu gott starf við að undirbúa og hrinda breytingunni í framkvæmd. Þá má heldur ekki gleyma þætti annarra er að málinu komu, einkum Kaupmannasamtakanna og Hagkaupa hf, en þessir aðilar lögðu mikið að mörkum til þess að tryggja að breytingin gengi eins greiðlega fyrir sig og kostur væri miðað við þann nauma tíma sem til stefnu var.

#### **4.2.3. Eftirlit**

Ekki verður um það deilt að séð frá sjónarhóli skatteftirlits er fjölgun skattþrepa í virðisaukaskatti óæskileg. Slíkar breytingar krefjast bæði meira eftirlits, sem flestir eru sammála um að hafi ekki verið of mikið fyrir, auk þess sem það er mun tímafrekara að sinna eftirliti með virðisaukaskatti í tveimur þrepum en einu.

Breytingin krafðist sérstaklega aukins eftirlits með tekju-skráningunni, þ.e.a.s. þeim þætti er lýtur að skiptingu veltunnar í skattflokka en í virðisaukaskattkerfinu hafði ekki þurft að sinna slíku eftirliti nema í litlum mæli. Eftirlitið felst í því að kanna hvernig er staðið að tekju-skráningu og skiptingu veltunnar í skattþrep svo og hvernig að innra eftirliti er staðið í verslunum sem selja vörur í báðum þrepum virðisaukaskatts.

Í fyrsta lagi þarf að kanna hvort þær verslanir sem skrá vörusölu í venjulega sjóðvél merkja allar vörur í 14% virðisaukaskattsþrepi með rauðum miða og enn fremur hvort einhverjar vörur eru merktar með þeim hætti enda þótt svo eigi ekki að vera. Kannanir leiddu strax í ljós að nokkur brögð eru að því að vörur séu alls ekki merktar með þessum hætti, einkanlega í minni verslunum. Enn fremur eru alltaf einhverjar vörutegundir sem ekki fá merkingu með rauðum miða enda þótt um matvörur sé að ræða. Þetta á ekki síst við um mjólkurvörur, vikturvörur hvers konar og ýmsar frystar vörur. Þá er töluvert um "áhættuvörur", þ.e. vörur, sem gjarnan er litið á sem matvöru, s.s. ýmsar tegundir af kexi, lýsispillur og vítamín svo eitthvað sé nefnt.

Þá þarf að ganga úr skugga um að sjóðvélar séu þannig úr garði gerðar að starfsfólk eigi auðvelt með skráningu t.d. hvort innsláttartakkar séu nógu margir. Eru t.d. sérstakir takkar fyrir allar mjólkurvörur eða aðrar vörur sem ekki eru merktar með rauðum miða? Veit starfsfólk hvaða takka á að nota? Kemur virðisaukaskattsþrep fram á uppgjörstrimli o.s.frv.?

Tekjuskráningarskoðunin er að öllu jöfnu auðveldari í þeim verslunum sem nota strikamerkingar. Fyrir utan hefðbundið eftirlit, þ.e. að ganga úr skugga um að sala samkvæmt kassastrimlum skili sér í tekjubókhald þarf að ganga úr skugga um þá skattflokka sem eru til staðar í hugbúnaðinum og að þeir skili sér rétt á uppgjörstrimlum.

Breytingin yfir í strikamerkingar hefur verið mjög ör á undanförmum árum ekki síst í matvöluverslunum. Nú nota u.þ.b. 80% af matvöruverslunum sjóðvélar sem uppfylla kröfur skattyfirvalda og er áætlað að um 80% af allri veltu í matvöruverslunum á höfuðborgarsvæðinu sé með strikamerkingar. Um 50% af veltu matvöruverslunarinnar er á höfuðborgarsvæðinu.

Aukin notkun strikamerkinga í verslunum hefur beint sjónum manna að því að tölvuendurskoðun hefur setið á hakanum við skatteftirlit. Mikil þörf er á endurmenntun starfsfólks í skattkerfinu vegna þessarar tegundar endurskoðunar samfara breytingum á tekjuskráningu og bókhaldi fyrirtækja. Kostnaður við þjálfun starfsmanna hefur ekki verið metinn en til hans hefði þurft að koma hvort sem til lækkunar virðisaukaskatts á matvælum hefði komið eða ekki.

Enda þótt fyrir liggi að aukin notkun strikamerkinga í verslun og viðskiptum auðveldi á sinn hátt skatteftirlit fylgir notkun þeirra ákveðin hætta sem bregðast þarf við. Nú eru í notkun nokkrar ólíkar tegundir hugbúnaðar fyrir strikamerkingar. Skiptast tegundirnar yfirleitt í tvö horn þ.e. þær sem eru með "lokað" kerfi en við slík kerfi geta kerfisfræðingar að jafnaði einir átt við og hinar þar sem kerfið er "opið" og aðrir en kerfisfræðingar geta átt við. Að öðru leyti er hugbúnaðurinn yfirleitt hannaður sérstaklega fyrir hvert og eitt fyrirtæki og mjög mismunandi hvaða upplýsingar koma fram á útkeyrslu dagsins. Ef til vill þyrfti að gera þær kröfur að Ríkisskattstjóri eða einhver annar aðili hefði umboð til að löggilda þau kerfi sem ásættanleg eru. Önnur hugmynd væri sú að einungis forrit frá fyrirtækjum sem hefðu fengið löggildingu til starfsseminnar væru tekin gild til tekjuskráningar. Meðal þess sem þyrfti að stuðla að er að yfirlitsblöð hvers dags gæfu tæmandi og sambærilegar upplýsingar. Vaxandi tölvuvæðing verslana og reynsla þeirra sem standa að skatteftirliti á öðrum Norðurlöndum mun vafalítið kalla á aukið aðhald með tölvufyrirtækjum sem veita þessa þjónustu.

Sérstakar eftirlitsaðgerðir á vegum ríkisskattstjóra vegna lækkunar á virðisaukaskatti á matvælum hófust í byrjun árs 1994. Fyrst var kannað hvernig staðið var að tekjuskráningu og verðmerkingu hjá rúmlega 100 aðilum, bæði á höfuðborgarsvæðinu og úti á landi.

Niðurstöður þessara athugana bentu til þess að ástand væri nokkuð gott hjá stærri verslunum en víða bágborið hjá þeim smæstu, ekki síst í söluturnum bæði hvað verðmerkingu og tekjuskráningu við kemur. Virðisaukaskattskrifstofa ríkisskattstjóra sendi af þessu tilefni smærri aðilum sérstakar leiðbeiningar um tekjuskráningu og bókhald.

Það getur reynst skattyfirvöldum erfitt að sannreyna skiptingu vörusölu í 14% og 24,5% skattþrep. Því kann að reynast nauðsynlegt að beita óbeinum aðferðum til þess að reyna að leiða út hvert hlutfall matvörusölunnar er af heildaveltunni. Sem dæmi um þetta fór eftirlitsdeild ríkisskattstjóra í nefndri athugun sinni víðsvegar um höfuðborgarsvæðið í þeim tilgangi að kanna ástand í verslunum og ekki síður til prófa þær eftirlitsaðferðir sem verið er að þróa á stofnuninni. Eins og áður er komið fram var ástand tekjuskráningarinnar almennt í sæmilegu lagi þegar tillit er tekið til aðstæðna. Einstök dæmi voru þó um annað.

Meðal annars kom í ljós var að 80% af dagssölu einnar lítillar verslunar var mjólkurvörur. Til að eftirlitsdeildin geti sannreynt slíka

sölu þarf í fyrsta lagi að kanna öll mjólkurvöruinnkaup verslunarinnar. Ef ekki er samræmi milli þeirra og sölunnar þarf að ganga úr skugga um öll önnur innkaup sem eiga að vera í 14% skattþrepi. Reynist enn ekki samræmi á milli vörusölu og innkaupa verður niðurstaða ríkisskattstjóra, þrátt fyrir mikla vinnu, þó einungis byggð á líkum. Þó framangreint dæmi segi ekki mikið um almennt ástand mála er það lýsandi um hve fyrirhafnarmikið það er að sannreyna skiptingu veltunnar þegar á reynir.

Í mars s.l. gerði eftirlitsskrifstofa ríkisskattstjóra, í samvinnu við alla skattstjóra, sérstaka eftirlitsáætlun vegna matvælaþrepsins. Áætlunin beinist að þeim atvinnugreinum sem breytingin á virðisaukaskatti náði til og verður sérstök áhersla lögð á þær atvinnugreinar sem eru í blandaðri starfsemi s.s. matvöruverslanir, söluturnar og heildsalar.

Áætlunin gerir ráð fyrir tvenns konar skoðunum þ.e. tekju-skráningarskoðun og uppgjörsskoðun.

Tekjuskráningarskoðunin tekur m.a. til þess hvort vörur séu rétt flokkaðar í skattþrep og hvaða aðgerðir eru notaðar til að tryggja aðgreiningu skattflokka á tekjuskráningarstigi.

Uppgjörsskoðun felur í sér athugun á því með hvaða hætti tekjur skila sér í bókhald og á virðisaukaskattsskýrslur. Einnig er réttmæti innskattsfrádráttar kannað. Þessari tegund skoðunar var ekki hægt að beita fyrr en eftir fyrsta skiladag virðisaukaskatts vegna ársins 1994, þ.e. í byrjun aprílmánaðar.

Eftirlitsáætlunin er þannig uppbyggð að fyrirtækjum er skipt í stærðarflokka. Í stærstu fyrirtækjunum er í flestum tilfellum gert ráð fyrir að beita báðum tegundum skoðunar. Í millistórum og smærri fyrirtækjum er gert ráð fyrir að ákveðið hlutfall sæti báðum tegundum skoðunar en aðrir sæti einungis tekjuskráningarskoðun nema sérstakt tilefni þyki til uppgjörsskoðunar.

Um mitt ár höfðu farið fram 216 tekjuskráningarskoðanir og 24 uppgjörsskoðanir. Sjónum hefur einkum verið beint að kjöt- og nýlenduvöruverslunum og blönduðum verslunum, auk söluturna, bensínstöðva og veitingastaða. Að mati ríkisskattstjóra má í grófum dráttum skipta aðilum í þrjá flokka eftir stærð og starfsemi:



- ◆ Í fyrsta flokki eru stór fyrirtæki með innra eftirlit í góðu lagi. Helstu athugasemdir við þessa tegund fyrirtækja hafa verið verðmerkingar eða skattflokkun í strikamerkjakerfi ásamt formi ytra strimils. Í eftirliti virðist sem aðallega þurfi að fylgja eftir formkröfum og öðrum afmörkuðum atriðum.
- ◆ Í öðrum flokki eru meðalstór og smærri fyrirtæki þar sem hagsmunaaðilar annast reksturinn. Helstu athugasemdir hér eru verðmerking, form ytri strimils, uppgjör, álagning og eigin úttekt í sumum tilfellum ótraustvekjandi. Tekjuskráningar og uppgjörsskoðun virðist gefa tilefni til vörunotkunarskoðunar hjá nokkrum aðilum.
- ◆ Í þriðja flokki virðast vera söluturnar og svipuð starfsemi þar sem verðmerkingar virðast almennt vera í ólagi, þekking forráðamanna á reglum um skattflokkun lítil, sala ekki aðgreind á sölustigi heldur notaðar óbeinar uppgjörsaðferðir, bókhald og uppgjör ótraustvekjandi. Virðist þurfa að skoða marga í vörunotkunarskoðun.

Skattyfirvöld leggja á það áherslu á virkt eftirlit sem stöðugt er endurskoðað í ljósi niðurstaða úr eftirlitsaðgerðum. Í upphafi var þó megin áhersla lögð á fræðslu og leiðbeiningar til skattaðila með það að markmiði að tryggja rétta framkvæmd til lengri tíma. Jafnframt hefur verið unnið að uppbyggingu og þróun á nýju eftirlitskerfi í virðisaukaskatti í því skyni að mæta kröfum flóknara kerfis.



## 5. ÁHRIF BREYTINGANNA Á HAG RÍKISSJÓÐS

### 5.1. Almennt yfirlit

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1994 var gert ráð fyrir ýmsum breytingum í samræmi við yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar vegna kjarasamninga í maí 1993 og áformaðar skattalagabreytingar samkvæmt frumvarpi að lögum nr. 122/1993. Veigamesta breytingin var eins og áður er rakið lækkun virðisaukaskatts af matvælum, sem talið var að myndi skerða tekjur ríkissjóðs um 3,1 milljarð króna, þar af um 2,6 milljarða á árinu 1994.

Til að mæta þessu tekjutapi að hluta var annars vegar gert ráð fyrir að leggja á sérstakan skatt á vaxtaskattur einstaklinga frá og með miðju ári 1994. Hins vegar var gert ráð fyrir að hækka tryggingagjald um 0,35 prósentustig og leggja á sérstakt 0,5% atvinnuþryggingagjald á einstaklinga. Skattstofn þessara gjalda eru heildarlaunagreiðslur. Til að draga úr áhrifum atvinnuþryggingagjaldsins á afkomu tekjulægri barnafjölskyldna var áformað að hækka barnabótaauka um 150 milljónir króna.

Þrátt fyrir þessa viðbótartekjuöflun var talið að tekjur ríkissjóðs myndu lækka um 1,2 milljarða króna eins og kemur fram í meðfylgjandi töflu.

Tafla 5.1. Forsendur fjárlagafrumvarpsins

Í milljónum króna	Áhrif m.v. heilt ár	Áhrif árið 1994
Lækkun virðisaukaskatts af matvælum	-3.100	-2.600
10% vaxtaskattur	550	150
0,35% hækkun tryggingagjalds á atvinnurekendur	560	500
0,5% atvinnuþryggingagjald á einstaklinga	1.000	900
Hækkun barnabótaauka	-150	-150
<b>Áhrif á tekjur ríkissjóðs</b>	<b>-1.140</b>	<b>-1.200</b>

Heimild: Frumvarp að lögum nr. 122/1993 um skattalagabreytingar

Samtök ASÍ og VSÍ gerðu athugasemdir við nokkra þætti fjárlagafrumvarpsins, sem þau töldu ekki samrýmast yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Því ákvað ríkisstjórnin að breyta nokkrum af fyrri

áformum sínum um tekjuöflun til að mæta kostnaði vegna niðurfellingar virðisaukaskatts af matvælum.

Fallið var frá áformum um álagningu sérstaks 0,5% atvinnutryggingargjalds á einstaklinga. Þá var gert ráð fyrir lækkun vörugjalda á nokkrum vöruflokkum til að koma í veg fyrir að samkeppnisstaða innlendra aðila raskaðist vegna lækkunar á virðisaukaskatti af matvælum. Í stað áður áformaðrar lækkunar tekjuskattshlutfalls einstaklinga um 1,5 prósentustig í tengslum við breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga var lagt til að lækkunin yrði aðeins 1,15 prósentustig. Jafnframt var lagt til að bifreiðagjöld hækkuðu um þriðjung að meðaltali.

Í yfirlýsingu stjórnvalda sem gefin var í tengslum við kjarasamninga vorið 1993 kom fram að ekki var gert ráð fyrir að gosdrykkir og sælgæti lækkuðu í verði til jafns við aðrar matvörur, en þess yrði þó gætt að raska samkeppnisaðstöðu þeirra sem minnst. Í fjárlagafrumvarpinu var miðað við að virðisaukaskattur á gosdrykkjum, ávaxtasafa, sælgæti o.fl. yrði lækkaður í 14% en á móti kæmi samsvarandi hækkun á vörugjaldi þannig að verð héldist sem næst óbreytt. Í frumvarpi að lögum nr. 122/1993 var fallið frá þessu en á hinn bóginn lagt til að vörugjald á samkeppnisvörur verði í lægra þrepi virðisaukaskatts og þannig dregið úr áhrifum af hækkun virðisaukaskatts á verð þeirra.

Þá ákvað ríkisstjórnin í tengslum við kjarasamningana að auka vegaf framkvæmdir um 250-300 milljónir króna. Sú aðgerð kallaði á sérstaka hækkun á mörkuðum tekjustofnun Vegagerðar ríkisins um allt að 5%. Í forsendum fjárlagafrumvarpsins var ekki gert ráð fyrir hækkun á þessum gjaldstofni.

Heildaráhrif þessara breytinga, sem lagðar voru til í skattalagafrumvarpinu, voru taldar auka tekjur ríkissjóðs um 255 milljónir króna á árinu 1994 eins og fram kemur í eftirfarandi töflu.

Tafla 5.2. - Frávik frá forsendum fjárlagafrumvarpsins

Í milljónum króna	Áhrif m.v. heilt ár	Áhrif árið 1994
0,35% hækkun á tekjuskatti einstaklinga	685	585
33% hækkun bifreiðagjalda	450	450
Fallið frá atvinnuþryggingagjalds á einstaklinga	-1.000	-900
Fallið frá breytingu barnabótaauka	150	150
Frestun gildistöku vaxtaskatts	-550	-150
Hækkun á bensíngjaldi og þungaskatti	285	285
Lækkun vörugjalds	-370	-310
Breikkun á vörugjaldsstofni o.fl.	205	145
<b>Viðbótaráhrif á tekjur ríkissjóðs</b>	<b>-145</b>	<b>255</b>

Heimild: Frumvarp að lögum nr. 122/1993 um skattalagabreytingar

Samanlögð áhrif framangreindra breytinga voru á þann veg að 945 milljónir króna vantaði til að brúa tekjutap ríkissjóðs vegna lækkunar virðisaukaskatts á matvæli og annarra breytinga í tengslum við yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar.

Í meðförum þingsins urðu nokkrar breytingar á skattalagafrumvarpinu. Meginbreytingin var á þá lund að lagt var til að ákvæði í lögum nr. 111/1992 um 14% virðisaukaskatt á fólksflutninga og ferðaþjónustu, auk breytinga á tryggingagjaldi í þessum atvinnugreinum sem taka áttu gildi 1. janúar 1994, yrðu felld niður. Þetta var talið skerða tekjur ríkissjóðs um 105 milljónir króna.

Niðurstaða fjárlaga ársins 1994 var því 104.146 milljónir króna sem er 675 milljón króna hærri fjárhæð en frumvarp til fjárlaga gerði ráð fyrir. Ástæður þessa eru tvær. Annars vegar ytri aðstæður, þ.e. breyttar efnahagsforsendur og betri innheimta á árinu 1993, hækkuðu tekjuáætlun fjárlagafrumvarpsins um 530 milljónir króna. Hins vegar breytt áform í skattamálum og hækkun bensíngjalds sem hækkuðu áætlunina um 145 milljónir króna.

Tafla 5.3. Breytingar frá fjárlagafrumvarpi til fjárlaga

Í milljónum króna	Fjárhæð
<b>Tekjuáætlun fjárlagafrumvarps</b>	<b>103.471</b>
Breyttar þjóðhagsforsendur	300
Breytt áform í skattamálum	-190
Vegna endurskoðunar kjarasamninga	-30
Lækkun kjarnfóðursgjalds	-40
Ýmsar breytingar við afgreiðslu Alþingis	-120
Aðrar breytingar	565
Hækkun bensíngjalds	335
Áhrif bensínverðs á heimsmarkaði	-300
Innheimtuáhrif o.fl.	530
<b>Tekjuáhrif, nettó</b>	<b>675</b>
<b>Tekjuáætlun fjárlaga</b>	<b>104.146</b>

Heimild: Fylgirit með fjárlögum 1994

Ríkisendurskoðun hefur reynt að leggja mat á skattbreytingar samkvæmt lögum nr. 122/1993, sem tengjast yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar, miðað við upplýsingar um innheimtar tekjur fyrstu sex mánuði ársins 1994. Á sama hátt hefur einnig verið reynt að leggja mat á breytingatillögur 2. og 3. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar við frumvarp að lögum nr. 122/1993, miðað við sömu forsendur. Niðurstaðan er sú að ekki er marktækur munur á milli tillagnanna og laga nr. 122/1993.

Áhrif þeirra skattbreytinga sem gerðar voru í tengslum við lækkun virðisaukaskatts af matvælum virðast vera á þá lund að viðbótartekjutap ríkissjóðs verði innan við 200 milljónir króna. Tekjuskattur, tryggingagjald og almennt vörugjald virðast ætla að skila meiri tekjum en áætlað er. Bifreiðagjald virðist hins vegar koma til með að skila minni tekjum en reiknað var með. Þá eykst tekjutap ríkissjóðs vegna lækkunar virðisaukaskatts á matvæli.

Í lið 5.3 og 5.4 hér á eftir er gerð grein fyrir breytingartillögum 2. og 3. minnihluta fjárhags- og viðskiptanefndar við skattalagafrumvarpið. Ætla má að tillögur 2. minnihluta ef þau hefðu verið samþykkt hefðu leitt til 175 milljóna króna viðbótartekjutaps fyrir ríkissjóð á árinu 1994.

Munar þar mestu um frávik í virðisaukaskatti en þar er talið að viðbótartekjutap hefði orðið um 200 milljónir króna.

Sama athugun leiddi í ljós að ætla má að tillögur 3. minnihluta hefði leitt til viðbótartekjutaps að fjárhæð 165 milljónir króna. M.a. má að stærstum hluta nefna aukið tekjutap vegna virðisaukaskatts að fjárhæð 200 milljónir króna en á móti vegur hækkun á tekjuskatti félaga að fjárhæð um 110 milljónir króna.

## 5.2. Breytingar á einstökum tekjuliðum

Hér á eftir verður fjallað nánar um einstaka tekjuliði sem lækkun virðisaukaskatts og aðrar breytingar vegna kjarasamninga höfðu áhrif á. Tekið skal fram að sundurliðanir á skattbreytingum einstakra tekjuliða koma ekki alltaf heim og saman við skattbreytingar hér að framan vegna breytinga á tekjugrunni og breyttra þjóhagsforsendna.

Eftirfarandi tafla sýnir frávik þeirra tekjuliða, sem lækkun virðisaukaskatts á matvælum hafði áhrif á, frá tekjuáætlun ríkissjóðs fyrstu sex mánuði ársins 1994. Taflan sýnir að tekjur af virðisaukaskatti eru töluvert meiri en áætlað var en bifreiðagjald er undir áætlun. Frávik annarra liða er óverulegt.

Tafla 5.4. Innheimta janúar til júní 1994

Í milljónum króna	Áætlun	Útkoma	Mism.	Frávik	Fjárlög
Tekjuskattur einstaklinga	9.622	9.691	69	0,7%	15.015
Almenn vörugjöld	1.049	1.143	94	9,0%	2.550
Virðisaukaskattur	19.408	19.966	558	2,9%	38.815
Tryggingagjald	5.027	5.030	3	0,1%	10.220
Sérst. vörugjald á bensín	2.020	2.014	-6	-0,3%	4.365
Þungaskattur	851	875	24	2,8%	2.075
Bifreiðagjald	1.018	838	-180	-17,7%	1.830

### 5.2.1. Tekjuskattur einstaklingar

Í skattalagafrumvarpinu var gert ráð fyrir tvenns konar meginbreytingum á tekjuskatti einstaklinga. Í fyrsta lagi var um að ræða lækkun á skatthlutfalli um 1,5 prósentustig vegna breytinga á tekjustofnun sveitarfélaga, í öðru lagi 0,35 prósentustiga hækkun til að veða upp á móti

lækkun virðisaukaskatts á matvælum. Þá kom til framkvæmda breytingar á ákvæðum tekjuskattslaganna um greiðslu vaxtabóta sem samþykktar voru á árinu 1992.

Tafla 5.5. Tekjuskattur einstaklinga

Í milljónum króna	Fjárhæð
<b>Niðurstaða 1993</b>	<b>12.800</b>
Lækkun tekjuskatts um 1,5%	-3.100
Greiðslur til sveitarfélaga falla niður	4.000
Lækkun vaxtabóta	400
Aðrar breytingar	295
Hækkun tekjuskatts um 0,35%	585
<b>Fjárlög 1994</b>	<b>14.980</b>

Samkvæmt staðgreiðsluyfirliti ríkisskattstjóra hafa launagreiðslur janúar til júní aukist um 1,95% eða tæpa tvo milljarða króna miðað við sama tímabil 1993. Innheimt staðgreiðsla til ríkis og sveitarfélaga hefur aukist um rúmar 965 milljónir króna eða um rúm 5%. Um 350 milljónir króna má rekja til hækkunar skatthlutfalls um 0,35 prósentustig. Því stefnir í að tekjuauki ríkissjóðs vegna þessarar skattbreytingar verði 50 til 60 milljón króna hærri en fjárlög áætluðu.

Það sem vegur upp þann tekjuauka sem hærri launagreiðslur gefa af sér er að vaxtabætur eru allt að 200 milljón krónum hærri en áætlað var auk þess sem bætt skil á staðgreiðslu á árinu 1993 þýða minni eftirstöðvar innheimtu á árinu 1994.

### 5.2.2. Virðisaukaskattur

Lækkun virðisaukaskatts á matvæli var einn veigamesti þátturinn í aðgerðum ríkisstjórnarinnar vegna kjarasamninga vorið 1993. Talið var að lækkunin kostaði ríkissjóð um 3,1 milljarð króna, þar af 2,5 milljarða á árinu 1994. Þessu til viðbótar var lagt til að lækka virðisaukaskatt á gosdrykki og sælgæti en á móti kæmi hækkun á vörugjöldum á þessar tegundir. Frá þessu var fallið í meðförum þingsins. Þá var einnig fallið frá því að leggja 14% virðisaukaskatt á fólksflutninga og ferðaþjónustu.

Tafla 5.6. Virðisaukaskattur



Í milljónum króna	Fjárhæð
<b>Niðurstaða 1993</b>	<b>40.500</b>
Lækkun VSK á matvæli	-2.500
14% skattur á bækur o.fl., heilsársáhrif	600
Bættar efnahagshorfur	215
<b>Fjárlög 1994</b>	<b>38.815</b>

Samkvæmt upplýsingum frá embætti ríkisskattstjóra hefur heildarvelta fyrstu sex mánuði ársins 1994 aukist um 11,4% frá árinu áður og virðisaukaskattskyld velta hefur aukist um 8,6%.

Tafla 5.7. Uppgjör virðisaukaskatts tímabili janúar til júní 1994

Í milljónum króna	1994	1993	%
Skattskyld velta, 24,5%	160.902	199.838	-19,5
Skattskyld velta, 14,0%	56.104	2.876	---
<b>Skattskyld velta</b>	<b>217.006</b>	<b>202.714</b>	<b>8,6</b>
Undanþegin velta	96.184	81.314	18,3
<b>Heildarvelta</b>	<b>313.190</b>	<b>281.152</b>	<b>11,4</b>
Útskattur, 24,5%	39.418	48.631	-18,9
Útskattur, 14,0%	7.852	403	---
<b>Útskattur</b>	<b>47.270</b>	<b>49.034</b>	<b>-3,6</b>
Innskattur	-36.883	-38.359	-3,9
<b>Álagning</b>	<b>10.387</b>	<b>10.675</b>	<b>-2,7</b>
Álag	452	439	3,0
<b>Skýrsluskil</b>	<b>10.839</b>	<b>11.114</b>	<b>-2,5</b>

Úr framangreindri töflu verða áhrif lækkunar virðisaukaskatts á matvæli ekki lesin ein og sér. Kemur þar til að á árinu 1993 var lagður 14% virðisaukaskattur á sölu á heitu vatni, afnotagjöld, bækur, blöð, tímarit og ferðaþjónustu en þessir nýju skattstofnar komu að stærstum hluta ekki inn fyrr en eftir mitt ár 1993. Á því ári nam velta þeirra vörutegunda sem báru 14% skatt rúmum 10 milljörðum króna.

Gerð var sérstök talning á tilgreindum atvinnugreinum. Í atvinnugrein 618 - *Nýlendumörverslun o.fl.* kemur í ljós að velta í 14% skattflokki er um 65% af skattskyldri veltu í greininni. Í atvinnugrein 629 - *Blönduð verslun* eru hlutfallið 52%.

Tafla 5.8. Sérstök talning á atvinnugreinum

Í milljónum króna	Fisk-	Nýlendu-	Smásala	Blönduð	Samanb.
-------------------	-------	----------	---------	---------	---------

	verslun	vöruv.	o.fl.	verslun	jan.-júní
Skattskyld velta, 24,5%	29	4.876	3.041	6.351	14.297
Skattskyld velta, 14,0%	268	8.881	713	6.857	16.719
<b>Skattskyld velta</b>	<b>297</b>	<b>13.757</b>	<b>3.754</b>	<b>13.208</b>	<b>31.016</b>
Undanþegin velta	42	136	36	1.347	1.561
<b>Heildarvelta</b>	<b>339</b>	<b>13.893</b>	<b>3.790</b>	<b>14.555</b>	<b>32.577</b>
Útskattur, 24,5%	7	1.195	745.	1.556	3.503
Útskattur, 14,0%	38	1.243	100	960	2.341
<b>Útskattur</b>	<b>45</b>	<b>2.438</b>	<b>845</b>	<b>2.516</b>	<b>5.844</b>
Innskattur	-42	-2.160	-687	-2.223	-5.112
<b>Álagning</b>	<b>3</b>	<b>278</b>	<b>158</b>	<b>293</b>	<b>732</b>
<i>Hlutfall 14% skatts af skattsk. veltu</i>	<i>90,2%</i>	<i>64,6%</i>	<i>19,0%</i>	<i>51,9%</i>	<i>53,9%</i>

Líklegt má telja að þessar atvinnugreinar annist sölu á megninu af matvöru í landinu og því megi leggja þær til grundvallar mati á tekjutapi ríkissjóðs vegna lækkunar virðisaukaskatts á matvæli.

Við ákvörðun um lækkun á virðisaukaskatti á matvæli var gengið út frá því að tekjutap næmi um 3,1 milljörðum króna miðað við heilt ár en um 2,6 milljörðum á árinu 1994. Var þá stuðst við upplýsingar um einkaneyslu og hlut matvæla í þeim. Skattskyld velta vegna matvæla var talin nema um 36 milljörðum króna. Þar af væri um 6 milljarðar sem telja mætti með ígildi 14% skatts vegna endurgreiðslna.

Samkvæmt upplýsingum Þjóðhagsstofnunar er líklegt að einkaneysla á árinu 1994 aukist um 2% frá árinu 1993. Samkvæmt framfærsluvísitölu hefur almennt verðlag hækkað um 2,5% fyrstu sex mánuði ársins 1994 miðað við sama tímabil 1993. Þetta þýðir að tekjutap ríkissjóðs, að öðru óbreyttu, ætti að nema um 3,2 milljörðum króna á árinu 1994.

Samkvæmt töflu 5.8 hér að framan nam skattskyld velta í 14% skattflokki tæpum 16,7 milljörðum króna. Miðað við árið 1993 nam álagning vegna tímabilsins janúar til júní um 45% af heildarálagningu ársins. Samkvæmt því stefnir í að skattskyld velta ársins 1994 verði um 37,0 milljarðar króna. Það þýðir að ef öll sú velta væri með 24,5% skatti næmi tekjutap ríkissjóðs rúmum 3,9 milljörðum króna en frá dragast um 600 milljón króna endurgreiðslur þannig að endanlegt tekjutap yrði um 3,3 milljarðar króna, miðað við heilt ár en rúmum 2,7 milljarðar króna á árinu 1994, sem er heldur meira en áætlað var.

### 5.2.3. Tryggingagjald

Tryggingagjald var hækkað um 0,35 prósentustig. Gjaldstofn þess er heildarlaunagreiðslur. Gjaldið, sem er í tveimur þrepum hækkaði úr 2,50% í 2,85% í landbúnaði, sjávarútvegi og iðnaði en úr 6,0% í 6,35% í öðrum greinum. Talið var að gjaldstofn tryggingagjalds yrði um 160 milljarðar króna. Samkvæmt því á þessi hækkun að auka tekjur ríkissjóðs um 500 milljónir á árinu 1994. Þá fluttist ferðaþjónusta í lægri gjaldflokkinn um síðustu áramót sem þýðir um 190 milljón króna tekjutap fyrir ríkissjóðs.

Tafla 5.9. Tryggingagjald

Í milljónum króna	Fjárhæð
<b>Niðurstaða 1993</b>	<b>9.952</b>
Hækkun um 0,35%	500
Lækkun gjalds í ferðaþjónustu	-190
Aðrar breytingar	-42
<b>Fjárlög 1994</b>	<b>10.220</b>

Tvær aðrar meginbreytingar voru gerðar, sem snerta tryggingagjaldið en þær veiga hvora aðra upp hvað varðar áhrif á tekjur ríkissjóð. Annars vegar var hætt tímabundnum endurgreiðslum til sjávarútvegs og hins vegar var fellt niður slysatryggingagjald ökumanna.

Fyrstu sex mánuði ársins 1994 nam innheimta tryggingagjalds 5.030 milljónum króna sem er það sama og áætlun fjárlaga gerði ráð fyrir. Með vísan til þess sem sagt var um launagreiðslur í kaflanum um tekjuskatt, má ætla að tekjur af tryggingagjaldi verðu heldur hærri en áætlun fjárlaga gerði ráð fyrir.

#### 5.2.4. Bifreiðaskattar

Eins og áður hefur komið fram var ákveðið að einn liður í að fjármagna lækkun virðisaukaskatts af matvælum fælist í hækkun bifreiðagjalds um þriðjung að meðaltali. Þannig hækkaði grunngjaldið um 30% eða úr 4,35 krónum hvert kíló og í 5,62 krónur miðað við hálf ár. Hins vegar hækkaði álagið úr 50% í 65% þannig að gjald á hvert kíló umfram 1.000 hækkaði um rúm 40%. Áætlað var að þessi hækkun skilaði 450 milljón króna tekjuauka í ríkissjóð.

Einnig var þungaskattur hækkaður um 5% til að fjármagna framkvæmdir í vegagerð og átti sú hækkun að skila um 100 milljón króna tekjuauka.

Brúttóálagning bifreiðagjalds nemur 1.868 milljónum króna á árinu 1994 samanborið við 1.428 milljónir króna á árinu 1993. Hækkunin nemur 30,8%. Fjárlög 1994 gera ráð fyrir að innheimta bifreiðagjalda verði 1.830 milljónir króna. Virðist því áætlun fjárlaga í hærri kantinum og því líkur á að innheimta á árinu 1994 verði heldur lægri en reiknað var með.

### 5.2.5. Vörugjöld

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1994 var gert ráð fyrir að vörugjöld á gosdrykki og sælgæti yrðu hækkuð til að mæta lækkun virðisaukaskatts á þessar vörur úr 24,5% í 14%. Við afgreiðslu Alþingis á skattalagabreytingum var fallið frá þessum hugmyndum. Þess í stað var vörugjald á þessar vörur lækkað úr 25% í 18%. Til viðbótar var lagt 6% vörugjald á ýmsar samkeppnisvörur sem verða í lægra þrepi virðisaukaskatts og þannig dregið úr áhrifum af lækkun virðisaukaskatts á verð þeirra.

Lækkun vörugjalda var talin kosta ríkissjóð um 370 milljónir króna en á móti vegur álagning 6% vörugjalds sem var talið skila um 110 milljónum króna. Því til viðbótar var vörugjaldsflokkur er hafði verið 9% hækkaður í 10% sem talið var skila 75 milljón króna tekjuauka. Þá var ákveðið að leggja tolla á bilinu 7-18% á olíu og feiti en 70-90% á smjörlíki. Viðbótartekjur vegna þess voru áætlaðar um 20 milljónir króna. Í heild lækkuðu því tekjur ríkissjóðs vegna breytinga á vörugjöldum um 165 milljónir króna.

Miðað við áætlun fjárlaga má ætla að innheimta vörugjalda verði nokkru hærri en fjárlög áætluðu.

### 5.3. Breytingatillögur 2. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar

Annar minnihluti efnahags- og viðskiptanefndar, sem samanstóð af Halldóri Ásgrímssyni, Kristínu Ástgeirsdóttur og Jóhannesi Geir Sigurgeirssyni, lagði fram breytingatillögur við frumvarp ríkisstjórnarinnar í skattamálum þar sem viðamesta tillagan var að leggja til að almenna virðisaukaskatthlutfallið yrði lækkað úr 24,5% í 23% í stað þess að setja matvælin í lægra skattþrep. Til viðbótar var lagt til að auka barna- og vaxtabætur annars vegar og hins vegar að hverfa frá almenntri hækkun tryggingagjalds svo og álagningu virðisaukaskatts á fólksflutninga og ferðaþjónustu.

- ♦ **Virðisaukaskattur:** Lagt var til að hætt yrði við að taka upp lægra skattþrep á matvæli en reiknað er með því að það hefði kostað ríkissjóð um 3,1 milljarða króna en þá er frátalinn kostnaður vegna endurgreiðslu á virðisaukaskatti tiltekinna landbúnaðarvara sem hófust 1. janúar 1990.

Lagt var til að skatthlutfall virðisaukaskattsins yrði lækkað úr 24,5% í 23%. Talið var að tekjur ríkissjóðs af virðisaukaskatti myndu lækka um 3,0 milljarða króna vegna þeirrar breytingar. En á móti koma minni virðisaukaskattgreiðslur ríkissjóðs og lægri endurgreiðslur á virðisaukaskatti af matvælum að fjárhæð um 0,5 milljarðar króna. Samanlagt var því talið að afkoma ríkissjóðs myndi versna um 2,5 milljarða króna vegna þessarar breytingar.

Hins vegar var lagt til að þær endurgreiðslur virðisaukaskatts af matvælum, sem þegar voru við lýði þegar umræðan um frumvarpið fór fram, héldu áfram. Var þar annars vegar um að ræða endurgreiðslur sem hófust 1. janúar 1990 sem gætu kostað ríkissjóð um 600 milljónir króna en sú fjárhæð hefur þegar verið dregin frá áætluðu tekjutapi ríkissjóðs vegna lækkunar virðisaukaskattsins. Þá var einnig lagt til að sérstakar endurgreiðslur frá 1. júní 1993 yrðu óbreyttar áfram sem gæti kostað ríkissjóð um 600 milljónir króna á ári búttó. Heildarkostnaður af endurgreiðslunum yrði því um 1,3 milljarðar króna á ári.

- ♦ **Vörugjöld:** Þar sem tillagan gerði ekki ráð fyrir sérstöku matvælaprepi var ekki þörf á þeim breytingum á vörugjaldi á sælgæti, drykkjarvörum og ýmsum öðrum vörum sem frumvarp ríkisstjórnarinnar fól í sér. Áætluð heildaráhrif á ríkissjóð af þeim

breytingum var eins og áður segir tekjutap að fjárhæð um 165 milljónir króna.

Aðrar breytingatillögur 2. minnihluta voru sem hér segir:

- **Vaxtabætur:** Lagt var til að skerðingarmörk vaxtabótakerfisins vegna eigna yrðu hækkuð sem þýddi um 200 króna tekjutap fyrir ríkissjóð.
- **Barnabótaauki:** Gert var ráð fyrir að barnabótaaukinn yrði hækkaður um fjárhæð sem næmi um 10 þúsund krónum á ári með hverju barni. Var áætlaður útgjaldaauki vegna þessa um 350 milljónir króna á ári.
- **Eignarskattur einstaklinga:** Lagt var til að eignarskattstofninn yrði breikkaður þannig að hann næði einnig til fjármagnseigna en á móti var jafnframt lagt til að efra skattþrepið yrði fellt niður og myndi breytingin gefa ríkissjóði um 600 milljónir í auknar skatttekjur.
- **Tekjuskattur félaga:** Frumvarpið gerði ráð fyrir að tekjuskattur félaga lækkaði úr 39% í 33%. Annar minnihluti lagði hins vegar til að tekjuskattur félaga lækkaði minna en frumvarpið gerði ráð fyrir eða úr 39% í 35%. Var gert ráð fyrir að þetta gæti bætt stöðu ríkissjóðs um 150 milljónir króna.
- **Tryggingagjald:** Lagt var til að hætt yrði við 0,35% hækkun tryggingagjalds af launum sem myndi kosta ríkissjóð um 560 milljónir króna.
- **Ferðapjónusta:** Lagt var til að afnema virðisaukaskatt af ferðapjónustu og fólksflutningum. Þá var gert ráð fyrir því að þessar atvinnugreinar greiddu tryggingagjald með sama hætti og áður var. Áætlað var að breytingin myndi lækka tekjur ríkissjóðs um 250 milljónir króna.

Ekki voru gerðar breytingatillögur við 0,35 prósentustiga hækkun á tekjuskatti einstaklinga sem áætlað var að gæfi ríkissjóði um 685 milljónir króna og hækkun bifreiðagjalds sem gefa átti ríkissjóði um 450 milljónir króna.

Tafla 5.10. Samanburður á tillögum

**Áhrif skattatillagna á ríkisfjármál:**

Fjárhæðir í milljónum króna	Miðað við heilt ár:	
	Áhrif laga 122/1993	Tillögur 2. minnihl.
Virðisaukaskattur	-3.100	-2.500
Vörugjald	-165	0
Vaxtabætur	0	-200
Barnabótaauki	0	-350
Eignaskattur	0	600
Tekjuskattsprósenta fyrirtækja verði 35% (+2%)	0	150
0,35% hækkun tryggingagjalds á atvinnurekendur	560	0
VSK og tryggingagjald af ferðaþjónustu	0	-250
VSK og tryggingagjald af ferðaskrifst. og flutningum	-105	0
0,35% hækkun á tekjuskatti einstaklinga	685	685
Hækkun á bifreiðagjaldi	450	450
Lækkun kjarnfóðurgjalds	-40	0
Rýmri afskriftaheimildir fyrirtækja	-50	0
	Samtals	-1.415
	Nettó áhrif breytinga	350

Í töflu 5.10 hér eru sýndir einstakir liðir breytingatillagnanna í samanburði við lög nr. 122/1993. Áætlað er að heildaráhrif þeirra á fjárhag ríkissjóðs séu jákvæð fyrir ríkissjóð sem nemur um 350 milljónum króna á heilu ári miðað við lögina. Lögina fólu í sér aukinn halla ríkissjóðs sem nemur tæplega 1,8 milljörðum króna samanborið við 1,4 milljarða króna viðbótarhalla ef tillögur 2. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar hefðu náð fram að ganga.

**5.4. Breytingatillögur 3. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar**

Þriðji minnihluti efnahags- og viðskiptanefndar, Steingrímur J. Sigfússon, lagði fram fjölmargar breytingatillögur við frumvarp ríkisstjórnarinnar í skattamálum þó sá minnihluti væri sammála þeim ákvæðum frumvarpsins er laut að lækkun virðisaukaskatts á matvæli. Megintillagan má segja að hafi verið sú að hækka persónuafslátt. Einnig var lagt til að tekjuskattshlutfall félaga yrði ekki lækkað og að hátekjuskattur yrði hækkaður. Loks voru gerðar tillögur um niðurfellingu virðisaukaskatts á ferðaþjónustu og bókum.

Verður hér verður gerð grein fyrir þessum tillögum ásamt áætluðu mati á áhrifum þeirra á fjárhag ríkissjóðs:

- **Persónuafsláttur:** Lagt var til að hækka persónufrádráttinn um 400 krónur á mánuði eða um 4.800 krónur á ári. Áætlað var að breytingin gæti kostað ríkissjóð um 690 milljónir króna á ári.
- **Hátekjuskatthlutfall:** Lagt var til að hátekjuskatthlutfallið yrði hækkað úr 5% í 8% sem gæfi ríkissjóði auknar tekjur sem næmu um 260 milljónum króna á ári.
- **Tekjuskattur félaga:** Lagt var til að hætt yrði við að lækka tekjuskatt félaga úr 39% í 33% eins frumvarpið mælti fyrir um. Með þessu væri fallið frá lækkun tekna ríkissjóðs um 450 milljónir króna.
- **Ferðaþjónusta og fólksflutningar:** Eins og í tillögum annars minnihluta var lagt til að afnema virðisaukaskatt af ferðaþjónustu og fólksflutningum. Breytingin er talin kosta ríkissjóð um 430 milljónir króna.
- **Virðisaukaskattur af bókum:** Lagt var til að fella niður 14% virðisaukaskatt af bókum. Tekjutap ríkissjóðs var talið um 210 milljónir króna.

Jafnframt þessu lagði 3. minnihluti til að gildistöku lægra skattþrepsins á matvæli yrði frestað frá 1. janúar 1994 til 1. mars eða um tvo mánuði. Áætlað er að slík frestun hefði getað sparað ríkissjóði um 500 milljónir króna á árinu 1994. Jafnframt því sem lagt var til að lækkun virðisaukaskatts af matvælum yrði frestað, var gert ráð fyrir að endurgreiðslum ársins 1993 yrði haldið áfram í tvo mánuði á árinu 1994 eða til 1. mars þegar lækkun virðisaukaskatts á matvælum kæmi til framkvæmda. Áætlaður kostnaðarauki fyrir ríkissjóð á árinu 1994 af þessu var talinn nema um 100 milljónir króna. Áhrifin af þessari frestun væru því jákvæð fyrir hag ríkissjóð um 400 milljónir króna en aðeins á árinu 1994.

Þessu til viðbótar voru ekki gerðar breytingatillögur við ákvæði frumvarpsins um lækkun virðisaukaskatts á matvæli eins og áður sagði sem áætlað var að kostaði ríkissjóð aukalega um 3,1 milljarð króna á ári.



Sömuleiðis er aukinn kostnaður vegna breytingar á vörugjaldi um 165 milljónir króna þá gefur 0,35% hækkun tryggingagjalds á atvinnurekendur ríkissjóði um 560 milljónir króna á ári í auknar tekjur og 0,35% hækkun á tekjuskatti einstaklinga um 685 milljónir króna, loks er hækkun bifreiðagjalds sem gefa átti ríkissjóði um 450 milljónir króna.

Miðað við heilt ár yrði viðbótarhalli ríkissjóðs af þessum breytingatillögum, hefðu þær náð fram að ganga, rúmir 2,2 milljarðar króna í samanburði 1,8 milljarða halla skv. lögum nr. 122/1993. Tillögurnar auka því halla ríkissjóðs um 425 milljónir króna frá því sem hann annars er talinn verða.

*Tafla 5.11. Samanburður á tillögum miðað við heilt ár*

Fjárhæðir í milljónum króna	Miðað við heilt ár:	
	Lög nr. 122/1993	Breyt.tillögur 3. minnihl.
Hækkun persónuafsláttar í tekjuskatti einstaklinga	0	-690
Hátekjuskattur hækkar úr 5% í 8%	0	260
Tekjuskattsprósenta fyrirtækja verði 39% (+6%)	0	450
VSK af ferðapjónustu	0	-430
VSK og tryggingagjald af ferðaskrifst. og flutningum	-105	0
VSK ekki lagður á bækur	0	-210
Frestun á lækkun VSK um 2. mán og endurgreiðslur óbr.	0	0
Lækkun virðisaukaskatts á matvæli í 14%	-3.100	-3.100
Vörugjald	-165	-165
0,35% hækkun tryggingagjalds á atvinnurekendur	560	560
0,35% hækkun á tekjuskatti einstaklinga	685	685
Hækkun á bifreiðagjaldi	450	450
Lækkun kjarnfóðurgjalds	-40	0
Rýmri afskriftaheimildir fyrirtækja	-50	0
Samtals	-1.765	-2.190
Nettó áhrif breytinga		-425

Sé hins vegar einungis miðað við árið 1994 verður að taka tillit til frestunar á lækkun virðisaukaskatts um tvo mánuði og þá hefði viðbótarhalli ríkissjóðs af þessum breytingatillögum orðið rúmir 1,8 milljarðar króna eða svipaður halli og lög nr. 122/1993 gera ráð fyrir.

Eftirfarandi tafla sýnir samandregið yfirlit yfir viðbótaráhrif tillagnanna þriggja á hag ríkissjóðs miðað við heilt ár:

*Tafla 5.12. Samanburður á áhrifum skattatillagna*

Áætluð áhrif á hag ríkissjóð miðað við heilt ár

<b>Skattatillögur</b>	<b>Áhrif á hag ríkissjóðs</b>
Samkvæmt lögum nr. 122/1993	-1.765
Tillögur 2. minnihluta	-1.415
Tillögur 3. minnihluta	-2.190

---

## 6. ÁHRIF SKATTBREYTINGANNA Á HAG ALMENNINGS

Hér verður gerð grein fyrir mati á áhrifum af lögum nr. 122/1993 um skattamál á hag almennings. Á sama hátt er reynt að meta líkleg áhrif breytingatillagna 2. og 3. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis hefðu þær orðið að lögum. Í þessum kafla er að finna niðurstöður útreikninga ásamt helstu forsendum þeirra og takmörkunum. Einnig er leitast við að taka mið af niðurstöðum annarra athugana sem unnar hafa verið. Fjallað er um þær skattatillögur sem taldar eru tengjast afkomu almennings með beinum hætti og gerður samanburður á tilteknum aðgerðum.

### 6.1 Helstu gögn og forsendur

Þær innlendu athuganir sem gerðar hafa verið á áhrifum nokkurra skattaáðgerða byggja að verulegu leyti og sumar að öllu leyti á þeirri neyslukönnun sem Hagstofa Íslands gerði á árinu 1990. Til að nýta þetta gagnasafn sem best var unnið út frá ákveðnum forsendum. Sú mikilvægasta þeirra var sú að ráðstöfunartekjur væru jafnar útgjöldum og er þessi meginforsenda skýrð hér á eftir.

#### 6.1.1. Neyslukönnun Hagstofu Íslands 1990

Á árinu 1990 kannaði Hagstofan útgjöld heimila í því skyni að endurnýja grundvöll vísitölu framfærslukostnaðar, þ.e. að meta vægi hinna ýmsu vöru- og þjónustuflokka í vísitölunni. Tekið var 1.935 manna slembiúrtak úr þjóðskrá og náði því könnunin til landsins alls. Hámarksaldur þátttakenda í úrtaki var 70 ár og endurspeglar könnunin því ekki heimilisútgjöld þeirra sem eldri eru. Þá var þeim sem lentu í úrtakinu tilkynnt að könnunin ætti að taka til allra sem voru á heimili þeirra. Alls bárust nothæf svör frá 790 heimilum sem var um 1,2% þjóðarinnar. Fjölskyldumynstur heimilanna sem tóku þátt í könnuninni var mjög fjölbreytt. Þannig náði könnunin t.d. bæði til einstaklingsheimila og heimila þar sem þrír ættliðir bjuggu saman. Samanburður úrtaks miðað við þjóðskrá sýnir að fremur erfiðlega gekk að ná í fólk í aldurshópunum 20-29 ára og 55 ára og eldra. Hins vegar voru það hjón og sambýlisfólk með börn, sem einkum vildu taka þátt í neyslukönnuninni og var hlutfall þeirra of hátt miðað við þjóðskrá sem

líklega hefur það í för með sér að hlutur barna í niðurstöðunum kann að einhverju leyti að vera ofmetinn. Úrtakið sem unnið var í þessari skýrslu var ekki leiðrétt til samræmis við þjóðskrá og eru meðaltölin sem hér birtast miðuð við upprunaleg svör nema annað sé tekið fram. Hins vegar lækkaði Hagstofan í sínum útreikningum vægi hjóna og sambýlisfólks með börn til þess að niðurstöður könnunarinnar endurspegluðu sem best þau hlutföll sem þjóðskrá sýnir.

Markmið neyslukönnunarinnar var fyrst og fremst að mynda nýjan grunn fyrir framfærsluvísitöluna en ekki að vera sérstakur grundvöllur rannsókna á áhrifum skatta eða skattbreytinga á hag almennings. Til að hægt sé að kanna ítarlega tekjujöfnunaráhrif ýmissa skattaðgerða þarf nokkuð viðamikinn gagnagrunn um tekjur og útgjöld heimila. Í ljósi þess hve mikilvægt er að geta farið nærri um áhrif tiltekinna skattbreytinga telur Ríkisendurskoðun vel koma til greina að gerð sé slík athugun.

Í neyslukönnun Hagstofunnar koma ekki fram haldgóðar upplýsingar um tekjur heimila til að meta áhrif skattaðgerða. Þær tekjuupplýsingar sem Hagstofan birtir í neyslukönnuninni 1990 virðast í mörgum tilfellum ekki endurspeglast í útgjöldunum. Svo dæmi séu tekin þá lágu ekki fyrir upplýsingar um eignir heimila eða eignatekjur. Einnig má nefna að tekjur námsmanna eru oft mun lægri en heildarútgjöld og er þá mismunurinn brúaður með námslánum. Af þessum sökum verður að telja órökrétt að nota þær upplýsingar sem koma fram í neyslukönnuninni og lúta að tekjum.

Þrátt fyrir þetta telur Ríkisendurskoðun að nota megi þau gögn sem fyrir hendi eru um neysluvenjur héraendis til að kanna áhrifin enda séu bæði þær takmarkanir sem tilgreindar eru hér að framan hafðar í huga svo og gengið út frá því að ráðstöfunartekjur séu jafnar útgjöldum.

Rétt er að taka fram hér að með ráðstöfunartekjum í þessari skýrslu er átt við brúttótekjur að frádregnum beinum sköttum með bótum. Fyrst og fremst er átt við ráðstöfunartekjur til langs tíma þó viðurkennt sé að eigna- og skuldabreytingar geti haft áhrif þegar til skemmri tíma er litið.

Tafla 6.1. Samanburður tekna og útgjalda í neyslukönnun Hagstofunnar 1990

Í þúsundum króna Tekjubil, árstekjur	Tekjur	Útgjöld	Tekjur/ útgjöld
allt að 1.000	703	1.439	49%
1.000 - 1.999	1.525	1.787	85%
2.000 - 2.999	2.495	2.469	101%
3.000 - 3.999	3.417	2.666	128%
4.000 og yfir	4.956	3.520	141%
Meðaltal	2.606	2.385	109%

Á verðlagi í desember 1990.

Tafla 6.1 sýnir samanburð á tekjum og útgjöldum eins og Hagstofan hefur skipt heimilum í tekjuflokka eftir tekjuskattstofni hvernar fjölskyldu. Fram koma meðaltekjur hvers tekjuhóps og meðalútgjöld. Þannig voru t.d. fjölskyldutekjur tekjulægsta hópsins um 700 þúsund krónur en meðalútgjöldin um 1,4 milljónir. Brúttótekjur þessa hóps eru því að meðaltali aðeins um helmingur af útgjöldum. Að mati Hagstofunnar eru of fá heimili í þessu hópi, eða alls 40, til þess að hann geti talist marktækur. Þá var rúmur helmingur svarenda í hópnum fjölskyldur námsmanna sem væntanlega fjármagna hluta af sínum útgjöldum með námslánnum. Í næstlægsta tekjuhópnum, með árstekjur á bilinu frá 1 til 2 milljónir króna, eru brúttótekjur einungis um 85% af útgjöldum. Þá má einnig benda á að ef meðaltalið er skoðað eru brúttótekjur einungis um 9% hærri en útgjöldin og þá hafa áhrif beinna skatta ekki verið reiknuð.

Samanburðurinn bendir eindregið til þess að óraunhæft sé að nota tekjuskattstofn sem mælikvarða á ráðstöfunartekjur heimilanna. Mun raunhæfara sýnist að miða við heildarútgjöld fremur en tekjur eins og þær koma fram í neyslukönnuninni og er sá kostur því valinn í þessari skýrslu.

Að beiðni Ríkisendurskoðunar hefur Þjóðhagsstofnun sett upp samræmdan gagnagrunn um útgjöld heimila hér á landi byggðan á upplýsingum úr neyslukönnuninni. Til þess að vega upp áður nefnda annmarka varðandi ráðstöfunartekjur heimila var ákveðið að ganga út frá þeirri forsendu að ráðstöfunartekjur heimila þyrftu að vera jafnháar útgjöldum. Reiknað er með að sparnaður sé enginn og einungis litið á hann sem tímabundið fyrirbæri og að tilgangur alls sparnaðar sé neysla

einhvern tímann í framtíðinni. Hjá flestum eru tekjur og neysluútgjöld nánast jafnhá þegar litið er til langs tíma. Þessi forsenda er mjög mikilvæg en ætla má að hún leiði frekar til vanmats á áhrifum beinna skatta og tekjutengdra bóta varðandi tekjudreifingu.

Gagnasafn Þjóðhagsstofnunar var notað til að reikna út áhrif skattaðgerðanna á ráðstöfunartekjur og tekjudreifingu eftir því sem mögulegt var. Hefur Þjóðhagsstofnun unnið þessa útreikninga að beiðni Ríkisendurskoðunar og er greinargerðin birt í heild sinni í fskj. nr. 1.

### 6.1.2. Aðrar forsendur

Til viðbótar forsendunni um að heildarútgjöld jafngiltu ráðstöfunartekjum var nauðsynlegt að gefa sér tilteknar forsendur til viðbótar svo hægt væri að nota gögn úr neyslukönnuninni.

- ♦ Lækkun virðisaukaskatts á matvælum er talin leiða til 5% lækkunar á verði matvæla. Miðað við að matvæli séu um 20% af útgjöldum heimilanna hefur það í för með sér 1% lækkun verðlags.
- ♦ Ráðstöfunartekjur voru notaðar til að reikna út áætlaðan tekjuskattstofn og barnabætur. Þar með er verið að gera ráð fyrir að allar tekjur séu skattskyldar en að jafnaði eru vaxtatekjur einstaklinga ekki skattskyldar.
- ♦ Í útreikningunum er miðað við að breytingar á óbeinu sköttunum eins og lækkun virðisaukaskattsskatts skili sér að fullu í lækkuðu verðlagi. Þar með er miðað við að markaðurinn sé skilvirkur og að neytendur vörunnar greiði í raun allan skattinn. Þetta þarf ekki alltaf að vera raunin t.d. ef samkeppni er takmörkuð af einhverjum ástæðum eða ef breytingin er léttvæg. Í þeim tilvikum ofmeta þeir útreikningar sem settir eru fram í þessari skýrslu ávinning almennings af lækkun virðisaukaskatts svo dæmi sé tekið. Þar sem um frjálsa álagningu er að ræða stjórnast vöruverð fyrst og fremst af markaðsaðstæðum.
- ♦ Þá má nefna að hér eru fyrst og fremst skoðuð svonefnd "fyrstastigsáhrif" af skattbreytingunum þ.e. ekki er verið að skoða hugsanleg óbein áhrif sem viðkomandi skattbreytingar kunna að hafa á almenning.

- ♦ Upplýsingar um nýtingu persónuafsláttar hjá hjónum og sambýlisfólki lágu ekki fyrir. Var því reiknað með að nýtingin væri 1,8 sem er lágmarksnýting en hámarksnýting er 2,0. Upplýsingar um aldur barna á þeim heimilum sem þátt tóku í neyslukönnuninni voru ekki fyrir hendi þó kom þar fram fjöldi barna undir 19 ára aldri. Hins vegar greiðast barnabætur og barnabótaauki með börnum einungis að 16 ára aldri. Þá var við útreikning barnabóta reiknað með að fyrsta barn væri ætíð yngra en 7 ára. Þessar forsendur ofmeta eitthvað vægi barna og þar með barnabæturnar.

Ennfremur lágu ekki fyrir upplýsingar um eignir heimilanna og því var ekki unnt að taka tillit til hugsanlegrar skerðingar bóta vegna eigna. Því voru hvorki forsendur til að reikna út eignaskatt eða vaxtabætur, sem hefur það m.a. í för með sér að ekki var hægt að reikna út tekjudreifingaráhrif þeirra skattaðgerða sem hnigu að breytingum á eignaskatti og vaxtabótum.

Allar fjárhæðir í þessum kafla eru á meðalverðlagi ársins 1993, nema annað sé tekið fram, vegna þess að miðað er við tekjuskatt þess árs, þ.e. tekjuárið 1993. Hins vegar voru fjárhæðir í neyslukönnun Hagstofunnar á verðlagi í desember 1990.

Áður en lengra er haldið þykir rétt að gera stuttlega grein fyrir athugunum sem fyrir lágu eða gerðar voru um áhrif lækkunar virðisaukaskatts. Í fyrsta lagi kom nokkuð við sögu ítarleg nýleg norsk skýrsla um þrepaskiptan virðisaukaskatt. Í öðru lagi lágu fyrir útreikningar efnahagsskrifstofu fjármálaráðuneytisins á áhrifum breytingarinnar. Loks er að geta greinargerðar tekju- og lagaskrifstofu fjármálaráðuneytis um lækkun virðisaukaskatts á matvælum og álitsgerðar Indriða H. Þorlákssonar, skrifstofustjóra í fjármálaráðuneytinu um skattalækkanir og tekjudreifingu.

### **6.1.3. Norsk sérfræðingaskýrsla um þrepaskiptingu virðisaukaskatts**

Árið 1992 var skipuð nefnd sérfræðinga í Noregi til að meta áhrif þrepaskiptingar virðisaukaskattsins þar í landi. Í meginatriðum var nefndin beðin um að kanna rök sem mæltu með og á móti þrepaskiptingu virðisaukaskatts og áhrif slíkra aðgerða á tekjuskiptingu. Ennfremur átti nefndin að draga saman niðurstöður fyrri athugana um sama efni, skoða málið í samhengi við önnur lönd í Evrópu og athuga stjórnunarkostnað

slíks kerfis bæði hjá hinu opinbera og fyrirtækjum. Skýrsla<sup>1</sup> nefndarinnar kom út í febrúar 1993 og hafði hún að geyma viðamikla samantekt á ýmsum veigamiklum þáttum er varða þrepaskiptinguna. Nokkrir kaflar skýrslunnar fylgja skýrslunni í lauslegri þýðingu sem fylgiskjöl.

Við mat á tekjudreifingaráhrifum skattaðgerða notuðust Norðmenn við tölvulíkan með 6.600 heimilum sem gefur gott þversnið af öllum heimilum í Noregi. Hverju heimili er skipt niður í neyslueiningar eftir skilgreiningu OECD en með því er tekið tillit til mismunandi fjölskyldugerða og fjölda í heimili. Neysluupplýsingarnar eru byggðar á sérstökum tekju- og neyslukönnunum.

Í niðurstöðum sérfræðinganefndarinnar segir að ekki sé hægt að finna sterk rök sem mæli með margþrepa virðisaukaskatti. Lægri virðisaukaskattur á matvæli er ekki talinn vera skilvirk aðgerð til tekjujöfnunar. Fjallað er nánar um einstakar athuganir og niðurstöður í einstökum köflum hér á eftir.

Telja verður að niðurstöður skýrslu norsku sérfræðinganefndarinnar hafi á margan hátt gefið ákveðnar vísbendingar um hver líkleg áhrif breytinganna yrðu hér á landi bæði á hag almennings og framkvæmd. Við slíkt mat ber þó að hafa í huga þá þætti sem eru frábrugðnir því sem er hér á landi og geta skipt máli.

#### **6.1.4. Útreikningar efnahagsskrifstofu fjármálaráðuneytisins frá 30. mars 1993**

Efnahagsskrifstofa fjármálaráðuneytisins bar saman tekjur og matvælaútgjöld og tók saman stutta greinargerð um niðurstöður útreikninga sinna. Var þessi athugun gerð í sambandi við ákvörðun um lækkun virðisaukaskatts á matvælum og m.a. notuð í viðræðum við ASÍ á árinu 1993.

Í athugun efnahagsskrifstofunnar voru 291 barnafjölskyldur af þeim 790 heimilum sem voru í neyslukönnun Hagstofunnar árið 1990. Hópunum með árstekjur undir 1 milljón krónur miðað við verðlag í mars 1993 var sleppt þar sem talið var að slíkt myndi einungis skekkja samanburðinn við tekjur. Þá er í greinargerð efnahagsskrifstofu fjármálaráðuneytisins lögð áhersla á að niðurstöðurnar séu skoðaðar með

---

<sup>1</sup>Norges offentlige udredninger NOU 1993:8, *Bør merverdiavgiften differensieres?* (Oslo, febrúar 1993)



nokkrum fyrirvara þegar höfð er í huga stærð úrtaksins og þau miklu frávik í útgjöldum sem fram komu í könnuninni.

Enda þótt athugunin byggðist á sömu grunnögnum og athugun Þjóðhagsstofnunar, var fjöldi í úrtaki mun minni en í neyslukönnuninni í heild eða um 291 heimili í stað 790 og einungis voru valdar barnafjölskyldur. Einnig var miðað við tekjuskattstofn og ráðstöfunartekjur reiknaðar út frá því en ekki miðað við útgjöld.

Niðurstöðurnar voru m.a. þær að lækkun virðisaukaskatts á matvælum myndi að meðaltali auka kaupmátt ráðstöfunartekna heimila um 42 þúsund krónur á ári eða 1,7%.

Efnahagsskrifstofa fjármálaráðuneytisins gerði ráð fyrir að verð á matvælum myndi lækka um 6,8%. Í þessari skýrslu er á hinn bóginn miðað við að verðlækkunin hafi verði 5%. Mismun þennan má einkum rekja til þess að fjölskylduviðmiðunin er önnur, jafnframt því sem í athugun efnahagsskrifstofunnar var ekki gengið út frá lækkun endurgreiðslna á fiski auk þess sem ekki var gert ráð fyrir breytingum á vörugjaldi af nokkrum mikilvægum neysluvörum s.s. kaffi, te, kakó, sælgæti o.fl.

### **6.1.5. Athuganir tekju- og lagaskrifstofu fjármálaráðuneytis og Indriða H. Þorlákssonar, skrifstofustjóra**

Vorið 1993 tók tekju- og lagaskrifstofa fjármálaráðuneytis saman greinargerð um áhrif lækkunar virðisaukaskatts á hag almennings<sup>2</sup>. Þá samdi Indriði H. Þorláksson, skrifstofustjóri í fjármálaráðuneytinu greinargerð s.l. haust er nefnist "Skattalækkanir og tekjudreifing"<sup>3</sup>. Báðar þessar greinargerðir voru að hluta byggðar á niðurstöðum úr neyslukönnun Hagstofunnar. Í sambandi við skiptingu í tekjuhópa er þar stuðst við tekjuskattstofn eins og hann er birtur með neyslukönnuninni en ekki ráðstöfunartekjur eins og gert er í þessari skýrslu.

Niðurstöður beggja þessara greinargerða er á þá lund að virkasta tekjujöfnunarleiðin væri lækkun persónuafsláttar og barnabótaauka en að næstbesti kosturinn væri lækkun almenna hlutfalls virðisaukaskattsins en

<sup>2</sup>"Lækkun VSK á matvæli og tekjujöfnun." frá 12. maí 1993 (handrit, drög).

<sup>3</sup>Frá 14. nóv. 1993 (handrit).

lækkun virðisaukaskatts á matvælum væri sísti kosturinn ef tekjujöfnun væri meginmarkmiðið.

## 6.2 Mælikvarðar við mat á áhrifum skattaðgerða

Við mat á áhrifum skattaðgerða á hag almennings er stuðst við nokkrar viðmiðanir. Það skal tekið fram að ekki var hægt að nýta allar þessar viðmiðanir sem hér eru tilgreindar við mat á öllum þeim skattatillögum sem til umfjöllunar eru í þessari skýrslu. Fyrst og fremst var lögð áhersla á að meta áhrifin á ráðstöfunartekjur almennings eftir því sem tók voru á. Einnig var lögð áhersla á að meta áhrifin á tekjudreifingu eða tekjuskiptingu þó slíkt þurfi ekki með neinu móti að auka ráðstöfunartekjur almennings og kaupmátt ráðstöfunartekna. Sem dæmi má taka að þó hækkun tekjuskatts einstaklinga ein og sér sé líkleg til að draga almennt úr ráðstöfunartekjum almennings getur hún sem slík haft tekjujafnandi áhrif. Loks má minna á að ýmis óbein áhrif aðgerðanna eru ekki metin svo sem hvort tiltekin tekjuskattshækkun sé líkleg til að draga úr vinnuframboði fólks eða hafi einhver önnur áhrif sem gæti minnkað ráðstöfunartekjur.

### 6.2.1. Áhrif á ráðstöfunartekjur heimilanna

Fyrst var athugað hvort viðkomandi aðgerð væri líkleg til að hafa áhrif á ráðstöfunartekjur heimilanna en svo er ekki um allar skattabreytingarnar eða tillögur að þeim svo sem breytingar á tekjuskatti fyrirtækja. Ef talið er líklegt að viðkomandi aðgerð hafi slík áhrif, er leitast við að meta hver þau séu. Áhrifin voru metin sem áætlaður ávinningur eða tap í krónum eða sem hlutfall af ráðstöfunartekjum. En einnig eru áhrifin sýnd sem meðaltalsávinningur eða tap fyrir einstaka tekjuhópa (þ.e. útgjaldahópa), þar sem hægt var að koma því við.

### 6.2.2. Mælikvarði á tekjuskiptingu: Gini-mælikvarðinn

Við mat á áhrifum hinna ýmsu skattaðgerða á hag almennings í skýrslu þessari er notuð svonefnd Gini-vísitala til að mæla jöfnunaráhrif skattaðgerðanna. Gini-vísitalan er einnig notuð í fyrrnefndri skýrslu frá Noregi. Hún er almennt viðurkenndur mælikvarði í alþjóðlegri umfjöllun þegar rætt er um tekjuskiptingu. Í raun mætti kalla þann mælikvarða "ójöfnunarvísitölu". Því hærra sem gildi hennar er því meiri tekjuójöfnuð sýnir hún. Vísitalan getur hæst verið einn en lægst núll. Ef vísitalan er

núll þá er tekjuskiptingin fullkomlega jöfn og allir með jafnháar tekjur. Sé vísitalan hins vegar 1 þá má segja að um hámarksjöfnuð sé að ræða og einn einstaklingur fær allar tekjurnar en hinir ekki neitt. Því lægra gildi sem vísitalan sýnir því meiri jöfnuð sýnir hún. Lækkun þessarar vísitölu um 1% sýnir þá breytingu á tekjuskiptingu sem jafngildir því að 1% sé tekið af tekjum allra og skipt jafnt á milli hvers og eins.

Meginkosturinn við það að nota Gini-mælikvarðann er hversu einfaldur og almennur hann er og hversu auðvelt það er að túlka hann í formi hlutfallslegs skatts sem síðan er dreift jafnt á alla. Megin annmarkinn kann hins vegar að liggja í því að áhrifin á lágtekjuhópa koma ekki alltaf skýrt fram. Sem dæmi má taka að hækkun hátekjuskatts hefur áhrif á tekjudreifingu en aðgerðin ein og sér hefur engin áhrif á lágtekjuhópa.

### 6.2.3. Lágtekjumörk

Til að skoða nákvæmlega áhrif tiltekinna aðgerða á hag lágtekjufólks, í stað þess að líta á tekjudreifinguna í heild, má nota svonefnd lágtekjumörk sem viðmiðun. Lágtekjumörk eru hér miðuð við 60% af meðaltekjum. Útreikningar Þjóðhagsstofnunar miðuðust við að meta áhrif lækkunar virðisaukaskatts á matvælum heimila þar sem samanlagðar tekjur heimilisins voru undir lágtekjumörkum. Til samanburðar voru einstaklingar í neyslukönnuninni einnig umreiknaðir í neyslueiningar í þeim tilgangi að athuga hvort það hefði afgerandi áhrif á niðurstöðurnar. Í norsku sérfræðingaskýrslunni voru hliðstæðir útreikningar miðaðir við að fullorðnir og börn væru umreiknuð í neyslueiningar samkvæmt skilgreiningu OECD.

## 6.3 Um áhrif laga nr. 122/1993 um breytingar í skattamálum

Viðamesta breytingin samkvæmt lögunum var lækkun virðisaukaskatts á matvæli og verður hér fyrst fjallað um mat á áhrifum af þeirri breytingu. Auk þess verður hér á eftir vikið að hækkun tekjuskatts, bifreiðagjalds og tryggingagjalds. Ekki verður hins vegar vikið hér að niðurfellingu aðstöðugjalds og öðrum aðgerðum sem tengdust breytingum á tekjustofnum sveitarfélaga. Þá verður heldur ekki vikið að ýmsum öðrum minni háttar breytingum.

### 6.3.1. Áhrif lækkunar virðisaukaskatts á matvæli

Það skal tekið fram að hér er einungis verið að meta þá lækkun virðisaukaskatts á matvælum samkvæmt yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 21. maí 1993 sem átti sér stað í tveimur áföngum þ.e. með endurgreiðslu á tilteknum kjöttegundum, mjólkurvörum og eggjum frá 1. júní 1993 og skattalækkuninni 1. janúar 1994. Eins og fram hefur komið er áætlað að þessi lækkun virðisaukaskattsins geti kostað ríkissjóð um 3,1 milljarð króna á ári.

Hér er áætlað að áhrifin af aðgerðunum að meðtöldum hliðar-ráðstöfunum á verðlag matvæla hafi verið um 5% miðað við að lækkunin hafi skilað sér að fulli út í verðlagið. Áætlunin er byggð á mati á verðbreytingum einstakra vöruflokka. Tekið er tillit til lækkunarinnar frá 1. janúar 1994 á virðisaukaskatti úr 24,5% í 14% á matvörur aðrar en drykkjarvörur og sælgæti, lækkunar vörugjalda á þær vörur og hækkunar eða upptöku vörugjalds á nokkrar vörur s.s. kaffi, te, sykurvörur, sætabrauð, kexvörur o.fl. Við mat á áhrifum endurgreiðslanna frá 1. júní 1993 var byggt á upplýsingum um kostnað ríkissjóðs. Loks var tekið tillit til þess að á móti lækkun skatta voru felldar niður endurgreiðslur virðisaukaskatts af matvælum frá 1. janúar 1990 þ.á.m. vegna fisks svo og endurgreiðslur frá 1. júní 1993.

### 6.3.2. Vægi matvæla í heildarútgjöldum

Til þess að skoða áhrif lækkunar virðisaukaskatts á matvælum á hina einstöku tekjuhópa þykir rétt að skoða matvælaútgjöld heimilanna eins og þau birtast í neyslukönnun Hagstofunnar sem hlutfall af ráðstöfunartekjum þ.e. hér sem hlutfall af útgjöldum. Í töflu 6.1 hafa þau heimili sem tóku þátt í könnuninni verið flokkuð eftir útgjöldum sem aftur endurspeгла ráðstöfunartekjur. Útgjöldin eru flokkuð í tíu jafna hópa þannig að í hverjum flokki koma 79 heimili af þeim 790 í úrtakinu. Því eru jafnmörg heimili í hverjum hópi. Í tekjuhóp I koma þau heimili sem hafa lægstu útgjöldin en í síðasta hópnum koma þau 79 heimili sem hafa hæstu útgjöldin.

Tafla 6.2. Matvæli sem hlutfall af heildarútgjöldum

Miðað við ársútgjöld

	Fjöldi	Matvælaútgjöld/
--	--------	-----------------

Tekjuhópur	heimila	Heildarútgjöld	Matvælaútgjöld	heildarútgjöld
I	79	930.436	343.613	36,9%
II	79	1.437.992	432.303	30,1%
III	79	1.745.653	462.035	26,5%
IV	79	1.993.671	495.115	24,8%
V	79	2.278.424	576.100	25,3%
VI	79	2.603.285	601.898	23,1%
VII	79	2.943.127	589.696	20,0%
VIII	79	3.388.535	660.125	19,5%
XI	79	3.943.431	715.908	18,2%
X	79	7.057.057	724.558	10,3%
Allir	790	2.832.161	560.135	19,8%

Taflan sýnir að matvælaútgjöld sem hlutfall af heildarútgjöldum fara úr um 37% hjá tekjulægsta hópnum niður í rúm 10% hjá tekjuhæsta hópnum. Matarútgjöld fara vaxandi með hækkandi ráðstöfunartekjum (útgjöldum) en vaxa ekki eins hratt og tekjurnar. Þannig eru ráðstöfunartekjur tekjuhæsta hópsins að meðaltali rúmlega sjöfalt hærri en hjá þeim tekjulægsta en matarútgjöldin eru hins vegar einungis tvöfalt hærri hjá tekjuhæsta hópnum miðað við þann tekjulægsta.

Kannað var sérstaklega hvort fjölskyldustærð réði miklu um matarútgjöldin. Í stað þess að reikna neysluna á mann umreiknaði Þjóðhagsstofnun útgjöldin yfir í neyslueiningar. Neyslueiningarnar voru reiknaðar þannig að neysla einhleypings og fyrsta fullorðins í hverri fjölskyldu fékk gildið 1,0 næsti fullorðinn fékk gildið 0,8 og neysla hvers barns gildið 0,5. Hjón með eitt barn teljast því 2,3 neyslueiningar. Þessi skilgreining á neyslueiningu er hliðstæð þeirri skilgreiningu sem OECD notar. Reyndust meðalútgjöld á neyslueiningu um 1.096 þúsund krónur á verðlagi 1993 og matarútgjöld 213 þúsund krónur. Í niðurstöðum Þjóðhagsstofnunar kom enginn marktækur munur fram í tölfræðilegum útreikningum á því hvort notast var við heimili eða neyslueiningar. Erú því allar niðurstöður kynntar hér miðað við heimili fremur en neyslueiningar.

Í athugun efnahagsskrifstofu fjármálaráðuneytisins sem byggði á útgjöldum 291 barnafjölskyldu kom einnig fram að vægi matvælaútgjalda lækkaði sem hlutfall af reiknuðum ráðstöfunartekjum þó hlutfallstölurnar væru ekki þær sömu. Þar var vægi matvæla talið 31,9% hjá tekjulægsta hópnum en 16,6% hjá þeim tekjuhæsta. En hafa ber í huga í þessu sambandi að ráðstöfunartekjur voru þar skilgreindar með öðrum hætti þ.e. sem tekjuskattstofn að frádregnum tekjuskatti en að viðbættum

barnabótum. Þá var heimilum með tekjuskattstofn undir einni milljón króna sleppt í könnun efnahagsskrifstofu fjármálaráðuneytisins.

### 6.3.3. Áhrif lækkunar virðisaukaskatts á kaupmátt ráðstöfunartekna hinna einstöku tekjuhópa

Til að meta áhrif lækkunar virðisaukaskatts á kaupmátt ráðstöfunartekna er hægt að nota upplýsingar úr neyslukönnun Hagstofunnar. Með því að nota fyrrnefnda skiptingu í tíu tekjuhópa og mat sem Þjóðhagsstofnun hefur unnið á þeirri fjárhæð sem hver tekjuhópur hagnast á ári við það að virðisaukaskatturinn er lækkaður. Það skal enn áréttað að hér er átt við aðgerðir ríkisstjórnarinnar í kjölfar yfirlýsingar hennar frá 21. maí 1993. Þessar aðgerðir áttu sér stað í tveimur áföngum þ.e. 1. júní 1993 og 1. janúar 1994. Í töflu 6.3 kemur fram að aðgerðirnar skila fjölskyldum í lægsta tekjuhópnum að meðaltali um 17 þúsund krónum á ári í formi lægri matarútgjalda en tekjuhæsta hópnum rúmum 36 þúsund krónum. Að meðaltali gæti lækkunin skilað hverri fjölskyldu um 28 þúsundum króna á ári í lægri útgjöldum. Sem fyrr er hér miðað við meðalverðlag ársins 1993.

Tafla 6.3. Áhrif lækkunar virðisaukaskatts á ráðstöfunartekjur

Tekjuhópur	Áhrif í krónum	Sem hlutfall af útgjöldum
I	17.181	1,8%
II	21.615	1,5%
III	23.102	1,3%
IV	24.756	1,2%
V	28.805	1,3%
VI	30.095	1,2%
VII	29.485	1,0%
VIII	33.006	1,0%
XI	35.795	0,9%
X	36.228	0,5%
Meðaltal	28.007	1,0%

Séu þessar breytingar skoðaðar í hlutfalli við útgjöld og þar með talið áætlaðar ráðstöfunartekjur kemur í ljós að kaupmáttur ráðstöfunartekna tekjulægsta hópsins eykst mest eða um 1,8% en síðan fer það hlutfall lækkandi og kaupmáttur ráðstöfunartekna tekjuhæsta hópsins er um 0,5%. Meðalkaupmáttaraukning allra fjölskyldna í úrtaki er um 1%.

Samkvæmt greinargerð Indriða H. Þorkákssonar skrifstofustjóra tekju- og lagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins frá 14. nóvember 1993<sup>4</sup> er meðalávinnur hvefrrar fjölskyldu af skattalækkuninni um 22 þúsund krónur á ári og aukning kaupmáttar ráðstöfunartekna um 0,82% að meðaltali. Að stærstum hluta til skýrist sá munur af því að Indriði reiknaði einungis þann hluta lækkunar virðisaukaskatts á matvælum sem átti sér stað þann 1. janúar 1994 en sleppir aðgerðunum fyrir þann tíma sem eru í þessari skýrslu taldar með, þar sem verið er að meta aðgerðir ríkisstjórnarinnar í heild. Sé tekið tillit til þess eru niðurstöðurnar nokkuð svipaðar niðurstöðum Þjóðhagsstofnunar hvað þetta varðar.

Hins vegar sýnir samanburður í skýrslu þessari og niðurstöðum efnahagsskrifstofu fjármálaráðuneytisins frá 30. mars 1993 töluvert hærra kaupmáttaraukningu en kemur fram í töflu 6.3 eða um 1,7% að meðaltali. Einnig er meðalávinnur af lækkuninni talinn vera hærra eða um 42 þúsund krónur á ári fyrir hvert heimili. Þó ber að hafa í huga að í því úrtaki voru eingöngu barnafjölskyldur sem kann að leiða til ofmats á meðalneyslunni. Þrátt fyrir það er umtalsverður munur á þessum niðurstöðum eins og fram kemur í kafla 6.1.4 hér að framan.

#### 6.3.4. Tap og ávinningur í krónum talið hjá einstökum útgjalda- hópum í úrtaki miðað við jafnar greiðslur til hvers heimils

Ein leið til að skoða áhrif lækkunar virðisaukaskatts á matvæli á einstaka tekjuhópa úrtaksins er að bera saman tvær aðferðir til tekjujöfnunar sem báðar eru jafndýrar fyrir ríkissjóð. Annars vegar er um það að ræða að lækka virðisaukaskattinn á matvælum og hins vegar að greiða öllum 790 heimilunum í úrtakinu fasta fjárhæð sem nemur meðalávinningsi af skattalækkuninni eða um 28 þúsund krónum. Er þetta gert hér eingöngu til samanburðar en með því er ekki verið að segja neitt um hversu auðvelt eða raunhæft sé að framkvæma slíkar beingreiðslur til fjölskyldna. Með þessum samanburði er eingöngu verið að sýna hvernig aðgerðin skiptist milli tekjulágra og tekjuhárna fjölskyldna.

Tafla 6.4. Ávinningur af lækkun virðisaukaskatts

Miðað við jafnar greiðslur til hvers heimilis

Tekjuhópur	Áhrif lækkunar VSK á matvæli	Áhrif jafnra greiðslna	Mismunur	
I	17.181	28.007	(10.826)	Tap

<sup>4</sup>"Skattalækkanir og tekjudreifing", bls. 17

II	21.615	28.007	(6.392)	"
III	23.102	28.007	(4.905)	"
IV	24.756	28.007	(3.251)	"
V	28.805	28.007	798	Ávinningur
VI	30.095	28.007	2.088	"
VII	29.485	28.007	1.478	"
VIII	33.006	28.007	4.999	"
XI	35.795	28.007	7.788	"
X	36.228	28.007	8.221	"
Meðaltal	28.007	28.007		

Tafla 6.4 sýnir samanburðinn. Fjölskyldur í tekjulægsta hópnum tapa um 11 þúsund krónum á ári að meðaltali á lækkun virðisaukaskatts í samanburði við beinar greiðslur til heimilanna. Fram kemur að heimili með ráðstöfunartekjur undir 2 milljónum króna hefðu meiri hag af beinum greiðslum en af lækkun virðisaukaskattsins en heimili með hærri tekjur hagnast hins vegar á skattalækkuninni. Þannig er ávinningurinn um 8 þúsund krónur á ári fyrir fjölskyldur í hæsta tekjuhóp í samanburði við jafnar greiðslur til hvers heimilis.

Ef miðað er við hlutföll, þá myndu jafnar greiðslur auka kaupmátt ráðstöfunartekna lægsta tekjuhópsins um 3% en lækkun virðisaukaskattsins eykur hann um 1,8%.

Í skýrslu norsku sérfræðinganevndarinnar<sup>5</sup> frá 1993 er m.a. borin saman helmingslækkun virðisaukaskatts á matvælum og því að deila sömu fjárhæð og verja þyrfti til skattalækkunarinnar jafnt á allar fjölskyldur og greiða þá fjárhæð beint til þeirra. Samanburðurinn sýnir að heimili þar sem ársútgjöld eru hærri en 214 þús. norskar krónur hagnast á skattalækkuninni en heimili með ársútgjöld undir þessu marki tapa miðað við að fá beina greiðslu frá hinu opinbera.

Athugun tekju- og lagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins<sup>6</sup> á gögnum úr neyslukönnun Hagstofu Íslands sýndi að almennt högnuðust heimili í úrtakinu með tekjuskattsstofn yfir 2,8 milljónum króna á lækkun virðisaukaskatts af matvælum en heimili með tekjur undir því marki myndu tapa miðað við að fá beina greiðslu frá hinu opinbera sem í heild samsvaraði tekjutapi ríkissjóðs af skattalækkuninni. Hafa ber í huga að hér er að miðað við tekjuskattsstofn en ekki ráðstöfunartekjur eins og í

<sup>5</sup>NOU 1993:8, bls. 126-128.

<sup>6</sup>"Lækkun VSK á matvæli og tekjujöfnun", bls. 15.



athugun Þjóðhagsstofnunar. Hins vegar kemur fram í greinargerð Indriða að hækkun persónuafsláttar sé jafngild eða hliðstæð aðgerð og greiðsla "fjölskyldubóta". En vegna þess að skattleysismörk hér á landi eru það há þá nýtist slík hækkun ekki lágtekjufjölskyldum nema átt sé við að persónuafsláttur greiðist út að svo miklu leyti sem hann nýtist ekki til greiðslu opinberra gjalda.

Í skýrslu norsku sérfræðinganeftdarinnar<sup>7</sup> var einnig gerður samanburður á ávinningi einstæðs foreldris með eitt barn og hjóna með tvö börn. Borin var saman lækkun virðisaukaskatts á matvælum og að greiða samsvarandi jafna fjárhæð beint til hvers heimilis fyrir sig. Samanburðurinn sýndi að lækkun virðisaukaskatts á matvæli kom sér betur fyrir hjón með tvö börn og háar tekjur. Því hærri sem tekjurnar voru því meiri var ávinningurinn. Eru þessar niðurstöður mjög hliðstæðar því sem sem tölur úr neyslukönnun Hagstofunnar hér á landi sýna.

### **6.3.5. Mat á áhrifum lækkunar virðisaukaskattsins á tekjudreifingu hér á landi**

Með því að nota gagnagrunn með upplýsingum um útgjöld heimila hefur Þjóðhagsstofnun metið tekjufjöfnunaráhrifin af lækkun virðisaukaskattsins. Við útreikningana var miðað við sömu forsendur um ráðstöfunartekjur og hér hefur verið rakið. Tekið skal fram að matið miðast eingöngu við aðgerðir ríkisstjórnarinnar í tengslum við yfirlýsingu frá 21. maí 1993. Niðurstaða útreikninganna á tekjufjöfnuði var sú að lækkun virðisaukaskattsins lækkaði Gini-stuðulinn úr 0,30563 í um 0,30383 sem er 0,59% lækkun. Skattalækkunin bætir því tekjufjöfnuð meðal fjölskyldna í úrtakinu sem þessu nemur. Niðurstöðuna má túlka þannig að lækkun virðisaukaskattsins jafngildi því að lagður hafi verið 0,59% skattur á tekjur hvers heimilis og þeim skatttekjum hefði síðan verið dreift jafnt á sérhvert heimili í úrtakinu.

Til samanburðar má nefna útreikninga á tekjudreifingaráhrifum þeirrar jöfnunaraðgerðar að greiða öllum heimilum fasta fjárhæð sem nemur meðalávinningsi af skattalækkuninni eða kr. um 28 þúsund krónur. Ætla má að sú aðgerð lækki Gini-stuðulinn um 1%. Það þýðir að beinar greiðslur eru um 1,7 sinnum áhrifameiri jöfnunaraðgerð en lækkun virðisaukaskatts á matvælum.

<sup>7</sup>NOU 1993:8, bls. 126-128.

### 6.3.6. Áhrif á fjölskyldur undir lágtekjumörkum

Að beiðni Ríkisendurskoðunar reiknaði Þjóðhagsstofnun áhrif lækkunar virðisaukaskattsins á matvælum á lágtekjuhópa sérstaklega. Úrtaki Hagstofunnar var skipt í heimili undir lágtekjumörkum, sem reyndust vera 184 eða um 23% af úrtakinu, og önnur heimili sem voru þá 606 eða um 77% af úrtakinu. Með lágtekjumörkum er hér átt við 60% af meðaltekjum sem er það sama og miðað er við í skýrslu norsku sérfræðinganeftdarinnar. Ef lækkun er skoðuð með tilliti til þeirra áhrifa sem sú aðgerð hefur á heimili undir lágtekjumörkum, kemur í ljós að um 16% af tekjutapi ríkissjóðs við lækkunina skilar sér til þeirra en um 84% af tekjutapinu skilar sér til heimila yfir lágtekjumörkum eins og fram kemur í töflu 6.5. Því má segja að tiltölulega lítill hluti kostnaðar, þ.e. tekjutaps ríkissjóðs af aðgerðunum lendi hjá hinum tekjulægstu. Aðgerðin eykur kaupmátt ráðstöfunartekna hjá heimilum undir lágtekjumörkum um 1,55% en hinna um 0,92%.

Tafla 6.5. Áhrif á heimili undir lágtekjumörkum

Hlutfallsleg skipting á stuðningi ríkissjóðs við heimili í úrtaki

Aðgerðir	Fjöldi heimila	Skipting á kostnaði ríkissjóðs
Heimili undir lágtekjumörkum	184	16%
Heimili yfir lágtekjumörkum	606	84%
Alls	790	100%

Til samanburðar var gerð sérstök athugun á því hvort umreikningur yfir í neyslueiningar hefði einhver áhrif á þessa útkomu. Er miðað við útgjöld á hverja neyslueiningu í stað þess að miða við hvert heimili sem eina heild með tilliti til neyslu. Í heild má segja að þessi umreikningur hafi ekki nein teljandi áhrif á niðurstöðurnar. Um 18% af kostnaði ríkissjóðs lendir þá hjá lágtekjuhópnum í stað 16% þegar miðað er við heimili sem einingu og aukning á kaupmætti ráðstöfunartekna þeirra verður aðeins meiri eða 1,65%.

### 6.3.7. Mat á áhrifum tiltekinna skattaáðgerða í Noregi á tekjuskiptingu

Í fyrrnefndri skýrslu<sup>8</sup> frá Noregi voru jöfnunaráhrif mismunandi skattáðgerða mæld með hinni svonefndu Gini-vísitölu. Til að athuga sérstaklega áhrif áðgerðanna á lágtekjufjölskyldur var kannaður bæði fjöldi einstaklinga og fjöldi barna sem tilheyrðu svonefndum lágtekjufjölskyldum. Skilgreiningin á lágtekjufjölskyldum miðaðist við að tekjur þeirra væru undir 60% af meðaltekjum. Áhrifin eða mælikvarðinn birtist í þeirri breytingu sem verður á fjölda þeirra sem eru undir lágtekjumörkum.

Útreikningarnir gengu út frá samanburði á tveimur áðgerðum sem áætlað var að myndu kosta hið opinbera jafnmikið. Annars vegar var um að ræða lækkun á virðisaukaskatti á matvörum úr 22% í 16,7% hins vegar var um að ræða 20% hækkun barnabóta. Áðgerðir þessar voru taldar vera sambærilegar.

Niðurstöður þessara útreikninga í formi ójöfnunarvísitölnnar, þ.e. Gini-vísitölnnar, voru þær að hækkun barnabóta hefði þrefalt meiri jöfnunaráhrif en lækkun virðisaukaskatts á matvæli. Þá sýndu útreikningarnir að við hækkun barnabóta myndu 19,8 þúsund manns í Noregi færast úr lágtekjuhópnum en við hliðstæða lækkun virðisaukaskatts á matvæli myndu einungis 3 þúsund manns færast úr lágtekjuhópnum. Þá myndi hækkun barnabóta hafa þau áhrif að 13,6 þúsund færri börn myndu verða á heimilum undir lágtekjumörkum en að samansvarandi áhrif lækkunar virðisaukaskatts á matvælum hefði einungis áhrif á 1,2 þúsund börn. Þannig hefði hækkun barnabóta þau áhrif að um ellefufalt færri börn yrðu áfram á heimilum undir lágtekjumörkum en með samsvarandi lækkun virðisaukaskattsins.

---

<sup>8</sup>Sama rit, bls. 129-131.

Tafla 6.6. Samanburður á áhrifum aukinna barnabóta og lækkunar virðisaukaskatts á matvöru á hag almennings í Noregi

Heimilisgerð	Staða 1992:			Aukning barnabóta:			Lækkun VSK:		
	G	Fjöldi pers.	Fjöldi barna	G	Fjöldi pers.	Fjöldi barna	G	Fjöldi pers.	Fjöldi barna
Einhl. eftirlaunþ.	0,2079	121,0	---	0,2079	122,6	---	0,2073	121,0	---
Einhl. aðrir	0,3407	119,7	---	0,3407	120,2	---	0,3401	119,7	---
Hjón, eftirlaunþ.	0,1928	58,7	---	0,1928	60,3	---	0,1923	58,1	---
Hjón, önnur	0,2315	38,9	---	0,2316	38,9	---	0,2310	38,6	---
Einst. foreldr. m. 1 barn	0,2144	40,6	20,5	0,2084	37,2	18,8	0,2137	40,6	20,5
Einst. foreldr. m. > 1 barn	0,2346	40,8	22,5	0,2271	37,4	20,1	0,2339	40,8	22,5
Hjón m. 1 barn	0,1960	20,6	5,5	0,1947	19,6	5,2	0,1956	20,6	5,5
Hjón m. 2 börn	0,1713	44,6	18,4	0,1690	38,2	15,1	0,1708	44,6	18,4
Hjón m. > 2 börn	0,1839	90,0	50,6	0,1797	80,7	44,7	0,1834	88,0	49,4
Aðrir	0,1771	10,4	0,4	0,1769	10,4	8,3	0,1767	10,4	0,3
Allir	0,2345	585,4	117,8	0,2323	565,6	104,2	0,2339	582,4	116,6

Heimild: Skýrsla norsku sérfræðinganeftirlitsins, 1993

Fjöldatölur eru í þúsundum og sýna fjölda einstaklinga og fjölda barna, undir lágtekjumörkum.

G = Gini-stuðull.

Í töflu 6.6 sést samanburðurinn sundurliðaður eftir hinum ýmsu fjölskyldugerðum. Sýndur er Gini-stuðullinn annars vegar fyrir aðgerðir þ.e. eins og hann var 1992 og í dálkunum þar á eftir eru sýnd áhrifin annars vegar af aukningu barnabóta og hins vegar af lækkun virðisaukaskatts á matvæli. Á hliðstæðan hátt er sýndur fjöldi einstaklinga og fjöldi barna á heimilum undir lágtekjumörkum fyrir og eftir skattaáðgerðir. Barnabætur hafa ekki áhrif á tekjudreifingu eins og hún birtist í Gini-stuðlinum meðal eftirlaunþega en lækkun virðisaukaskatts hefur einhver áhrif á afkomu þeirra þó ekki séu þau veruleg. Þá kemur einnig fram ljóslega hversu áhrifalítill aðgerð lækkun virðisaukaskattsins er hjá barnafjölskyldum í samanburði við samsvarandi hækkun barnabóta.

### 6.3.8. Áhrif annarra skattbreytinga samkvæmt lögum nr. 122/1993 á hag almennings

Lögin fólu í meginatriðum í sér þrjár skattbreytingar til að fjármagna lækkun virðisaukaskattsins auk breytinga á vörugjaldi. Áætlað var að hækkun á tekjuskatti, bifreiðagjaldi og tryggingagjaldi myndi duga

til að mæta rúmum helmingi af tekjutapi ríkissjóðs af lækkuninni. Þess má geta að kostnaður ríkissjóðs af hverri skattatillögu fyrir sig kemur fram bæði í töflu 5.11 og töflu 5.12 hér að framan. Hér á eftir verður fjallað lítillega um áhrif þessara aðgerða á hag almennings. Það skal tekið fram að hér er fyrst og fremst fjallað um svokölluð fyrstastigsáhrif. Með því er átt við að ekki er leitast við að leggja mat á hugsanleg óbein áhrif af aðgerðunum.

- **Vörugjald**

Í kjölfar lækkunar virðisaukaskattsins voru gerðar breytingar á vörugjaldi þannig að það var lækkað á sumum vörutegundum en hækkað á öðrum. Í heild vege þessar breytingar á vörugjaldi það lítið að ekki er talin ástæða til að fjalla sérstaklega um þær.

- **Tekjuskattur einstaklinga**

Hækkun tekjuskattshlutfalls einstaklinga um 0,35% kemur fram sem hækkun á skattbyrði þeirra sem eru yfir skattleysismörkum. Hér á landi er einungis um helmingur einstaklinga 16 ára og eldri með tekjur yfir skattleysismörkum. Ráðstöfunartekjur heimilanna minnka um þá fjárhæð sem nemur skattinum. Hins vegar má líta á hækkunina sem tekjujafnandi aðgerð því einstaklingar með hærri tekjur þurfa að greiða fleiri krónur í skatt en áður. Útreikningar benda til að Gini-stuðullinn, sem er mælikvarði á tekjujöfnuð, lækki um 0,62% í kjölfar þessarar breytingar.

- **Bifreiðagjald**

Bifreiðagjald var hækkað að meðaltali um 33% en hækkunin var mismikil eftir þyngd bifreiða. Gjaldið hækkaði um 29% á léttustu bifreiðunum en um 40% á þeim þyngstu. Ljóst er að þessi hækkun snertir bæði atvinnufyrirtæki og einstaklinga. Samkvæmt nýjustu álagningu þ.e. þann 1. júlí 1994 má ætla að einstaklingar greiði 79% af skattinum en 21% er hlutur fyrirtækja.

Skiptingin byggir á upplýsingum úr bifreiðaskrá um einstaklingskennitölur og fyrirtækjakennitölur. Samkvæmt þessu verður að líta á bifreiðagjöldin sem skatt á almenning að u.þ.b. 4/5 hlutum. Ráðstöfunartekjur heimilanna í heild rýrna sem nemur því hlutfalli af skattinum. Hugsanlegt er að hann leggist að einhverju leyti misþungt á tekjuhópa. Skatturinn fellur að sjálfsögðu ekki á þau heimili sem ekki eiga bifreið. Á sama hátt hækkar skattgreiðslan í samræmi við fjölda bifreiða í eigu einstaklinga á heimilum og að einhverju leyti eftir stærð

bifreiðanna. Ekki var hægt að byggja á nægilega traustum forsendum til að reikna út hugsanleg tekjujöfnunaráhrif skattsins með Gini-stuðlinum.

- **Tryggingagjald**

Þar sem tryggingagjaldið leggst á launagreiðendur er ekki hægt að segja að breytingar á því hafi bein áhrif á ráðstöfunartekjur heimilanna. Verður umfjöllun um skattinn tekin fyrir í kaflanum um fyrirtæki.

### 6.3.9. Niðurstöður

Með vísan til þess sem að framan er rakið eru meginniðurstöðurnar af framangreindum útreikningum á áhrifum breytinganna á hag almennings:

1. Matvælaútgjöld lækka hlutfallslega með hækkandi ráðstöfunartekjum.
2. Áhrif lækkunar virðisaukaskatts hefur í för með sér tæpa 17 þúsund króna kaupmáttaraukningu hjá þeim hópi sem lægstar hefur tekjurnar eða 1,8% samanborið við um 36 þúsund krónur hjá þeim hópi sem hæstar hefur tekjurnar eða 0,5%. Aðgerðin vegur þyngra hjá þeim sem lægri hafa tekjurnar en þeir tekjuhærri fá fleiri krónur í sinn hlut.
3. Meðalhækkun kaupmáttar hjá fjölskyldum í úrtakinu reyndist vera um 1% og meðalávinningur fjölskyldunnar um 28 þúsund krónur á ári.
4. Jafnar greiðslur til allra heimila í úrtakinu hefðu skilað lágtekjufólki mun meiri kaupmáttaraukningu en samsvarandi lækkun virðisaukaskatts á matvæli eða um 3% samanborið við 1,8%. Útreikningarnir sýna að jafnar greiðslur eru mun áhrifameiri tekjujöfnunarleið en lækkun virðisaukaskatts á matvæli.
5. Hækkun barnabóta reyndist mun öflugri tekjujöfnunarleið í Noregi en samsvarandi lækkun virðisaukaskatts sérstaklega fyrir markhópin, sem eru heimili með börn, en einnig fyrir heildartekjudreifingu í landinu. Fátt bendir til annars en að niðurstaðan yrði svipuð héraendis.

6. Hækkun tekjuskatts um 0,35% hefur ekki ósvipuð tekjujöfnunaráhrif og lækkun virðisaukaskattsins. Ef miðað er við þau áhrif sem hækkunin hefur á fjárhag ríkissjóðs er um fjórum sinnum minni fjárhæð að ræða.

#### **6.4. Áhrif tillagna 2. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar á hag almennings.**

##### **6.4.1. Inngangur**

Hér á eftir er reynt að meta hver líkleg áhrif tillaga 2. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar, sem samanstóð af Halldóri Ásgrímssyni, Kristínu Ástgeirsdóttur og Jóhannesi Geir Sigurgeirssyni, hefði orðið á hag almennings. Megin tillagan gekk út á að lækka almenna hlutfall virðisaukaskattsins í stað þess að lækka virðisaukaskatt á matvæli. Jafnframt fólu þær í sér hækkun vaxtabóta, barnabótaauka og breikkun skattstofns eignarskatts. Þess má geta að kostnaður ríkissjóðs af hverri skattatillögu fyrir sig er sýndur í töflu 5.11 hér að framan.

##### **6.4.2. Áhrif lækkunar skatthlutfalls virðisaukaskatts úr 24,5% í 23%**

Viðamesta breytingatillaga 2. minnihluta var á þá leið að lækka almenna hlutfall virðisaukaskattsins úr 24,5% í 23%. Jafnframt skyldi endurgreiðslum á virðisaukaskatti af tilteknum matvælum haldið áfram. Markmiðið með þessari leið var að bæta hag almennings án þess að kasta fyrir róða kostum eins þreps í virðisaukaskatti.

Í þeim gagnagrunni sem Þjóðhagsstofnun setti upp reyndust ekki vera nægjanlegar forsendur til að gera nákvæma athugun á áhrifum þessarar aðgerðar. Til að reikna Gini-stuðullinn var gert ráð fyrir að allt vöruverð lækkaði að undanskildum þeim matvælum sem yrðu endurgreidd áfram. Niðurstaða útreikninganna sýndi að Gini-stuðullinn myndi hækka óverulega. Samkvæmt þessu hefðu tekjujöfnunaráhrif skattalækkunarinnar ekki verið nein eða jafnvel aukið ójöfnuð lítilla.

Indriði H. Þorláksson skrifstofustjóri í fjármálaráðuneytinu<sup>9</sup> bar í sinni greinargerð saman þrjár aðgerðir: Í fyrsta lagi lækkun virðisaukaskatts á matvæli, þ.e. eingöngu lækkunin frá 1. janúar 1994, í

<sup>9</sup>"Skattalækkanir og tekjudreifing", bls. 26.

öðru lagi tillagan um lækkun almenns hlutfalls virðisaukaskatts úr 24,5 í 23% og í þriðja lagi beinar greiðslur til allra fyrir samsvarandi fjárhæð og aðgerðirnar myndu kosta. Miðað er við að allar þessar aðgerðir kosti svipað fyrir ríkissjóð. Niðurstöðurnar eru sýndar í töflu 6.7.

*Tafla 6.7. Samanburður Indriða H. Þorlákssonar á lækkun virðisaukaskatts og beinna greiðslna til heimila*

Fjárhæðir í þúsundum króna	Ávinningur í krónum*):		
	Lækkun VSK á matvæli <sup>1)</sup>	Lækkun alm. VSK-hlutf.	Fjölskyldubætur
allt að 1.000	13.481	12.713	22.785
1.000 - 1.999	18.175	17.142	22.785
2.000 - 2.999	22.943	23.643	22.785
3.000 - 3.999	26.053	23.277	22.785
4.000 og yfir	28.356	33.936	22.785

1) Þ.e. aðgerðin frá 1. janúar 1994

\*)Verðlag í september 1993

Samanburðurinn sýnir að beinar greiðslur gefa lágtekjufjölskyldum mun meira en lækkun virðisaukaskattsins. Lækkun almenna hlutfallsins gefur lágtekjuheimilum svipað og lækkun virðisaukaskatts á matvæli. Báðar þessar leiðir hafa hins vegar mun minni tekjujöfnunaráhrif en beinar bótagreiðslur.

Í ofangreindri umfjöllun hefur verið miðað við að öll lækkunin skili sér í lækkun verðlags. Þar sem lækkun almenna hlutfallsins er mjög lítil má efast um að hún skili sér að fullu til neytenda. Lækkunin á söluverði með virðisaukaskatti er um 1,2% á mjög breiðu sviði vöru og þjónustu. Fer það að sjálfsögðu eftir samkeppnisáðstæðum í hverju tilviki fyrir sig hversu næm eftirspurnin er fyrir litlum verðbreytingum. Auðvitað gætu verðkannanir og eftirlit haft þar einhver áhrif en engu að síður er líklegt að erfiðara sé að fylgjast með því að lítil breyting við lækkun almenna hlutfallsins úr 24,5% í 23% skili sér til neytenda í samanburði við þá lækkun virðisaukaskatts á matvæli sem lögin mæltu fyrir um.

#### **6.4.3. Mat á áhrifum endurgreiðslna virðisaukaskatts á einstaka tekjuhópa**

Auk lækkunar almenna hlutfalls virðisaukaskattsins lagði 2. minnihlutinn til að þær endurgreiðslur virðisaukaskatts á matvælum sem þegar voru til staðar yrði haldið áfram. Var hér bæði um að ræða



endurgreiðslur frá 1. janúar 1990 sem tóku til fjögurra tegunda landbúnaðarvara auk neyslufisks og endurgreiðslur frá 1. júní 1993 sem tóku til sex tegunda landbúnaðarvara.

Það gagnasafn sem Þjóðhagsstofnun hefur unnið úr neyslukönnun Hagstofunnar má nota til að meta áhrif endurgreiðslanna. Að beiðni Ríkisendurskoðunar lagði Þjóðhagsstofnun mat á ávinning hvers tekjuhóps af endurgreiðslum á virðisaukaskatti af matvælum. Var skiptingin í tekjuhópa sú sama og fyrir þ.e. eftir útgjöldum. Tafla 6.8 sýnir í heild áhrifin af lækkun virðisaukaskatts á matvæli.

Tafla 6.8. Yfirlit yfir lækkun virðisaukaskatts á matvælum

### Áhrif á einstaka tekjuhópa í krónum á ári

Samanburður á endurgreiðslum og aðgerðum frá 1. janúar 1994

Tekjuhópar	(1)	(2)	(3)	(4)
	Endurgr. frá 01.01.90	Endurgr. frá 01.06.93	Aðgerðir frá 01.01.94	ALLS
I	5.002	2.657	14.523	22.182
II	6.885	4.952	16.663	28.501
III	9.091	4.839	18.263	32.193
IV	7.536	5.861	18.894	32.291
V	9.187	6.316	22.489	37.991
VI	11.371	6.779	23.316	41.466
VII	10.631	7.664	21.821	40.115
VIII	11.385	8.539	24.467	44.392
XI	11.262	9.606	26.189	47.058
X	11.263	8.892	27.336	47.491
Meðaltal	9.361	6.611	21.396	37.368
Vægi	25,1%	17,7%	57,3%	100,0%
Hlutföll:				
Meðaltal/lægsti tekjuhópurinn	1,9	2,5	1,5	1,7
Hæsti/lægsti tekjuhópurinn	2,3	3,3	1,9	2,1

Í dálki (1) eru sýnd áhrifin af endurgreiðslum sem hófust þegar virðisaukaskatturinn var tekinn upp hér á landi þann 1. janúar 1990. Var ákveðið að endurgreiða virðisaukaskatt af tilteknum matvörum þannig að þær bæru því sem næst 14% virðisaukaskatt. Var hér um að ræða dillakjöt, mjólk, innlent grænmeti og fisk. Að auki var virðisaukaskattur af fiski endurgreiddur sérstaklega og er sú endurgreiðsla í þessum tölum.

Við þetta má síðan bæta endurgreiðslum í gegnum kjarnfóðurgjaldið á eggjum, nautakjöti alifuglakjöti og svínakjöti sem voru í gangi þegar virðisaukaskatturinn fór af stað 1990. Er þeim sleppt í þessum útreikningum enda var talið að þessar endurgreiðslur hefðu ekki veruleg áhrif á útreikningana.

Í dálki (2) koma síðan fram áhrifin af þeim endurgreiðslum sem hófust þann 1. júní 1993. Þessir vöruflokkar voru: Mjólkurvörur, nautakjöt, hrossakjöt, alifuglakjöt, svínakjöt og egg.

Í dálki (3) eru sýnd til samanburðar áhrifin af þeirri lækkun virðisaukaskatts á matvæli sem kom til framkvæmda þann 1. janúar 1994.

Til samræmis er rétt er að vekja athygli á því hér eins og fyrr var bent á að í þessari skýrslu eru aðgerðir ríkisstjórnarinnar taldar felast bæði í endurgreiðslunum frá 1. júní 1993 ásamt lækkun virðisaukaskatts á matvælum frá 1. janúar 1994. Þannig sýna dálkar (2) og (3) í töflu 6.8 til samans áhrif aðgerða ríkisstjórnarinnar á sama hátt og fram kom í töflu 6.3 hér að framan. Í töflu 6.8 kemur fram að endurgreiðslurnar veга um 43% af lækkun virðisaukaskatts á matvæli. Fyrri endurgreiðslurnar veга um 25% en þær síðari um 18%. Aðgerðirnar frá 1. janúar veга hins vegar um 57% af heildinni.

Útreikningar sýna að fyrri endurgreiðslurnar eru nokkuð stöðugt hlutfall af matvælaútgjöldum hvers tekjuhóps í heild en síðari endurgreiðslurnar hins vegar vaxandi hlutfall af matvælaútgjöldum. Benda þær niðurstöður til þess að endurgreiðslurnar séu ekki áhrifameiri aðgerð til tekjujöfnunar en lækkun virðisaukaskatts í heild.

Þá sýna þessar niðurstöður að endurgreiðslurnar koma verr út fyrir lágtekjufólk heldur en lækkun virðisaukaskatts á matvæli í heild. Gildir þetta bæði um fyrri endurgreiðslurnar og þær síðari. Þó eru tekjujöfnunaráhrifin af síðari endurgreiðslunum mun minni.

Þannig hagnast fjölskyldur í hæsta tekjuhópnum um 2,3 falt meira á fyrri endurgreiðslunum en fjölskyldur í lágsta tekjuhópnum og um 3,3 falt meira á endurgreiðslunum frá 1. júní 1993. Sama hlutfall fyrir aðgerðirnar eftir 1. janúar 1994 er 1,9. Niðurstaða útreikninganna sýnir því að tekjujöfnunaráhrif endurgreiðslunnanna eru mun minni en af lækkun virðisaukaskatts á matvæli í heild.

Í niðurstöðum tekju- og lagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins<sup>10</sup> kemur fram að endurgreiðslur grundvallarmatvæla séu ekki virkari tekjujöfnun en almenn lækkun skatts á matvörur. Er hún því hliðstæð þeirri niðurstöðu sem hér er komist að. Í athuguninni voru einnig skoðuð matvælaútgjöld hjóna með 2 eða 3 börn. Niðurstaðan þar var hins vegar sú að slík endurgreiðsla muni nýtast tekjulágum barnafjölskyldum betur en almenn lækkun skattsins.

#### 6.4.4. Áhrif annarra skattatillagna 2. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar á hag almennings

Eins og fyrr var rakið lagði 2. minnihluti efnahags- og viðskiptanefndar til fjölmargar aðrar aðgerðir í skattamálum auk tillögu um lækkun almenna hlutfallsins í virðisaukaskatti. Breytingatillögurnar fólu í sér hækkun vaxtabóta, barnabótaauka, og lækkun á virðisaukaskatti af ferðaþjónustu. Verður hér vikið að áhrifum tillagnanna á hag almennings. Það skal einnig tekið fram að hér er fyrst og fremst fjallað um svokölluð fyrstastigsáhrif. Með því er átt við ekki er leitast við að leggja mat á hugsanleg óbein áhrif af aðgerðunum.

- **Vaxtabætur**

Lagt var til að skerðingarmörk vaxtabótakerfisins vegna hreinnar eignar yrðu hækkuð. Í tillögunum var gert ráð fyrir að efri mörk skerðingarinnar hjá einstaklingum yrðu hækkuð í 6 milljón krónur í stað um 4,8 milljóna og hjá hjónum í 10 milljón krónur í stað rúmlega 8 milljóna eins og nú er. Afleiðingin er sú að skerðingin verður hlutfallslega minni hjá öllum fjölskyldum sem eiga hreina eign yfir u.þ.b. 3 milljónum króna miðað við einstakling og yfir 5 milljónum króna miðað við hjón. Ekki lágu fyrir gögn til að reikna nákvæmlega tekjujöfnunaráhrifin af þessari aðgerð og þar með talið Gini-stuðulinn þar sem neyslukönnunin geymir engar upplýsingar um eignir heimilanna. Samkvæmt álagningu 1994 fengu um 43 þúsund einstaklingar í heild vaxtabætur. Ljóst er að tillagan myndi hækka ráðstöfunartekjur þeirra heimila þar sem hrein eign er á þessu bili en hefði engin áhrif á afkomu fjölskyldna með mjög litla eða enga hreina eign.

- **Barnabótaauki**

<sup>10</sup>„Lækkun VSK á matvæli og tekjujöfnun“, bls. 8-9.

Gert var ráð fyrir að barnabótaaukinn yrði hækkaður um fjárhæð sem næmi um 10 þúsund krónum á ári með hverju barni. Þar sem barnabótaaukinn er tekjutengdur hækkar hann ráðstöfunartekjur barnaheimila þar sem tekjur og eignir eru undir viðmiðunarmörkum. Útreikningar á tekjudreifingu sýna að þessi aðgerð er mjög öflug tekjujöfnunarleið fyrir þennan ákveðna markhóp. Samkvæmt álagningu 1994 fengu um 37 þúsund einstaklingar (þ.e. forráðamenn) barnabótaauka eða um 18% framteljenda. Gini-stuðullinn lækkar um 0,4% sem er lítið eitt minna en áhrifin af lækkun virðisaukaskatts á matvæli.

- **Eignarskattur einstaklinga**

Lagt var til að eignarskattstofninn yrði breikkaður þannig að hann næði einnig til fleiri tegunda peningalegra eigna en nú er en á móti var jafnframt lagt til að efra skattþrepið yrði fellt niður og myndi breytingin gefa ríkissjóði um 600 milljónir í auknar skatttekjur. Þá var gert ráð fyrir að hækka skattfrelsi eigna um 500 þúsund krónur hjá einstaklingum og um 1 milljón hjá hjónum. Ljóst er að aðgerðin myndi rýra kaupmátt þeirra sem eiga miklar fjármagnseignir og hreina eign yfir u.þ.b. 4 milljónum króna. Eins og áður var vikið að þá gefur neyslukönnunin ekki upplýsingar um eignir og er því ekki hægt að fá upplýsingar þaðan til að reikna út áhrif af þessum skatti á tekjudreifingu sem væri þó full þörf á að vinna. Æskilegt væri að byggja upp gagnagrunn sem sýndi áhrif skattsins á einstaka tekjuhópa og e.t.v. aldurshópa. Forsenda þessarar breytingar er væntanlega að upplýsingaskylda fjármálastofnana verði lögfest.

- **Niðurfelling virðisaukaskatts á ferðapjónustu**

Með lögum nr. 111/1992 um breytingar í skattamálum var m.a. kveðið á um að frá og með 1. janúar 1994 leggja skyldi 14% virðisaukaskatt á:

1. Fólksflutninga að frátöldum leiguakstri.
2. Útleigu hótél- og gistiherbergja og aðra gistiþjónustu.
3. Þjónustu ferðaskrifstofa. (Þ.e. milligöngu um ferðapjónustu.)

2. minnihluti lagði til að þessi ákvæði yrðu felld niður. Ljóst er að skattlagningin minnkar kaupmátt ráðstöfunartekna þeirra sem

ferðast, innlendra jafnt sem erlendra, að því marki sem þessar atvinnugreinar geta velt skattinum út í verðlagið. Í því sambandi skiptir samkeppnisstaða innlendar ferðaþjónustu miklu máli. Þá liggur t.d. ekki ljóst fyrir hvaða tekjuhópar nýta sér innlenda ferðaþjónustu. Loks má benda á að upplýsingar, sem Ríkisendurskoðun hefur fengið varðandi álagningu 14% virðisaukaskatts á gistingu frá 1. janúar 1994, benda til þess að viðkomandi fyrirtæki hafi ekki getað velt skattinum út í verðlagið.

- **Tekjuskattur félaga og tryggingagjald**

Þar sem þessir skattar eiga fyrst og fremst við um atvinnurekstur er ekki hægt að segja að fyrstastigsáhrif þeirra leggist á almennig. Þykir því ekki rétt að fjalla um þá í þessum kafla.

Loks má nefna að 2. minnihluti kom ekki fram með tillögur til breytinga á ákvæðum frumvarps um hækkun bifreiðagjalds og tekjuskatts en um áhrifin af þeim aðgerðum hefur verið fjallað lítillega fyrr í kaflanum. Þá voru ekki gerðar tillögum um breytingu vörugjalda þar sem þær breytingar tengdust eingöngu lækkun virðisaukaskatts á matvæli.

#### 6.4.5. Niðurstöður

1. Útreikningar benda til þess að lækkun almenna hlutfalls virðisaukaskatts leiði ekki til aukinnar tekjujöfnunar.
2. Útreikningar benda einnig til þess að endurgreiðslur virðisaukaskatts á tilteknum grundvallarmatvælum séu ekki áhrifaríkari leið til tekjujöfnunar en lækkun virðisaukaskatts á matvæli almennt.
3. Hækkun barnabótaauka hefur tekjujöfnunaráhrif.

### 6.5 Áhrif tillagna 3. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar á hag almennings

Megintillaga 3. minnihluta, Steingríms J. Sigfússonar, var að hækka persónuafslátt. Hann var sammála ákvæðum frumvarpsins hvað varðar lækkun virðisaukaskatts á matvæli að öðru leyti en því að hann vildi fresta gildistöku lækkunarinnar um 2 mánuði. Einnig var lagt til að tekjuskattshlutfall félaga yrði ekki lækkað og að hátekjuskattur yrði

hækkaður. Auk þess voru gerðar tillögur um niðurfellingu virðisaukaskatts á ferðaþjónustu og bókum. Þess má geta að kostnaður ríkissjóðs af hverri skattatillögu fyrir sig er sýndur í töflu 5.12 hér að framan. Hér á eftir verður fjallað um áhrif þessara tillagna á hag almennings.

- **Hækkun persónuafsláttar**

Lagt var til að hækka persónufrádrátt við álagningu tekjuskatts um 400 krónur á mánuði eða um 4.800 krónur á ári. Áhrifin á tekjudreifingu eru þau að þeir sem eru undir skattleysismörkum hagnast ekki á þessari aðgerð nema maki eða sambýlismaður geti nýtt afsláttinn því 80% af honum er yfirfæranlegur. Helmingur framteljenda greiðir ekki tekjuskatt. Þetta þýðir að hækkun persónuafsláttarins er ekki áhrifamikil aðgerð fyrir stóra hópa láglaunafólks.

Útreikningar á tekjujöfnuði sýna að aðgerðin lækkar Gini-stuðulinn um 0,15% sem þýðir að aðgerðin hefur mun minni áhrif til tekjujöfnunar en lækkun virðisaukaskatts á matvæli.

- **Hækkun hátekjuskatthlutfalls**

Lagt var til að hátekjuskatthlutfallið yrði hækkað úr 5% í 8%. Skatturinn er lagður á hjón með yfir 4,9 milljónir króna í árstekjur og einstaklinga með yfir 2,4 milljónir miðað við skattvísitölu 101,67. Aðgerðin hefur því ekki áhrif á ráðstöfunartekjur heimila undir þessum mörkum. Hins vegar leggst skatturinn á tiltölulega fáa einstaklinga eða um 7.500 sem er um 3,7% framteljenda samkvæmt álagningu 1994. Aðgerðin lækkar því ráðstöfunartekjur þeirra. Útreikningar sýna að aðgerðin hefur veruleg áhrif á tekjudreifingu og Gini-stuðullinn lækkar um 2,6%. Hækkun hátekjuskatts er því dæmi um aðgerð sem eykur tekjujöfnuð en ein og sér eykur ekki ráðstöfunartekjur heimilanna.

- **Niðurfelling virðisaukaskatts af ferðaþjónustu**

Um þennan lið var fjallað hér að framan þar sem tillagan er hliðstæð tillögu 2. minnihluta og vísast til þess sem þar segir.

- **Niðurfelling virðisaukaskatts af bókum**

Frá og með 1. júlí 1993 var lagður 14% virðisaukaskattur á sölu bóka á íslenskri tungu, jafnt þýddra sem frumsaminnna en þær höfðu um nokkurt skeið verið skattlausar. Lagði 3. minnihluti til að

skatturinn yrði felldur niður. Það sama gildir um bóksölu og sagt var hér um ferðapjónustu að samkeppnisstaða bókaútgáfu skiptir verulegu máli varðandi hversu auðvelt er að velta skattinum út í verðlagið. Jafnvel þó reiknað væri með því að skatturinn legðist að fullu á þá aðila sem kaupa bækur þá er rétt að hafa í huga að áhrif aðgerðarinnar til að auka kaupmátt ráðstöfunartekna heimilanna yrðu ekki mikil. Ekki liggja fyrir upplýsingar um kaup á innlendum bókum sérstaklega en bókakaup í heild þar með talin kaup á kennslubókum koma fram í neyslukönnun Hagstofunnar. Þess má geta að hlutfall bókakaupa, jafnt á innlendum sem erlendum bókum, af heildarútgjöldum var að meðaltali 0,8% í neyslukönnun Hagstofunnar. Hlutfallið reyndist þó vera hærra utan höfuðborgarsvæðisins. Ekki eru fyrir hendi forsendur til að reikna áhrif þessarar skattalækkunartillögu á tekjuskiptingu þ.e. Gini-stuðulinn.

- **Frestun lækkunar virðisaukaskatts af matvælum**

Lagt var til að gildistöku lægra skattþrepsins á matvæli yrði frestað frá 1. janúar 1994 til 1. mars eða um tvo mánuði. Frestun skattalækkunarinnar hefði einungis haft tímabundin áhrif til lækkunar á kaupmætti ráðstöfunartekna en ekki langtíma áhrif.

Þessu til viðbótar voru ekki gerðar breytingatillögur við ákvæði frumvarpsins um lækkun virðisaukaskatts á matvæli eins og áður sagði og breytingar á vörugjaldi.

Loks má nefna að líkt og 2. minnihluti, þá gerði 3 minnihluti ekki neinar athugasemdir við hækkun bifreiðagjalds og tekjuskatts en um áhrif þeirra aðgerða hefur verið fjallað lítillega.

### 6.5.1. Niðurstöður

1. Hækkun persónuafsláttar hefur tekjujöfnunaráhrif.
2. Hækkun hátekjuskatts hefur veruleg áhrif á tekjudreifingu en ein og sér eykur aðgerðin ekki ráðstöfunartekjur heimilanna.
3. Ekki er líklegt að niðurfelling virðisaukaskatts á innlendum bókum hafi nein teljandi tekjujöfnunaráhrif.

## 6.6. Samantekt á áhrifum skattaáðgerða til tekjujöfnunar

Hér er birt samantekt á þeim þáttum skattbreytinganna sem varða tekjudreifingu. Þar sem ekki reyndust vera nægjanleg gögn til staðar til þess að gera heildstæðan samanburð á þeim þremur tillögum í skattamálum sem fram komu á síðasta þingi, er hér valinn sá kostur að bera saman einstakar skattatillögur. Valdar voru fjórar skattaáðgerðir sem allar auka ráðstöfunartekjur almennings eða kaupmátt ráðstöfunartekna. Til þess að gera áðgerðirnar sambærilegar þurfti að ákvarða áðgerðirnar þannig að áætlaður kostnaður ríkissjóðs af hverri áðgerð væri sá sami.

Samanburðurinn var unninn á grundvelli neyslukönnunar Hagstofunnar. Gengið var út frá því að lækkun virðisaukaskattsins auki ráðstöfunartekjur meðalfjölskyldunnar í úrtakinu um rúm 28 þúsund krónur á ári. Í útreikningunum var athugað hvernig hinar áðgerðirnar þrjár þyrftu að breytast til þess að ráðstöfunartekjurnar ykjast um sem svarar 28 þúsundum króna á ári að meðaltali og voru tekjujöfnunaráhrif þessara áðgerða síðan reiknuð miðað við það.

Eftirtaldar fjórar tillögur eru allar dæmi um áðgerðir sem taldar eru kosta jafn mikið og lækkun virðisaukaskatts á matvælum:

- Lækkun virðisaukaskatts á matvælum úr 24,5% í 14%, þ.e. sú áðgerð sem ákveðin var með lögum nr. 122/1993.
- Hækkun persónuafsláttar í tekjuskatti um kr. 19.900 á ári.
- Hækkun barnabótaauka um 50.850 krónur á ári með hverju barni.
- Lækkun tekjuskattshlutfalls einstaklinga um 0,7%.

Með þessu er eingöngu verið að gera þessar áðgerðir samanburðarhæfar en ekki er verið að segja að þær séu allar raunhæfar eða framkvæmanlegar úr frá öðrum ástæðum eins og t.d. hækkun persónuafsláttarins svo dæmi sé tekið.

Útreikningar úr gagnagrunni Þjóðhagsstofnunar eru sýndir hér í töflu 6.9 og sem fyrr er notaður Gini-stuðullinn til að mæla tekjujöfnunaráhrifin. Fram kemur að barnabótaaukinn er öflugasta áðgerðin til tekjujöfnunar af þessum fjórum sem hér eru sýndar. Hann er meira en þrefalt öflugri áðgerð til tekjujöfnunar en samsvarandi lækkun



virðisaukaskattsins. Þá kemur fram að hækkun persónuafsláttarins hefur svipuð tekjujöfnunaráhrif og samsvarandi lækkun virðisaukaskattsins. Hins vegar stuðlar lækkun skatthlutfalls tekjuskatts ekki að tekjujöfnuði og sýna niðurstöðurnar raunar að sú leið myndi leiða af sér aukinn tekjujöfnuð.

Tafla 6.9. Samanburður á fjórum leiðum til tekjujöfnunar

Röð	Lýsing	Aðgerð	Áhrif aðgerðar: Breyting á Gini-stuðli
1.	Hækkun barnabótaauka	Hækkun um kr. 50.850 á ári	-2,27%
2.	Hækkun persónuafsláttar	Hækkun um kr. 19.900 á ári	-0,62%
3.	Lækkun virðisaukaskatts á matvælum	Lækkun úr 24,5% í 14%	-0,59%
4.	Lækkun skatthlutfalls tekjuskatts	Lækkun um 0,7%	0,26%

Útreikningarnir hafa leitt í ljós að dreifing útgjalda er mun jafnari en dreifing tekna og þar við bætist að dreifing matarútgjalda er mun jafnari en dreifing útgjalda í heild. Beinir skattar eru að meira eða minna leyti lagðir á tekjur en óbeinir skattar taka mið af útgjöldunum. Af því má draga þá almennu ályktun að beinar aðgerðir, þ.e. aðgerðir sem tengjast tekjum t.d. beinir skattar eru áhrifaríkari aðgerðir til tekjujöfnunar en óbeinar aðgerðir, þ.e. aðgerðir sem tengjast útgjöldum eins og óbeinir skattar. Rétt er þó að vekja athygli á því að gagnagrunnurinn sem notaður er við útreikningana kann að leiða til nokkurs ofmats á áhrifum aðgerðanna.

### 6.6.1. Samanburður á skattaðgerðum: Tekjudreifingaráhrif

Eins og áður var minnst á, þá skorti forsendur til að geta reiknað út Gini-stuðul fyrir einstaka skatta sem voru hluti af þeim þremur skattaðgerðum sem verið er að bera saman. Þrátt fyrir það er ætlunin að vika hér að samanburði á tekjudreifingaráhrifum eins og tók eru á. Ef miðað er við frumvarp ríkisstjórnarinnar, þá sýndu útreikningarnir að lækkun virðisaukaskatts á matvælum lækkaði Gini-stuðulinn um 0,59%

og hækkun á tekjuskatti lækkaði stuðulinn um önnur 0,62%. Tafla 6.10. sýnir niðurstöðurnar.

Tafla 6.10. Mat á áhrifum á tekjujöfnun

Lög nr. 122/1993

Aðgerðir	Breyting á Gini-stuðli	Skýring
Lækkun virðisaukaskatts af matvællum	-0,59%	Tekjujöfnunaráhrif
Lækkun vörugjalds	*	Var ekki reiknað
0,35% hækkun tryggingagjalds	*	Ekki áhrif
0,35% hækkun á tekjuskatti einstaklinga	-0,62%	Tekjujöfnunaráhrif
33% hækkun á bifreiðagjaldi	*	Var ekki reiknað
VSK og tryggingagjald af ferðaþjónustu	*	Ekki áhrif
Lækkun kjarnfóðurgjalds	*	Ekki áhrif
Rýmri afskriftaheimildir fyrirtækja	*	Ekki áhrif

Séu síðan skoðaðar tillögur 2. minnihluta til samanburðar, þá sýndu útreikningar að lækkun almenna hlutfallsins myndi hafa óveruleg áhrif á tekjudreifingu. Ef síðan eru eingöngu skoðuð þeir skattar þar sem forsendur leyfðu útreikninga á tekjujöfnuði þá kom fram að barnbótaaukinn myndi lækka stuðulinn um 0,4% og sömuleiðis myndi hækkun tekjuskatts hafa 0,62% áhrif til lækkunar stuðulsins til viðbótar. Samanlögð tekjujöfnunaráhrif af þessum tveimur aðgerðum eru öllu minni en samkvæmt lögum nr. 122/1993 en þá er ekki tekið tillit til tekjujöfnunaráhrifa af aðgerðum eins og rýmri ákvæðum varðandi vaxtabætur og aukinn eignaskatt. Niðurstöðurnar eru sýndar í töflu 6.11.

Tafla 6.11. Mat á áhrifum á tekjujöfnun

Tillögur 2. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar

Aðgerðir	Breyting á Gini-stuðli	Skýring
Lækkun almenna skatthlutfallsins	*	Óveruleg áhrif til tekjujöfnunar
Sérstakar endurgreiðslur VSK	*	Var ekki reiknað
Vaxtabætur	*	Var ekki reiknað
Barnbótaauki	-0,40%	Tekjujöfnunaráhrif
Eignaskattur	*	Var ekki reiknað
Tekjuskattsprósenta fyrirtækja verði 35% (+2%)	*	Ekki áhrif
VSK og tryggingagjald af ferðaþjónustu	*	Ekki áhrif
0,35% hækkun á tekjuskatti einstaklinga	-0,62%	Tekjujöfnunaráhrif
33% hækkun á bifreiðagjaldi	*	Var ekki reiknað

Skoða má tillögur 3. minnihluta með hliðstæðum hætti. Lækkun virðisaukaskatts af matvælum lækkar Gini-stuðulinn um 0,59% og lækkun persónuafsláttar lækkar stuðulinn um 0,15%. Auk þess hefur lækkun tekjuskatts einstaklinga um 0,62% áhrif til lækkunar. Þessu til viðbótar kemur tillagan um lækkun hátekjuskatts sem hefur um 2,60% áhrif til lækkunar. Ekki voru forsendur til staðar til að reikna áhrif annarra tillagna 3. minnihluta eins og niðurfellingu virðisaukaskatts á bækur. Niðurstöðurnar eru sýndar í töflu 6.12.

Tafla 6.12. Mat á áhrifum á tekjujöfnun

Tillögur 3. minnihluta efnahags-og viðskiptanefndar

Aðgerðir	Breyting á Gini-stuðuli	Skýring
Lækkun virðisaukaskatts af matvælum	-0,59%	Tekjujöfnunaráhrif
Lækkun vörugjalds	*	Var ekki reiknað
Hækkun persónuafsláttar í tekjuskatti einstaklinga	-0,15%	Tekjujöfnunaráhrif
Hátekjuskattur hækkar úr 5% í 8%	-2,60%	Tekjujöfnunaráhrif
Tekjuskattsprósenta fyrirtækja verði 39%(+6%)	*	Ekki áhrif
Virðisaukaskattur af ferðaþjónustu	*	Ekki áhrif
Virðisaukaskattur ekki lagður á bækur	*	Var ekki reiknað
0,35% lækkun tryggingagjalds á atvinnurekendur	*	Ekki áhrif
0,35% lækkun á tekjuskatti einstaklinga	-0,62%	Tekjujöfnunaráhrif
33% lækkun á bifreiðagjaldi	*	Var ekki reiknað

Útreikningarnir benda til þess að tillögur 3. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar í skattamálum leiði til mestrar lækkunar Gini-stuðulsins og þar með til mestrar tekjujöfnunar en að sama skapi hafa þær í för með sér mest tekjutap fyrir ríkissjóð. Einnig benda útreikningarnir til þess að lög nr. 122/1993 hafi í för með sér heldur meiri tekjujöfnun en tillögur 2. minnihluta. Þau eru á hinn bóginn nokkru dýrari fyrir ríkissjóð. Í þessum samanburði verður þó að hafa í huga að ekki voru forsendur til staðar til að reikna áhrif allra þeirra tillagna sem fram komu.

### 6.6.2. Áhrif skattatillagna á ráðstöfunartekjur

Þær skattatillögur sem hér hefur verið fjallað um hafa mismikil áhrif á ráðstöfunartekjur heimilanna. Allar þrjár leitast þær við að auka ráðstöfunartekjurnar en þó mismikið. En rétt er að taka fram að hér er einungis verið að fjalla um tillögurnar í heild sinni og áhrif þeirra á

ráðstöfunartekjurnar en ekki áhrif á einstaka hópa. Samanburðurinn er sýndur hér í töflu 6.13.

*Tafla 6.13 Samanburður á áhrifum skattatillagna á ráðstöfunartekjur heimilanna*

Fjárhæðir í milljónum	Áhrif á ráðstöfunartekjur
Skattatillögur	
Samkvæmt lögum nr. 122/1993	2.225
Tillögur 2. minnihluta	1.410
Tillögur 3. minnihluta	2.865

Ljóst að tillögur 3. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar miða að því að auka ráðstöfunartekjurnar mest eða um tæplega 2,9 milljarða króna. Næst í röðinni koma ákvæði laga nr. 122/1993 en ætla má að þær hafi aukið ráðstöfunartekjurnar um rúmlega 2,2 milljarða króna. Með samsvarandi hætti má segja að tillögur 3. minnihluta hefðu miðað að því að hafa minni áhrif hvað þetta varðar eða um 1,4 milljarða króna.

Í þessum samanburði verður að hafa í huga að ganga þarf út frá vissum forsendum til einföldunar þegar um mat sem þetta er að ræða og eru þær birtar í 7. kafla.

## 6.7 Niðurstöður

1. Ljóst er að lækkun virðisaukaskatts á matvæli úr 24,5% í 14% var langviðamesta og dýrasta breytingin fyrir ríkissjóð. Þau gögn sem skoðuð hafa verið og útreikningar sem gerðir hafa verið ásamt öðrum athugunum jafnt innlendum sem erlendum sýna að þó aðgerðin auki kaupmátt ráðstöfunartekna almennings þá sé hún ekki skilvirk leið til tekjujöfnunar í samanburði við aðrar aðferðir. Útreikningar benda til þess að einungis um 16% af tekjutapi ríkissjóðs við aðgerðina skili sér til lágtekjuheimila.
2. Útreikningar á tekjudreifingaráhrifum þeirrar aðgerðar að greiða öllum heimilum fasta fjárhæð sem nemur meðalávinningi af

skattalækkuninni eða um 28 þúsund krónur á ári sýna að sú aðgerð er mun öflugri jöfnunaraðgerð en lækkun virðisaukaskatts á matvælum.

3. Á sama hátt benda útreikningarnir til þess að lækkun skatthlutfalls virðisaukaskatts úr 24,5% í 23% leiði ekki til almennrar tekjujöfnunar hér á landi.
4. Útreikningarnir sýna að endurgreiðslur virðisaukaskatts á tilteknum matvælum hafa minni tekjujöfnunaráhrif en lækkun virðisaukaskatts af matvælum í heild.
5. Samanburður á tekjujöfnunarleiðum sýnir að barnabótaauki er öflug leið til tekjujöfnunar í samanburði við lækkun virðisaukaskatts af matvælum.
6. Útreikningar á dreifingu útgjalda og tekna benda til þess að beinar aðgerðir til tekjujöfnunar séu almennt áhrifameiri en óbeinar aðgerðir. Þannig hafa beinar aðgerðir á borð við hækkun hátekjuskatts eða barnabótaauka mun meiri tekjujöfnunaráhrif en lækkun óbeinna skatta eins og virðisaukaskatts.
7. Útreikningarnir benda til þess að tillögur 3. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar í skattamálum leiði til mestrar tekjujöfnunar en að sama skapi hafa þær í för með sér mest tekjutap fyrir ríkissjóð. Með sama hætti má segja að tillögur 3. minnihluta leiði til mestrar aukningar á ráðstöfunartekjum heimilanna en tillögur 2. minnihluta hins vegar til minnstrar aukningar.
8. Gjalda verður varhug við því að byggja jafn afdrifaríkar og viðkvæmar ákvarðanir um skattbreytingar og yfirlýsing ríkisstjórnarinnar frá 21. maí 1993 fól í sér á eins takmörkuðum athugunum á áhrifum þeirra og gert var. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði þurft að byggja ákvarðanir á mun víðtækari athugunum á áhrifum breytingarinnar á hag almennings.
9. Ríkisendurskoðun telur að full ástæða sé til að gerðar verði frekari athuganir sem miða að því að bæta þann gagnagrunn sem þarf að vera til staðar þegar meta skal áhrif skattaðgerða á almenning. Slíkur gagnagrunnur þyrfti þá að vera settur saman með það að leiðarljósi að sýna neysluvenjur og ráðstöfunartekjur með þeim hætti að nýtanlegt væri til að meta áhrif skattabreytinga.



## 7. UM ÁHRIF SKATTATILLAGNA Á RÁÐSTÖFUNARTEKJUR HEIMILA OG HAG FYRIRTÆKJA

### 7.1. Inngangur

Í þessum kafla er leitast við að bera saman áhrif skattatillagnanna á hag fyrirtækja en einnig að skoða áhrif þeirra á ráðstöfunartekjur heimila og hag fyrirtækja. Í sambandi við fjárhæðir er gengið út frá áætlunum Þjóðhagsstofnunar um áhrif skattbreytinganna á hag ríkissjóðs og það sýnt hér sérstaklega til samanburðar. Það mat sem hér birtist verður að teljast mjög einfaldað. Við flokkun er gengið út frá ákveðnum forsendum.

### 7.2. Forsendur

Helstu forsendurnar sem gengið er út frá eru eftirfarandi:

- ♦ Eingöngu er miðað við krónutöluáhrif eins og þau koma fram í áhrifum á hag ríkissjóðs. Þá er miðað við að allar aðgerðirnar eins og t.d. jöfnunaraðgerðir skili sér til almennings. Þá er miðað við venjulegt rekstrarár
- ♦ Miðað er við svokölluð "fyrstastigsáhrif" skattbreytinganna en ekki hugsanleg óbein áhrif.
- ♦ Miðað er við "einangruð áhrif" breytinganna en þá er gengið út frá því að mögulegur halli ríkissjóðs sem aðgerðirnar hafa í för með sér sé ekki fjármagnaður með annarri viðbótarskattlagningu heldur er þá gert ráð fyrir að hallinn sé fjármagnaður með auknum lántökum.
- ♦ Miðað er við að neysluskattur eins og virðisaukaskattur leggist að fullu á neytendur. Undantekning er með virðisaukaskatt á ferðaþjónustu en þar er gengið út frá því að fyrirtækin beri allan skattinn. Rétt er að hafa í huga að virðisaukaskattur af ferðaþjónustu getur lagst á neytendur sérstaklega þegar til lengri tíma er litið.
- ♦ Í þessum samanburði er litið á hag fyrirtækjanna og heimilanna í heild sinni en ekki einstaka hópa eða atvinnugreinar.

Vert er einnig að hafa í huga að þetta mat sem hér kemur fram byggist á áætlunum þar sem ekki var gert ráð fyrir veltuaukningu sem getur valdið því að aukning kaupmáttarins er þá vanmetin sem því nemur í þessum útreikningum sérstaklega hvað varðar breytingar á neyslusköttum. Þá má einnig geta þess að bætt afkoma fyrirtækja frá því sem gert var ráð fyrir veldur vanmati á áhrifum á tekjuskatti fyrirtækja svo dæmi sé tekið.

### 7.3. Tillögur ríkisstjórnarinnar samkvæmt lögum nr. 122/1993

Lækkun virðisaukaskatts samkvæmt lögum nr. 122/1993 var talin hafa í för með sér aukningu á ráðstöfunartekjum heimilanna um 3,1 milljarð króna og lækkun vörugjalds um 165 milljónir króna. En á móti kom að hækkun tekjuskatts einstaklinga og hækkun á bifreiðagjaldi myndi að sama skapi lækka ráðstöfunartekjurnar um rúman milljarð. Er þá miðað við að tæp 79% af hækkun bifreiðagjaldsins leggist á heimilin en afgangurinn á fyrirtækin. Miðað við þessar forsendur er skattaðgerðin því líkleg til þess að auka ráðstöfunartekjur heimila um 2,2 milljarða króna.

Tafla 7.1. Mat á áhrifum laga nr. 122/1993

Aðgerðir	Áhrif á ráðstöfunartekjur heimila	Áhrif á hag fyrirtækja	Áhrif á hag ríkissjóðs
Lækkun virðisaukaskatts af matvælum	3.100	-	-3.100
Lækkun vörugjalds	165	-	-165
0,35% hækkun tryggingagjalds	-	-560	560
0,35% hækkun á tekjuskatti einstaklinga	-685	-	685
33% hækkun á bifreiðagjaldi	-355	-95	450
VSK og tryggingagjald af ferðaskrifst. og flutningum	-	105	-105
Lækkun kjarnfóðurgjalds	-	40	-40
Rýmri afskriftaheimildir fyrirtækja	-	50	-50
	<b>2.225</b>	<b>-460</b>	<b>-1.765</b>

Þá er áætlað að aðgerðin hafi neikvæð áhrif á hag fyrirtækja sem nemur um 460 milljónum króna. Annars vegar er þar um að ræða hækkun tryggingagjalds sem áætlað er að nemi um 560 milljónum króna og hins vegar hluti hækkunar bifreiðagjalds sem áætlað er að nemi um 95 milljónum króna, og lækkun kjarnfóðurgjalds, rýmri afskriftaheimildir og breytingar á virðisaukaskatti og tryggingagjaldi ferðaþjónustu.



Yfirlit yfir áhrif skatttillagna kemur fram í töflu 7.1 og þar sést enn fremur að áætlað er að skattaðgerðirnar samkvæmt lögum auki halla ríkissjóðs um tæpan 1,8 milljarð króna eins og áður hefur komið fram.

#### 7.4. Tillögur 2. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar

Samkvæmt tillögum 2. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar var lagt til að lækkun almenna hlutfalls virðisaukaskattsins ásamt því að endurgreiðslur virðisaukaskattsins væru óbreyttar áfram. Áætlað var að þessar aðgerðir myndu auka ráðstöfunartekjur heimilanna um 2,5 milljarða króna. Þá var áætlað að rýmri ákvæði um vaxtabætur ásamt hækkun barnabótaauka myndi að sama skapi auka ráðstöfunartekjurnar um 550 milljónir króna. Á móti kemur að gert var ráð fyrir því að breytingar á eignaskatti minnkuðu ráðstöfunartekjur heimilanna um 600 milljónir króna. En hafa ber í huga að hér er miðað við að allur eignaskatturinn leggist alfarið á heimilin en ekki að neinu leyti á fyrirtækin. Þá má nefna að tillögur um hækkun á tekjuskatti einstaklinga og hækkun á bifreiðagjaldi hefðu getað lækkað ráðstöfunartekjur um rúman milljarð. Alls má því ætla að tillögurnar auki ráðstöfunartekjur heimilanna um 1,4 milljarða króna sem er um 0,8 milljörðum minna en lögin nr. 122/1993 hafa í för með sér.

Tafla 7.2. Mat á áhrifum tillagna 2. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar

Fjárhæðir í milljónum	Áhrif á		
	ráðstöfunar- tekjur heimila	Áhrif á hag fyrirtækja	Áhrif á hag ríkissjóðs
<b>Aðgerðir</b>			
Lækkun almenna skatthlutfallsins <sup>1)</sup>	2.500	-	-2.500
Vaxtabætur	200	-	-200
Barnabótaauki	350	-	-350
Eignaskattur	-600	-	600
Tekjuskattsprósenta fyrirtækja verði 35% (+2%)	-	-150	150
VSK og tryggingagjald af ferðapjónustu	-	250	-250
0,35% hækkun á tekjuskatti einstaklinga	-685	-	685
33% hækkun á bifreiðagjaldi	-355	-95	450
	<b>1.410</b>	<b>5</b>	<b>-1.415</b>

1) Með sérstökum endurgreiðslum

Hins vegar má ætla að tillögurnar hafi í heild hverfandi áhrif á hag fyrirtækja. Áhrifin eru mismunandi milli atvinnugreina og ljóst er að ferðapjónusta nýtur góðs af aðgerðunum. Hér er miðað við að

virðisaukaskattur af ferðaþjónustu leggist að fullu á fyrirtækin en ekki á heimilin í landinu og spari fyrirtækjunum skattgreiðslur sem nemur um 250 milljónum króna. Þá var lagt til að fallið yrði frá áformum frumvarps ríkisstjórnarinnar um að hækka tryggingagjald á atvinnurekendur sem áætlað var að myndi skila ríkissjóði um 560 milljónum króna á ári. En á móti kemur frestun á lækkun tekjuskatts fyrirtækja og hluti hækkunar bifreiðagjalds.

Tillögurnar eru sýndar í töflu 7.2. Áhrif þeirra á hag ríkissjóðs eru þau að hallinn eykst um 1,4 milljarða króna samanborið við 1,8 milljarða króna halla í tillögum ríkisstjórnarinnar.

### **7.5. Tillögur 3. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar**

Þessar tillögur gerðu ráð fyrir lækkun virðisaukaskatts á matvæli og lækkun vörugjalds sem ætla má að hækki samtals kaupmátt ráðstöfunartekna heimilanna um 3.265 milljónir króna. Að auki má ætla að hækkun persónuafsláttarins hefði aukið ráðstöfunartekjurnar um tæpar 700 milljónir króna. Þessu til viðbótar er talið að niðurfelling virðisaukaskatts á bókum hefði aukið ráðstöfunartekjur heimilanna um 210 milljónir króna og er þá gert ráð fyrir því að skatturinn leggist í raun að fullu á neytendur. Á móti kemur að hækkun hátekjuskatts, tekjuskatts og bifreiðaskatts myndi rýra ráðstöfunartekjurnar um 1,3 milljarða króna. Alls myndu því tillögurnar auka ráðstöfunartekju heimilanna um tæplega 2,9 milljarða króna sem er hærra en gert var ráð fyrir að lögin hefðu í för með sér svo og tillögur 2. minnihluta.

Tafla 7.3. Mat á áhrifum tillagna 3. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar

Fjárhæðir í milljónum	Áhrif á		
	ráðstöfunar- tekjur heimila	Áhrif á hag fyrirtækja	Áhrif á hag ríkissjóðs
<b>Aðgerðir</b>			
Lækkun virðisaukaskatts af matvælum	3.100	-	-3.100
Lækkun vörugjalds	165	-	-165
Hækkun persónuafsláttar	690	-	-690
Hátekjuskattur hækkar úr 5% í 8%	-260	-	260
Tekjuskattsprósenta fyrirtækja verði 39% áfram(-6%)	-	-450	450
Virðisaukaskattur af ferðapjónustu	-	430	-430
Virðisaukaskattur ekki lagður á bækur	210	-	-210
0,35% hækkun tryggingagjalds á atvinnurekendur	-	-560	560
0,35% hækkun á tekjuskatti einstaklinga	-685	-	685
33% hækkun á bifreiðagjaldi	-355	-95	450
	<b>2.865</b>	<b>-675</b>	<b>-2.190</b>

Tillögurnar gerðu ráð fyrir því að ekki yrði lagður virðisaukaskattur á ferðapjónustu sem má ætla að myndi spara fyrirtækjunum um 430 milljón króna skattgreiðslur. Er þá sem fyrr miðað við að allur virðisaukaskattur á ferðapjónustu leggist á fyrirtækin. En á móti kemur að frestun á lækkun tekjuskatts, hækkun tryggingagjalds, og hluti hækkunar bifreiðagjalds myndi leggjast á fyrirtækin að fjárhæð alls um 1,1 milljarðar króna. Tillögurnar leiða því til þess að hagur fyrirtækjanna versnar sem nemur um 675 milljónum króna.

Tafla 7.3 sýnir áhrifin í heild sinni af tillögum 3. minnihluta. Af tillögunum er þetta sú sem myndi auka halla ríkissjóðs mest eða alls um tæpa 2,2 milljarða króna.

## 7.6 Niðurstöður

Samanburðurinn leiðir í ljós að tillögur 2. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar hefðu komið best út fyrir fyrirtækin. Þyngst vegur að lagt var til að fallið yrði frá áformum frumvarps ríkisstjórnarinnar um að hækka tryggingagjald á atvinnurekendur. Jafnframt hefðu tillögur 2. minnihluta verið nokkru ódýrari fyrir ríkissjóð en tillögur ríkisstjórnarinnar.

Þá kemur fram að tillögur 3. minnihluta hefðu aukið ráðstöfunartekjur heimilanna mest en um leið hefðu þær verið dýrastar fyrir ríkissjóð. Í öllum tilvikum gerðu tillögurnar ráð fyrir auknum halla ríkissjóðs.



## 8. FRAMKVÆMD OG EFTIRLIT MEÐ FJÖLÞREPA VIRÐIS-AUKASKATTI

### 8.1 Áhrifin á framkvæmd

Frá sjónarhóli þeirra sem sjá um framkvæmd og eftirlit með skattinum er breytingin óæskileg. Eftirlit verður sannanlega flóknara, erfiðara og dýrara. Framvegis þarf ekki aðeins að greina á milli skattskyldrar vöru og skattfrjálsrar heldur og á milli skattflokka. Þar með mun jaðartilvikum fjölga umtalsvert þar sem spurningar vakna um skilgreiningu skattskyldusviðsins. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að algeng undanskotsaðferð í fjölþrepa skattkerfi felst í að skrá veltu, sem er í hærra eða hæsta skattþrepi, sem veltu í lægra eða lægsta þrepi. Eftirlit með slíku er bæði erfitt og tímafrekt. Aukin fyrirhöfn og óvissa um skattflokka þyngir jafnframt framkvæmd kerfisins. Hafa ber í huga í þessu sambandi að lækkunin snertir skattskyldu um 6 þúsund rekstraráðila. Þá leiðir skipting vöru í skattflokka óhjákvæmilega til þess að æskilegt hlutleysi skatts gagnvart neysluvali raskast.

Auk þessara atriða er ljóst að bókhald skattskyldra aðila verður flóknara en áður þar sem halda þarf innkaupum aðgreindum í bókhaldi eftir skattflokkum í langtum ríkari mæli en áður. Krafa um skiptingu laut áður aðeins að kaupum á heitu vatni, olíu og rafmagni til húshitunar svo og sölu innlendra blaða, bóka og afnotagjalda útvarps. Ef koma á við eftirliti með skiptingu veltunnar verður ekki hjá því komist að gera kröfu um aðgreiningu innkaupanna með þessum hætti. Að auki verður að sjálfsgöðu að halda sölunni aðgreindri eftir skattflokkum í bókhaldi. Áður hefur verið minnst á að tekjuskráning og verðmerkingar þeirra verslana, sem ekki hafa komið sér upp strikamerkingum, verða vandasamari og hættara er við villum. Þá er uppgjör og skýrslugjöf einstakra greina flóknari, t.d. veitingastarfseminnar, og þar með erfiðara en áður að koma við eftirliti.

Auk þess sem að ofan greinir er ljóst að framkvæmd skattyfirvalda þyngist þar sem skýrslugjöf til þeirra verður almennt séð flóknari og þau þurfa að gefa gaum að fleiri atriðum. Eftirlitið verður því bæði erfiðara og tímafrekara en áður. Að þessu leyti er ljóst að breytingin er þess eðlis að hún dregur úr öryggi og skilvirkni í framkvæmd jafnframt því sem hún eykur óumdeilanlega möguleika á undanskotum.

Þrátt fyrir það sem að framan greinir er ekki hægt að líta fram hjá því að bókhald fyrirtækja hefur eflst mjög á liðnum árum. Þessa þróun má ekki hvað síst rekja til upptöku virðisaukaskatts en hann er svo sem kunnugt er þess eðlis að skattskyldir aðilar hafa sjálfir mikla beina hagsmuni af því að hafa öruggt og fullkomið bókhald. Öflug tölvuvædd bókhaldskerfi, fullkomnar sjóðvélar og strikamerkingarkerfi eru nú á boðstólum. Þá er á það að líta að þekking þeirra sem stýra bókhaldi í fyrirtækjum, einkum þeim stærri, hefur aukist mjög á liðnum árum. Hefði þessi öra þróun ekki átt sér stað hefði breyting með svo skömmum fyrirvara líklega verið dæmd til þess að mistakast.

## 8.2 Áhrif á skattsvik

Samkvæmt skattsvikaskýrslunni svokölluðu sem kom út í september 1993 eru skattsvik meginvandamál skattframkvæmdar héraendis. Að mati skýrsluhöfunda er sennilegt tap ríkis og sveitarfélaga vegna þeirra um 11 milljarðar króna á ári. Að margra mati, m.a. skatranssóknarstjóra, þykir eitt og annað benda til þess að skattsvik fari vaxandi. Eins og framan greinir verður ekki um það deilt að fjölgun skattþrepa eykur hættuna á undanskotum frá skatti. Hve mikið undanskot munu aukast er á hinn bóginn ekki hægt fullyrða neitt um með nokkurri vissu.

Í greinargerð frá 14. nóvember 1993 sem Indriði H. Þorláksson, skrifstofustjóri í fjármálaráðuneytinu, tók saman um skattalækkanir og tekjudreifingu er m.a. vikið að þessum atriðum. Þar er að finna lauslegt mat á á tekjutapi ríkissjóðs vegna aukinna undanskota í kjölfar lægra virðisaukaskattþreps á matvæli. Indriði getur sér til að velta í verslunum með vörur í báðum þrepum verði ekki undir 100 milljarðar króna á ári. Þar af gætu um 30 milljarðar verið vegna veltu í lægra þrepinu en 70 milljarðar vegna veltu í herra þrepinu. Indriði bendir á að helsta undanskotsleiðin í tveggja þrepa kerfi sé að skrá vörusölu, sem fellur í herra skattþrepið, sem sölu í lægra þrepinu og til þess séu ótal leiðir jafnvel þó eftirlit sé virkt. Samkvæmt þessum forsendum hefur hvert 1% veltu, sem fært er á milli þrepa, í för með sér um 70 milljóna króna tekjutaps fyrir ríkissjóð. Indriði telur að ekki sé ólíklegt að þessi tilfærsla geti numið 5-10% veltunnar og því geti tekjutap ríkissjóðs orðið á bilinu 350 til 700 milljónir króna á ári.

Því verður ekki á móti mælt að undanskot með þeim hætti að flytja veltu á milli þrepa muni í auknum mæli verða upp á teningnum í kjölfar lækkunar virðisaukaskatts á matvælum. Á hinn bóginn er ákaflega erfitt að fullyrða nokkuð um það hvert umfang þessarar tegundar undanskota verði. Undirstrikað skal að taka verður framangreindar niðurstöður Indriða H. Þorlákssonar með eðlilegum fyrirvara enda byggja þær að því er best er vitað ekki á sérstökum rannsóknum. Hafa verður í huga í þessu sambandi að stærstur hluti matvöruveltunnar er á smásölustigi skráð samkvæmt strikamerkingakerfi. Auk þeirrar áhættu sem því fylgir að möndla við bókhaldskerfi verslana í því skyni að dylja undanskot af þessu tagi er ljóst að all nokkra þekkingu þarf til þess arna. Við lauslega athugun Ríkisendurskoðunar á þessum þætti málsins komu ekki fram skýrar vísbendingar um að tilfærsla á milli þrepa sé eins mikil og Indriði H. Þorláksson telur hættu á.

Breytingin eykur möguleika til skattundanskota og því mun hún hafa í för með sér að eftirlit verður þyngra og dýrara ef æskilegt er talið að halda því á sama stigi og fyrir breytingu. Hins vegar má allt eins ætla að helstu skattsvik í matvöruverslun munu ekki aðeins felast í tilfærslu milli virðisaukaskattsþrepa heldur er allt eins líklegt að tilhneiging til að sleppa tekjuskráningu algerlega verði svipuð eftir sem áður.

### **8.3 Fjölgun starfsmanna við skatteftirlit vegna fjölþrepa virðisaukaskatts.**

Eins og fram hefur komið verður ein helsta breytingin á skatteftirliti, vegna lækkunar virðisaukaskatts á matvæli, fólgin í tekjuskráningarskoðun. Þessi tegund eftirlits var ekki nauðsynleg fyrir breytinguna eða a.m.k. ekki í sama mæli.

Vandkvæði tekjuskráningarskoðunar eru m.a. fólgin í því að vörutalning liggur að öllu jöfnu ekki fyrir nema einu sinni á ári. Skatteftirlitsmönnum á því væntanlega eftir að reynast erfitt að ákvarða hver vörunotkun sé í hvoru skattþrepi fyrir sig ef skyndiskoðun bendir til þess að þörf sé á slíkri athugun. Athugunin felst í mikilli bókhaldsvinnu sem ætla má að geti, þótt nákvæm verði, aðeins gefið vísbendingu um skattsvik.

Heildarsmásöluvelta var um 96 milljarðar króna á árinu 1993. Um er að ræða verslanir sem selja beint til neytenda. Ætla má að ríflega

helmingur þessarar veltu sé á höfuðborgarsvæðinu og um 80% af veltu þessara verslana er með útbúnað fyrir strikamerkingar. Þótt einnig sé þörf á auknu eftirliti fyrir þessa tegund verslana er það nokkuð annars eðlis heldur en eftirlit þar sem hefðbundinni sjóðvélaskráningu er beitt. Í þessu ljósi ætti tiltölulega lítinn hluti heildarveltunnar, a.m.k. á höfuðborgarsvæðinu, að hafa í för með sér mikið erfiðara skatteftirlit en áður að öðru leyti en því að gera meiri kröfur til sérþekkingar skatteftirlitsmanna á tölvubúnaði og möguleikum hans en áður hefur verið gert.

Allt frá því að vinna við breytingar á virðisaukaskattskerfinu hófst var ljóst að nauðsynlegt yrði að fjölga starfsmönnum í skattkerfinu til þess að unnt yrði að standa vel að framkvæmd og eftirliti. Að mati skattyfirvalda þurfti 26 - 28 nýja starfsmenn til að sinna verkefnum sem beinlínis tengdust breytingunni. Ekki var gert ráð fyrir auknu eftirliti almennt heldur myndi þessi fjölgun aðeins tryggja æskilegt eftirlit hjá þeim sem skila eiga 14% virðisaukaskatti.

Fyrir lá að starfsmenn skattkerfisins væru ekki nægilega margir til að annast jafn viðamiklar breytingar og að framan greinir án þess að slíkt kæmi niður á skattframkvæmdinni almennt. Tæknilega flóknari reglur hljóta að hafa í för með sér aukna eftirlitsþörf. Ef henni er ekki mætt með auknu fé og mannafla mun eftirlitsstigið lækka með tilheyrandi áhættu fyrir ríkissjóð. Því var deginum ljósara að breytingarnar hlytu að krefjast fleiri starfsmanna við skattframkvæmd og skatteftirlit ef viðhalda ætti svipuðu eftirlits- og öryggisstigi í framkvæmd.

Í greinargerð tekju- og lagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins til fjármálaráðherra frá í október 1993 kom fram að sá mannafla sem þá vann við framkvæmd og eftirlit virðisaukaskatt svaraði til 69,5 starfa. Þar kemur áður greint mat um að a.m.k. 26 nýja starfsmenn þyrfti til þess að sinna þeim auknu verkefnum sem hið nýja þrep hefði í för með sér. Rétt er að minna á að þá var reiknað með því að virðisaukaskattur legðist á fólksflutninga og ferðaþjónustu eins og lög gerðu ráð fyrir en sem kunnugt er var fallið frá þeirri skattheimtu við afgreiðslu laga nr. 122/1993 um breytingar í skattamálum. Jafnframt er og rétt að benda á að í þessum áætlunum var ekki gert ráð fyrir auknu eftirliti almennt hjá þeim sem skila eiga 14% virðisaukaskatti heldur einungis að nálgast æskilegt eftirlitsstig hjá þeim sem standa eiga skil á honum. Umrædd áætlun gekk einnig út frá því að hlutfall starfsmanna við framkvæmd og eftirlit yrði sambærilegt því sem gerist og gengur á hinum Norðurlöndunum.



Rekstrarkostnaður skattkerfisins á ári vegna aukins starfsmannahalds í kjölfar lækkunar virðisaukaskatts á matvæli í 14% var þannig metinn að lágmarki 150 - 200 milljónir króna.

Samkvæmt upplýsingum ríkisskattstjóraembættisins eru virkir aðilar í virðisaukaskattkerfinu nú rúmlega 29 þúsund. Ekki liggja fyrir upplýsingar um skiptingu skattskyldra aðila eftir því í hvaða skatthlutföllum sala þeirra er í þar sem kerfið skráir þá ekki eftir slíkri skiptingu. Með hliðsjón af skráningu eftir atvinnugreinanúmerum hefur verið áætlað að þeir sem skila skatti samkvæmt 14% þrepinu séu um 6 þúsund talsins. Taka þarf þessa áætlun með varúð því atvinnugreinanúmerin taka ekki tillit til skiptingar milli skatthlutfalla. Eftirtalin vara og þjónusta ber 14% virðisaukaskatt í dag:

- Útleiga hótél- og gistiherbergja og annarrar gistiþjónustu
- Afnotagjöld útvarpsstöðva
- Sala tímarita, dagblaða og landsmála- og héraðsfréttablaða
- Sala bóka á íslenskri tungu, jafnt frumsaminna sem þýddra
- Sala á heitu vatni, rafmagni og olíu til hitunar húsa og laugarvatns
- Sala á matvörum og öðrum vörum til manneldis

Samkvæmt upplýsingum ríkisskattstjóraembættisins hafa 23 nýjar stöður verið heimilaðar í skattkerfinu á þessu ári og má ætla að 14 þeirra tengist eftirliti með virðisaukaskattinum beint. Skipting starfsmanna í skatteftirliti á milli virðisaukaskatts annars vegar og annarra skatta hins vegar er mjög erfið þar sem sami starfsmaður sinnir eftirliti með fleiri en einum skatti samtímis. Skipting starfsmanna sem beinlínis sinna eftirliti með virðisaukaskatti annarsvegar og annast aðra framkvæmd hans hins vegar er áætluð sem hér segir:

Tafla 8.1. Skipting starfsmanna

	Framkvæmd	Eftirlit	Alls
Skattstofur	40	28	68
Ríkisskattstjóri	12	6	18
<b>Skattkerfið í heild</b>	<b>52</b>	<b>34</b>	<b>86</b>

Samkvæmt þessu má ætla að rekstrarkostnaður skattkerfisins á ári muni fyrst um sinn hækka um 40 - 45 milljónir króna vegna fjölgunar umræddra 14 starfsmanna í kjölfar fjölþrepa virðisaukaskatts.

Óumdeilt er að nauðsynlegt er að fjölga starfsmönnum í skattkerfinu vegna breytinga á borð við lækkun virðisaukaskatts á matvælum. Við slíka ákvörðun er eðlilegt að gefa áherslum í skatteftirliti sérstakan gaum. Ýmsar spurningar vakna í þessu sambandi t.d. hvort nauðsynlegt sé að eftirlit með þrepaskiptingu verði forgangsverkefni um stundarsakir eða til frambúðar svo og hvernig haga skuli eftirliti með öðrum þáttum. Er hagsmunum ríkissjóðs e.t.v. betur borgið með því að sætta sig við lægra eftirlitsstig með lægra skattþrepinu en beina þess í stað hinum aukna mannafla að eftirliti með öðrum tegundum skattsvika? Má í því sambandi nefna tekjuskráningu almennt, svik er tengjast innskatti, svarta atvinnustarfsemi o.fl. Skattranssóknarstjóri telur t.d. að full þörf sé á því að fjölga almennum skatteftirlitsmönnum um 26. Hins vegar telur hann ósennilegt að fjölgun skatthlutfalla í matvöru ein og sér krefjist slíkrar fjölgunar.

Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að skattyfirvöld endurmeti áherslur sínar í þessum efnun reglulega. Hafa verður í huga í þessu sambandi að venjulega hefur forgangsöröðun eftirlitsverkefna í för með sér minna eftirlit með öðrum undandrætti sem e.t.v. er ekki síður alvarlegur. Á hinn bóginn verður varla dregið í efa að lækkun virðisaukaskatts á matvæli krefst þess til að byrja með a.m.k. að mjög aukin áhersla sé lögð á eftirlit með þeim þætti skattframkvæmdarinnar. Hve mikill þessi forgangur á að vera og hve lengi hann skuli vara er háð mati skattyfirvalda hverju sinni. Það verður á hinn bóginn að endurskoða reglulega. Af þessum sökum er æskilegt að eftirlitskerfið sé sveigjanlegt og í stakk búið til þess að breyta áherslum sínum með tiltölulega skömmum fyrirvara. Í norsku sérfræðingaskýrslunni er m.a. bent á að skilvirkasta nýting þess sem varið er til eftirlits sé háð því að sá eftirlitsaðili sem nær mestum árangri miðað við kostnað njóti forgangs.

Virknina megi m.a. meta út frá því hvaða væntingar séu gerðar til afhjúpana, hversu alvarlegt ástand sé um að ræða og hvaða fyrirbyggjandi áhrifum hafi verið náð. Að öðru leyti má að því er þennan þátt málsins varðar vísa til álits svokallaðrar skattsvikanefndar frá því í september 1993 en þar er á ítarlegan hátt fjallað um umfang skattsvika og aðgerðir gegn þeim.

### 8.3.1. Bandarísk athugun á mannaflapörf vegna virðisaukaskatts

Til samanburðar og fróðleiks skal þess getið að nýlega fór fram ítarleg könnun af hálfu bandarísku ríkisendurskoðunarinnar á mannaflapörf virðisaukaskatts og rekstrarkostnaði. Virðisaukaskattskerfi mun hvergi vera við lýði í Bandaríkjunum en þar hefur slíku kerfi verið gefinn aukinn gaumur á liðnum árum. Skýrsla bandarísku ríkisendurskoðunarinnar um þessa athugun kom út í maí 1993. Gagna var víða aflað einkum þó frá Bretlandi, Nýja-Sjálandi, Kanada og hjá Evrópusambandinu.

Samkvæmt athugun bandarísku ríkisendurskoðunarinnar er grundvallarmismunur á eftirliti í tekjuskatti og söluskatti í Bandaríkjunum. Mismunurinn kemur fram í töflu 8.2 en þar er gerður samanburður á þeim meðaltíma sem fer í skoðun hjá hverjum skattaðila fyrir sig. Fram kemur að skatteftirlit í söluskatti í Bandaríkjunum er tímafreakara í samanburði við virðisaukaskatt í öðrum ríkjum vegna þess að söluskattur leggst eingöngu á smásölustigið og því fer mestur mannafli í að skoða stórar smásöluverslanir. Í söluskatti einstakra fylkja í Bandaríkjunum mun vera mikið af undanþágum sem gera endurskoðunina mjög tímafreaka. Virðisaukaskatturinn er hins vegar almennt lagður á mjög breitt svið vöru og þjónustu og á aðila í framleiðslu og dreifingu auk smásölu. Því er miðað við að skatteftirlit í virðisaukaskatti sé víðtækt en að hver heimsókn taki styttri tíma. Sem dæmi má taka að í Bretlandi er miðað við að hver heimsókn í skatteftirliti virðisaukaskattsins taki að meðaltali um 10 klst. Að áliti bandarísku ríkisendurskoðunarinnar er rétt að miða við að hver skattskoðun í virðisaukaskatti taki tiltölulega stuttan tíma en að sama skapi séu fleiri fyrirtæki heimsótt.

## Tafla 8.2. Samanburður á endurskoðunartíma

Meðal tími á hvern skattaðila í klst.	klst.
Söluskattur í New York	60
Tekjuskattur hlutafélaga í Bandaríkjunum	56
Söluskattur í Kaliforníu-fylki	55
Söluskattur í Texas-fylki	47
Virðisaukaskattur í Bretlandi	10
Virðisaukaskattur á Nýja-Sjálandi	8
Launaskattur í Bandaríkjunum	6
Sérstök vörugjöld í Bandaríkjunum	5
Áætlaður virðisaukaskattur í Bandaríkjunum	9

Heimild: Bandaríska ríkisendurskoðunin

Þá er að mati bandarísku ríkisendurskoðunarinnar munur á endurskoðunarþörf í virðisaukaskatti og tekjuskatti fyrirtækja. Bent er á að í tekjuskatti þurfi að taka tillit til mjög margra atriða í lögum og reglugerðum einkum varðandi heimildir til gjaldfærslu. Hins vegar er jafnan leitast við að hafa virðisaukaskattslöggjöfina einfalda. Skatteftirlit í tekjuskatti krefst því mun meiri sérþekkingar auk þess að vera að jafnaði mun tímafreakari. Þá telur bandaríska ríkisendurskoðunin ekki raunhæft að beina eftirliti samtímis á virðisaukaskatt og tekjuskatt nema hjá allra stærstu fyrirtækjunum.

Til þess að bera saman fjölda skattaðila og skatttegundir sem skoðaðir eru í hverju ríki fyrir sig árlega má nota endurskoðunarhlutfall. Með endurskoðunarhlutfalli er hér átt við hve stór hluti af öllum skattaðilunum vegna tiltekins skatts er skoðaður árlega. Tafla 8.3 sýnir samanburð á endurskoðunarhlutföllum milli skatttegunda og fylkja iðnríkja. Taflan sýnir að á móti tímafreakari skoðunum í sölu- og tekjuskatti kemur að hlutfallslega færri aðilar eru skoðaðir á hverju ári. Þannig er eru um 2,6% fyrirtækja skoðuð í tekjuskatti. Svipað og sumstaðar í við lægra hlutfall fyrirtækja er skoðað þegar um söluskatt einstakra fylkja í Bandaríkjunum er að ræða. Í Bretlandi var reiknað með 6,5% endurskoðunarhlutfalli á árinu 1992. Hlutfallið er 10,4% á Nýja-Sjálandi en bandaríska ríkisendurskoðunin reiknar sjálf með 8% endurskoðunarhlutfalli.

### Tafla 8.3. Samanburður á endurskoðunarhlutfalli

Fjöldi skattaðila sem skoðaður er árlega sem % af heildinni.

Skattur:	
Söluskattur í New York	1,7%
Tekjuskattur hlutafélaga í Bandaríkjunum	2,6%
Söluskattur í Kaliforníu-fylki	2,2%
Söluskattur í Texas-fylki	2,7%
Virðisaukaskattur í Bretlandi	6,5%
Virðisaukaskattur á Nýja-Sjálandi	10,4%
Áætlaður virðisaukaskattur í Bandaríkjunum	8,0%

Heimild: Bandaríska ríkisendurskoðunin

Ofangreindar forsendur um endurskoðunartíma og endurskoðunarhlutföll voru síðan notaðar til áætla mannaflapörf í skatteftirliti virðisaukaskatts. Miðað við 8% endurskoðunarhlutfall og rúmlega 9 klst. endurskoðunartíma varð niðurstaðan sú að 21.800 starfsmenn þurfi til að endurskoða virðisaukaskattsframtöl um 24 milljón skattaðila. Af þessum starfsmannafjölda var reiknað með að 78% væru beinlínis skoðunarmenn en 22% væru stjórnendur og aðstoðarmenn.

Af framansögðu má ráða að bandaríska ríkisendurskoðunin gerir ráð fyrir að fjöldi virðisaukaskattskyldra aðila á hvern starfsmann verði um 1.100. Í greinargerð tekju- og lagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins til ráðherra frá í október 1993 kemur fram að sambærileg hlutföll í Danmörku er 1:230, Svíþjóð 1:250, Bretlandi 1:149 og Frakklandi 1:173. Hér á landi var hlutfall þetta talið 1:432. Danmörk og Ísland voru með eitt skattþrep þegar þessi mæling átti sér stað en hin voru með fleiri þrep.

Mismunur sá sem er á framangreindu mati bandarísku ríkisendurskoðunarinnar í þessu efni og raunverulegum tölum frá hinum ýmsu Evrópulöndum er nokkuð sláandi. Ekki verður neinn dómur lagður á þetta mat en bent skal á að í athugun bandarísku ríkisendurskoðunarinnar eru ekki settir fram formlegir útreikningar varðandi áhrif margþrepa virðisaukaskatts á mannaflapörf og rekstrarkostnað enda geta tegundir margþrepaskatts verið margbreytilegar. Jafnframt er varað við því að virðisaukaskattur í mörgum þrepum geti aukið rekstrarkostað skattkerfa verulega. Bæði er vitnað í tölur frá löndum þar sem virðisaukaskattkerfið er tiltölulega einfalt og rekstrarkostnaður á hvern skattaðila er mun lægri en í þeim

löndum þar sem kerfið er flóknara en þó er slíkur samanburður alls ekki einhlítur. Jafnframt er bent á að allur eftirlits- og þjónustukostnaður vex verulega eftir því sem skattkerfið er flóknara. Loks er þess að geta að neysluskattahlutföll í Bandaríkjunum eru að jafnaði mun lægri en tíðkast í Evrópu.

Í skýrslu norsku sérfræðinganevndarinnar eru ekki settir fram neinir formlegir útreikningar á áhrifum margþrepa virðisaukaskatts á mannaflaþörf. Hins vegar er þar vitnað í bréf norska ríkisskattstjóraembættisins<sup>11</sup>. Sé miðað við að breytingin snerti um 15 þúsund fyrirtæki sem selja myndu matvörur í lægra þrepi og að óskað sé eftir því að um 5% hluti af atvinnugreininni sé skoðaður árlega<sup>12</sup>, þarf að skoða 750 fyrirtæki. Er hér eingöngu átt við atvinnurekendur í hinum svonefndu "dagvöru" greinum þ.e. sem versla með varning sem almenningur kaupir daglega. Miðað við að eftirlitsferðir séu nokkuð tímafrekar að öllum jafnaði, er áætlað að breytingin krefjist að lágmarki um 52 virkra nýrra ársverka til viðbótar í skatteftirliti sem er um 16% af öllum virkum ársverkum í skatteftirliti. Hér virðist því vera um nokkuð svipaða niðurstöðu að ræða og íslensk skattyfirvöld komust að varðandi mannaflaþörf. Loks má geta þess að í norsku sérfræðingaskýrslunni er dregið í efa að ofangreint eftirlit með margþrepaskattinum sé fullnægjandi.

#### 8.4 Niðurstöður verðkannana

Til fróðleiks þykir við hæfi að gera stutta grein fyrir niðurstöðum verðkannana sem fram fóru fyrir og eftir gildistöku laganna. Þessar kannanir voru gerðar í því skyni að veita aðhald og reyna að tryggja að breytingin skilaði sér í lægra vöruverði til neytenda.

Samkeppnisstofnun, ásamt verkalýðsfélögunum og Neytenda-samtökunum, stóð fyrir tveimur könnunum á vöruverði víðsvegar um landið. Fyrri könnunin var gerð í nóvember 1993 og átti að vera einskonar upphafspunktur. Var talið að nóvember væri heppilegri mánuður í þessu tilliti en desember þar sem vöruverð í jólamánuðinum væri ekki marktækt vegna ýmiss konar tilboða.

---

<sup>11</sup>NOU 1993:8, bls. 94-95.

<sup>12</sup>þ.e. endurskoðunarhlutfallið er þá 5% sbr. umfjöllun um það hér að framan.

Seinni könnunin var gerð í byrjun febrúar 1994 og náði hún til 119 verslana víðs vegar um landið. Í lok febrúar höfðu borist gögn frá 88 verslunum.

Kannanirnar fóru þannig fram að Samkeppnisstofnun útbjó eyðublöð til útfyllingar vegna 42 vöruflokka. Í þeim verslunum sem sættu verðkönnun voru kannaðar um 100 - 150 vörutegundir og var verð þeirra skráð. Samkeppnisstofnun sá um verðkannanir á höfuðborgarsvæðinu og nágrenni en Neytendasamtökin í samvinnu við verkalýðsfélögin sáu um aðra staði á landinu. Samkeppnisstofnun annaðist síðan úrvinnslu allra gagna könnunarinnar.

Niðurstöður benda til þess að virðisaukaskattslækkunin hafi skilað sér í lægra vöruverði til neytenda í þeim mæli sem reiknað var með. Aðeins ein verslunarkeðja hafði ekki lækkað vöruverð sem skyldi og skar sig því úr. Þá voru nokkur brögð að því að einstaka vörutegundir í nokkrum verslunum, fyrst og fremst kextegundir, lækkuðu ekki jafn mikið og ætlað hafði verið. Í báðum tilvikum er það einungis á valdi Neytendasamtakanna og verkalýðsfélaganna að hafa áhrif á viðkomandi kaupmenn þar sem álagning er frjálst.

Niðurstöðurnar eru því jákvæðar að mati þeirra sem að könnunum stóðu og var ákveðið að fresta næstu könnun þar til síðar á þessu ári. Þar sem skammt er liðið síðan breytingin tók gildi er ekki unnt að álykta sem svo að vöruverð hafi lækkað til frambúðar. Fátt bendir til annars en að lækkun skattsins hafi skilað sér að mestu í vöruverði. Sú mikla samkeppni sem ríkir milli matvöruverslana, ekki síst stórmarkaða, stuðlar að því að lækkunin skilar sér í lægra vöruverði.

Til samanburðar má benda á að framfærsluvísitalan lækkaði um 0,88% frá nóvember 1993 til janúar 1994. Sú lækkun bendir til þess að lækkun virðisaukaskatts á matvælum hafi skilað sér.

## **8.5 Kostnaður fyrirtækja af lækkun virðisaukaskatts.**

Upplýsingar um kostnað, sem breytingar á virðisaukaskattinum hafði í för með sér fyrir þau fyrirtæki sem þær tóku til liggja ekki fyrir nema að litlu leyti. Lækkun virðisaukaskattsins sem slík hefur til lengri tíma litið óveruleg áhrif á hag þeirra að öðru leyti en því að lækkað vöruverð hefur e.t.v. í för með sér aukna vörusölu.

Beinn útlagður kostnaður fyrirtækja var á hinn bóginn nokkur vegna breytingarinnar. Hann er þó mismikill eftir því hve vel búin fyrirtækin voru fyrir bæði hvað tölvuvæðingu og starfsfólk varðar. Í verslunum sem ekki ráða yfir strikamerkingu verður óhjákvæmilega aukin vinna vegna kvaða um aukna verðmerkingu vara. Birgjar og framleiðendur þurftu á sama hátt að bregðast við breytingunni með tilheyrandi breytingum á bókhaldskerfum sínum.

Við athugun Kaupmannasamtakanna á sjóðvélum kom í ljós, að ein tegund vélanna er þeim annmörkum háð að ekki er mögulegt að fá fram nauðsynlega sundurliðun á sölu eftir skattþrepum á sölustigi eins og áskilið er í lögum. Einhver fyrirtæki verða því að endurnýja sjóðvélar sínar með tilheyrandi kostnaði. Flestar stærri matvöruverslanir landsins eru hins vegar vel útbúnar og einungis var þörf á minniháttar breytingum á búnaði þeirra. Flestar stærri matvöruverslanir eru auk þess með útbúnað fyrir strikamerkingar og dregur það mjög úr hættu á mistökum við innslátt.

Fyrir liggur að beinn kostnaður við breytinguna hjá einni af stærstu verslunarkeðjum landsins samsvaraði 200 yfirvinnustundum. Beinn kostnaður hjá öðrum stórmarkaði á höfuðborgarsvæðinu var áætlaður um 300 þúsund krónur auk 500 þúsund króna í tapaða veltu vegna seinkunar á opnunartíma eftir áramótin. Flest þykir benda til að fyrirtækin hafi fyrst og fremst haft óhagræði af breytingunni en ekki veruleg bein útgjöld a.m.k. ekki til frambúðar. Rétt er að geta þess að það sjónarmið kom fram hjá fyrirsvarsmanni eins þeirra fyrirtækja sem rætt var við, að líklega hefði skattbreytingin í för með sér aukna sölu sem jafnaði kostnað af breytingunni tiltölulega fljótt.

Samkvæmt framansögðu bendir flest til að kostnaðarauki verslunarinnar vegna sérstaks matvælaþreps í virðisaukaskatti hafi verið tiltölulega lítill. Þetta má einkum þakka mjög aukinni tæknivæðingu á liðnum árum í versluninni, t.d. aukinni notkun fullkominna sjóðvéla og strikamerkinga svo og öflugum tölvuvæddum bókhaldskerfum, sem létta mjög breytingar af þessu tagi.



## 9. STEFNUMÓTUN Í SKATTAMÁLUM

Í þessum kafla er fjallað um stefnumótun í skattamálum og hvernig samsetning skatta hefur verið að þróast á undanförunum árum. Að verulegu leyti er hér stuðst við skrif og niðurstöður OECD um hliðstætt efni. Umfjölluninni er ætlað að draga fram helstu þætti sem skipta máli þegar kostir í skattamálum eru vegnir og metnir. Þá er vikið lauslega að skiptingu skatttekna hins opinbera hér á landi. Einnig er vikið að ýmsum einkennum beinna og óbeinna skatta svo og að nýrri flokkun skatta og að þróun neysluskatta í alþjóðlegu samhengi.

### 9.1 Nokkur grundvallaratriði við mótun skattstefnu

Þegar fjallað er almennt um skattaáðgerðir er nauðsynlegt að gera sér grein fyrir nokkrum grunnsjónarmiðum sem gjarnan eru höfð í huga við mótun skattstefnu. Eftirfarandi grundvallarmarkmið hefur OECD t.d. sett fram til að meta kosti og galla neysluskatta<sup>13</sup> en ljóst er að þau má einnig hafa til hliðsjónar við mat á öðrum sköttum bæði beinum og óbeinum:

- ◆ **Skatturinn á að vera hlutlaus:** Hér er bæði átt við hlutleysi gagnvart einstökum framleiðsluþáttum og hlutleysi gagnvart einstökum vörum og þjónustu á neytendamarkaði. Skatturinn á að hafa eins lítil áhrif á ákvarðanatöku framleiðenda og neytenda á markaðinum og frekast er kostur til að brensla sem minnst hagræna leitni markaðarins.
- ◆ **Jöfnunaráhrif og réttlæti:** Skattbyrðin skal vera sem jöfnust milli einstakra tekjuhópa og heimilisgerða t.d. sem hlutfall af ráðstöfunartekjum. Oft er sagt að þeir sem best eru aflögufærir eigi að greiða hæstu skattana.
- ◆ **Verðlagsmarkmið:** Skatturinn á ekki að hafa í för með sér varanlegar verðlagshækkningar, hvorki þegar honum er komið á né þegar til lengri tíma er litið.

---

<sup>13</sup>OECD, *Taxation in OECD countries*, (París, 1993), bls. 81. Röðun markmiðanna er eins og í skýrslu OECD og sýnir ekki endilega forgangs röðun eða mikilvægi þeirra.

- ◆ **Tekjuöflun fyrir ríkissjóð:** Skatturinn þarf að skila þeim tekjum sem til er ætlast ásamt því að vera öruggur í framkvæmd og skapa sem minnsta möguleika á undandrætti
- ◆ **Rekstrar- og stjórnunarkostnaður skattkerfisins:** Rekstrar- og stjórnunarkostnaður sem hlutfall af skatttekjum eða rekstrarkostnaður á hvern skattaðila, á að vera í lágmarki eða innan skynsamlegra marka. Þetta á einnig við um kostnað skattaðilanna sjálfra við að framfylgja kröfum skattfirvalda og skil á skattinum.

Oft skarast þessi markmið. Sjónarmið um tekjujöfnun, hlutleysi og skilvirkni í sambandi við stjórnunarkostnað geta þannig rekist á jöfnunarmarkmiðin. Hagrænt hlutleysi og tekjuöflunarsjónarmið geta stutt einsþrepa skatt með breiðu skattskyldusviði sem aftur á móti brjóta í bága við jöfnunar- eða réttlætismarkmið stjórnvalda.

Hlutleysi í skattlagningu almennt hlýtur að vera einn af áhersluþáttum í skattastefnu hvers ríkis þó oft sé því markmiði vikið tímabundið til hliðar þegar stjórnmalalegar forsendur krefjast þess að önnur sjónarmið, t.d. byggðasjónarmið eða einhvers konar tekjudreifingarsjónarmið, sem nauðsynlegt er talið að hafi forgang. Hlutleysi varðandi neyslu næst ef skatturinn hefur ekki áhrif á val neytenda fyrir og eftir skatt. Margþrepaskattur eins og lægri skattur á matvæli stríðir því gegn hlutleysissjónarmiðum. Stundum er það þó beinlínis markmið stjórnvalda að víkja hlutleysiskröfunni til hliðar í því skyni að hafa tiltekin áhrif á hegðun skattgreiðenda. Háir skattar eru t.d. lagðir á áfengi og tóbak m.a. til að draga úr neyslu þessara vara.

Verðlagsmarkmið virðast skipta miklu máli í sambandi við neysluskatta og skattaðgerðir, enda eru verðlagsmál og kjaramál nátengd. Þegar neysluskattur er lagður á tiltekna vöru eða þjónustu hækkar hún í verði og hækkunin kemur fram í vísitölumælingum svo sem framfærsluvísitölu. Hér á landi finnast dæmi um lagasetningu tengda virðisaukaskatti sem ætlað var að lækka verðlag. Má þar nefna lög nr. 85/1990 um ráðstafanir vegna kjarasamninga. Þar var m.a. kveðið á um aukna endurgreiðslur virðisaukaskatts af vinnu við endurbætur og viðhald íbúðarhúsnæðis. Þá var lækkun virðisaukaskatts á matvælum þann 1. janúar 1994 ásamt hliðarráðstöfunum ætlað að hafa bein áhrif á almennt verðlag í landinu. Áætlað er að skattalækkunin hafi í heild lækkað framfærsluvísitöluna um rúmlega 1%.

Oft er talað um að helsti ókostur óbeinna skatta sé að þeir hafi neikvæð áhrif á tekjujöfnuð. Hvað jöfnunaráhrif neysluskatta varðar er almennt staðhæft að neysluskattar í einu þrepi fari stíglækkandi með hækkandi tekjum en að þeir séu hlutfallslegir (þ.e. jafnt hlutfall) eða því sem næst ef miðað er við útgjöld. Mjög skortir á nákvæmar rannsóknir til að sýna fram á réttmæti þessarar fullyrðingar. Nægir þar að benda á deilur um réttar viðmiðanir og erfiðleika á skilgreiningu þeirra. Er sérstaklega átt við hugtakið ráðstöfunartekjur. Niðurstöður rannsókna á virðisaukaskatti í löndum Evrópusambandsins sýna að þrepaskiptingin í þeim löndum hafi ekki verið skilvirk leið til tekjujöfnunar.<sup>14</sup>

Í skýrslu OECD um skattamál í aðildarríkjum stofnunarinnar<sup>15</sup> er bent á þrjár leiðir til að breyta tekjudreifingaráhrifum almennra neysluskatta:

1. *Með aðgerðum innan neysluskattsins sjálfs:* Skattur með mörgum þrepum, og undanþágum. Þetta er það sem flest OECD-löndin gera núna.
2. *Með öðrum skattalegum aðgerðum:* Dæmi um slíkt væri brattari tekju- eða launaskattsstigi.
3. *Með stjórnvaldsaðgerðum utan skattkerfisins:* Með beinum tekjutilfærslum til lágtekjufjölskyldna eins og gert var á Norðurlöndum og Nýja-Sjálandi þegar virðisaukaskatturinn var tekinn upp þar.

Þó algengast sé meðal landa innan OECD að bregðast við hugsanlegum ójöfnunaráhrifum með því að þrengja skattskyldusviðið eða fjölga skattþrepum þá hefur það sýnt sig að þær aðferðir eru ekki alltaf mjög skilvirkar. Hins vegar hafa mörg tekjutengd beingreiðslukerfi, svo dæmi sé tekið, þann meginkost umfram lækkun virðisaukaskatts á matvæli að þau miðast við að greiða eingöngu þeim einstaklingum sem þurfa á aðstoðinni að halda. Hins vegar skilar lækkun virðisaukaskatts sér til allra heimila, oft reyndar mest til þeirra sem hafa hæst útgjöld, og er af þeim sökum ekki eins markviss aðgerð.

<sup>14</sup>Sijbren Cnossen, "What Rate Structure for a Goods and Services Tax? The European Experience", *Canadian Tax Journal*, vol. 37, no. 5, sept.-okt. 1989.

<sup>15</sup>*Taxation in OECD Countries*, bls. 83.

Sýnt þykir að ástæður þess að aðrar jöfnunaraðgerðir utan virðisaukaskattsins eru ekki notaðar meira en raun ber vitni séu í fyrsta lagi að hefð er fyrir því í mörgum löndum að ákvarðanataka í skatta- og útgjaldamálum sé aðgreind. Í öðru lagi skortir samræmda stefnumótun varðandi neysluskatta annars vegar og tekjuskatta hins vegar þegar málin eru skoðuð í ljósi tekjudreifingar.<sup>16</sup>

Síðan segir svo í riti OECD í lauslegri þýðingu:

*"Áður hefur verið bent á að tekjujöfnunaráhrif neysluskatta eigi ekki að skoða einangrað frá öðrum þáttum skattkerfisins í heild. Því má almennt segja að hægt sé að draga úr sérhverjum óæskilegum ójöfnunaráhrifum með samsvarandi aðgerðum í öðrum þáttum skattakerfisins. Sem dæmi má taka Nýja Sjáland þar sem gerðar voru mjög víðtækar breytingar í skattamálum þar á meðal var upptaka virðisaukaskatts með einu þrepi með breiðu skattskyldusviði. Tekjujöfnunarbörfinni var sinnt með öðrum skattalegum aðgerðum í heildstæðum skattapakka."<sup>17</sup>*

Samkvæmt framansögðu ber að leggja áherslu á að skoða jöfnunaráhrif skattaáðgerða í heild sinni en líta ekki einungis á afmörkuð tilfelli. Mikilvægt er að stefnumótun að því er neysluskatta áhrærir sé samræmd þeirri stefnu sem mótuð hefur verið um tekjuskatta svo og öðrum aðgerðum stjórnvalda til tekjujöfnunar.

Niðurstöður þeirra athugana sem settar hafa verið fram í þessari skýrslu Ríkisendurskoðunar, verður að taka með hæfilegum fyrirvara því forsendur þær sem búa þeim að baki styðjast m.a. við gögn sem aflað var með önnur markmið í huga. Því telur Ríkisendurskoðun að full þörf sé á gera meiri og markvissari rannsóknir á áhrifum breytinga í skattamálum á hag almennings. Vegna mikilvægis neysluskatta hér á landi í tekjuöflun fyrir ríkissjóð væri slíkt ekki hvað síst nauðsynlegt. Óumdeilanlega er vægi þeirra mun meira en meðal annarra landa innan OECD.

---

<sup>16</sup>OECD, *Taxing Consumption*, bls. 140.

<sup>17</sup>Sama rit

## 9.2 Beinir og óbeinir skattar

Löng hefð er fyrir því að flokka skatttekjur hins opinbera í beina skatta og óbeina. Almennt má segja að beinir skattar leggjast fyrst og fremst á tekjur og eignir en óbeinir skattar leggjast á vörur og þjónustu. Þó þessi flokkun sé mjög gróf þá má segja að hún gefi færi á að líta á skatta og þróun þeirra annars vegar út frá ráðstöfunarhliðinni og hins vegar út frá tekjuhliðinni. Tafla 9.1 sýnir skiptingu hinna einstöku skatta í beina skatta og óbeina samkvæmt alþjóðlegri skiptingu.

*Tafla 9.1. Flokkun skatta hins opinbera hér á landi í beina og óbeina skatta*

Samkvæmt alþjóðlegri skilgreiningu

### **Beinir skattar:**

Tekjuskattur einstaklinga  
Tekjuskattur fyrirtækja  
Eignaskattur einstaklinga  
Eignaskattur fyrirtækja  
Tryggingagjald  
Önnur iðgjöld almannatrygginga

### **Óbeinir skattar:**

Innflutningsskattar  
Söluskattur/virðisaukaskattur  
Launaskattur  
Fasteignaskattar  
Stimpilgjöld  
Einkasala ÁTVR  
Skattar á gjaldeyri  
Bifreiðaskattar  
Aðrir vöru- og þjónustuskattar  
Aðstöðugjald

---

Heimild: Þjóðhagsstofnun

Beinir skattar snúa meira að gjaldandanum sjálfum hvort sem það er einstaklingur eða fyrirtæki. Það þýðir að skattyfirvöld geta látið skattinn ráðast af séreinkennum viðkomandi gjaldanda ef t.d. um einstakling er að ræða s.s., tekjum, fjölda barna á heimili hans, þjóðfélagsstöðu, atvinnugrein og jafnvel aldri og heilsu. Óbeinir skattar

tengjast meira þeirri vöru og þjónustu sem skatturinn er lagður á. Það gerir skattyfirvöldum kleift að undanskilja vissar vörur eða tiltekna þjónustu skatti eða hafa mismunandi skattþrep fyrir tilteknar vörur eða þjónustu.

Tekjur hins opinbera eru að mestu leyti skatttekjur eða að meðaltali um 92% á árunum 1980 til 1992. Til að skoða hvernig skipting skatta hér í beina og óbeinna skatta hefur þróast, verður að taka tillit til tilfærslna milli ríkis og sveitarfélaga. Heilleg mynd fæst af þróuninni þegar skipting skatttekna hins opinbera er skoðuð í heild. Í töflu 9.2 er sýnd skipting skatttekna hér á landi, bæði ríkis og sveitarfélaga, frá 1980 til 1992.

Tafla 9.2. *Hlutfallsleg skipting skatttekna hins opinbera 1980-1992*

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992
Beinir skattar	26,9%	26,9%	25,7%	27,4%	29,1%	32,4%	37,4%
Óbeinir skattar	73,1%	73,1%	74,3%	72,6%	70,9%	67,6%	62,6%

Heimild: Þjóðhagsstofnun

Fram kemur að hlutdeild beinna skatta hefur hækkað úr 26,9% árið 1980 í 37,4% 1992. Hlutdeild beinna skatta jókst með tilkomu staðgreiðslu tekjuskatts einstaklinga árið 1988 og á árunum þar á eftir. Tekjuskattar hins opinbera hafa hækkað úr 12,1% árið 1980 í 16,7% árið 1991.

Þá má nefna að á árinu 1991 gekk í gildi tryggingagjald sem hér er flokkað með beinum sköttum en launaskatturinn sem tryggingagjaldið leysti m.a. af hólmi var flokkaður með óbeinum sköttum. Þessi skipting er að nokkru frábrugðin flokkun skatta í ríkisreikningi en þar eru einungis tekju- og eignarskattar flokkaðir sem beinir skattar en aðrir skattar ríkissjóðs flokkaðir sem óbeinir skattar.

Þá eru tölur fyrir 1993 ekki tiltækar. Gera má ráð fyrir að hlutur óbeinna skatta hér á landi hafi enn lækkað árið 1993 þar sem aðstöðugjaldið var lagt niður en það hafði verið flokkað sem óbeinn skattur. Í stað þess var m.a. tekjuskattur einstaklinga hækkaður tímabundið. Niðurfelling aðstöðugjaldsins var því tilfærsla frá óbeinum sköttum til beinna skatta.

Þrátt fyrir að óbeinir skattar hafi lækkað hér á landi hlutfallslega á undanförunum árum þá hafa óbeinir skattar hér á landi verið þeir hæstu meðal OECD ríkja eins og fram kemur í töflu 9.3.

Tafla 9.3. Samanburður á óbeinum sköttum 1991 í ríkjum OECD sem hlutfall af landsframleiðslu

Röðun	Land	
1	Ísland	20,2%
2	Svíþjóð	18,0%
3	Danmörk	17,3%
4	Noregur	16,8%
5	Austurríki	16,0%
6	Írland*)	15,9%
7	Portúgal*)	15,4%
8	Finnland	15,0%
9	Kanada	14,4%
10	Bretland	14,2%
11	Frakkland	13,7%
12	Þýskaland	13,1%
13	Ástralía	13,0%
14	Holland	12,7%
15	Belgía	12,2%
16	Ítalía	11,1%
17	Spánn*)	9,9%
18	Bandaríkin	8,5%
19	Japan	7,7%

Heimild: Þjóðhagsstofnun. \*)Tölur frá 1990.

Tafla 9.3 sýnir þær nýjustu samanburðartölur sem tiltækar voru. Ljóst er að óbeinir skattar hér á landi eru umtalsvert hærrí en víðast annars staðar. Líklegt er að aðstöðugjaldið, sem ekki mun hafa átt sér margar hliðstæður erlendis, skipti máli þar sem gjaldið var eins og áður segir ekki fellt niður fyrir en árið 1993. Árið 1991 nam það um 3,6% af heildarskatttekjum hins opinbera hér á landi. Einnig vekur athygli að næst á eftir Íslandi koma Norðurlöndin þrjú Svíþjóð, Danmörk og Noregur. Óbeinir skattar skipta því miklu máli í skattamálum hins opinbera í þessum löndum. Þá má nefna að almenna hlutfall virðisaukaskattsins er mun herra á Norðurlöndunum en algengt er meðal annarra Evrópulanda. Það mun vera einkennandi að háir óbeinir skattar eru staðreynd í löndum eins og Norðurlöndunum þar sem velferðarkerfið er öflugt. Þá kemur fram í skýrslu OECD<sup>18</sup> að þau lönd sem eru með

tiltölulega háa neysluskatta eru venjulega einnig með háa skatta í heild sem hlutfall af landsframleiðslu. Það er virðist því vera nokkur fylgni á milli mikillar skattheimtu almennt og hárra neysluskatta.

Á undanförunum árum hefur í æ ríkari mæli verið bent á að erfitt sé að flokka hinar ýmsu skatttegundir í beina og óbeina skatta. Því hefur verið sett upp ný flokkun við gerð þjóðhagsreikninga sem einnig mun vera fyrirhugað að taka í notkun hjá ríkisbókhalda. Í stað skiptingar í beina og óbeina skatta kemur því eftirfarandi flokkun: Tekjuskattar, tryggingagjöld, launaskattar, eignaskattar, vöru- og þjónustuskattar og aðrir skattar. Þar sem þessi flokkun er tiltölulega nýleg eru ekki til staðar samantekt vegna liðinna ára sem sýnir skatta hins opinbera hér á landi flokkaða eftir þessu kerfi. Þó hefur Þjóðhagsstofnun birt slíka sundurliðun fyrir árin 1990-1992<sup>19</sup>.

### 9.3 Þróun neysluskatta hjá ríkjum OECD

Skatta á vöru og þjónustu má flokka í almennan neysluskatt og sértæka skatta á vöru og þjónustu. Með almennum neysluskatti<sup>20</sup> er aðallega átt við söluskatt eða virðisaukaskatt með breiðu skattskyldusviði og almennu skatthlutfalli. Með sértækum neyslusköttum er átt hins vegar við skatta á tilteknar vörur eins og áfengi, tóbak, eða ýmis vörugjöld. Verður hér fyrst vikið að því hvernig þessir skattar hafa þróast meðal nágrannalandanna en því næst vikið að þróuninni hér á landi.

Tafla 9.4 sýnir ljóslega þróunina meðal OECD-landa frá sértækum neyslusköttum til almennra. Fram kemur vel þróunin í átt til almennra neysluskatta sem koma í stað sértækra neysluskatta. Hluttur almennra neysluskatta eykst úr um 32% í 53% á tímabilinu. Sambærilegar tölur hér á landi fyrir árið 1992 sýna að hlutfall virðisaukaskatts af vöru- og þjónustusköttum hins opinbera var um 64%.

---

<sup>18</sup>*Taxing Consumption*, bls. 42.

<sup>19</sup>*Búskapur hins opinbera 1992-1993*, (Reykjavík, 1994) bls. 45.

<sup>20</sup>*Taxation in OECD Countries*, bls. 73-75



Tafla 9.4. Þróun neysluskatta hjá ríkjum OECD

Hlutfallsleg skipting vöru- og þjónustuskatta		
Skatttegund	1965	1988
Almennir neysluskattar (t.d. VSK eða söluskattur)	32,3%	53,3%
Sértækir neysluskattar	61,6%	40,7%
Annað*)	6,1%	6,0%
<b>Skattar á vöru og þjónustu alls</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

\*) M.a. notkunar- og leyfisgjöld

Sértækir skattar í hinum einstöku löndum hafa oft byggst á sögulegum grunni. Lagður hefur verið sérstakur skattur á vörur eins og sykur, salt, kaffi, te, og eldspýtur. Slíkir skattar hafa í auknum mæli verið aflagðir í ríkjum OECD á undanförunum árum. Þá virðast vörugjöld vera á undanhaldi.

Á þessum árum sem liðin eru hefur virðisaukaskatturinn nánast alfarið tekið við af söluskattinum á smásölu eða heildsölustigi. Árið 1991 var Sviss eina Evrópulandið innan OECD þar sem ekki bjó við virðisaukaskatt. Í einungis tveimur öðrum OECD-löndum var ekki notast við virðisaukaskatt en það eru Ástralía og Bandaríkin. Þegar söluskattur var almennt ríkjandi voru söluskattshlutföllin, í einstöku ríki, að jafnaði lægri en hlutföll virðisaukaskattsins, þegar frá eru talin Ísland og Kanada. Að hluta til skýrir þetta hið aukna vægi virðisaukaskattsins í álagningu neysluskatta.

Telja verður líklegt að meginástæðurnar fyrir hinu aukna vægi virðisaukaskatts meðal landa OECD séu þeir kostir sem hann er talinn búa yfir umfram söluskattinn. Þeir kostir sem nefndir hafa verið í þessu sambandi eru eftirfarandi:<sup>21</sup>

- ♦ Auðveldara er að skattleggja þjónustu. Þannig fæst breiðara skattskyldusvið, fleiri skattaðilar og þar með meiri tekjur fyrir hið opinbera. Einnig gætir meira hlutleysis í innbyrðis skattlagningu vöru og þjónustu.

<sup>21</sup>Þessi umfjöllun byggist að verulegu leyti á OECD, *Taxation in OECD Countries*, bls. 76-78.

- ◆ Frádráttarheimildir í virðisaukaskatti eru mun viðtækari en í söluskatti og ná til flestra þeirra aðfanga sem nota þarf í rekstri fyrirtækja. Víðtækar frádráttarheimildir gera það að verkum að skatturinn safnast ekki upp í vöruverðinu. Til að ná þessu markmiði í söluskatti var stuðst við flókið endurgreiðslukerfi eða undanþágur frá skattskyldu. Með því að koma í veg fyrir uppsöfnunaráhrifin verður samkeppnisstaða innlendrar framleiðslu betri gagnvart erlendri og samkeppni innlendra fyrirtækja batnar innbyrðis.
- ◆ Margir telja að hægt sé að gera virðisaukaskattskerfið mun öruggara en söluskattskerfið. Frádráttarheimildirnar hvetja fyrirtæki til þess að telja fram öll innkaup til að fá innskattinn frádreginn. Þar með er komin ákveðin endurskoðunarslóð sem ekki var til staðar í söluskattskerfinu. Hér á landi er umtalsverður hluti skattsins innheimtur í tolli sem getur hjálpað skattyfirvöldum verulega við eftirlit.

Í sambandi við skatta á vöru- og þjónustu þá er ljóst að virðisaukaskatturinn hefur umtalsverða kosti umfram sértæka neysluskatta eins og t.d. vörugjöld. Álagning skatta eins og vörugjalds getur haft uppsöfnunaráhrif í för með sér og minni möguleika til skatteftirlits í samanburði við virðisaukaskattinn.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að jöfnunaráhrif skattaáðgerða séu skoðuð í heild sinni en ekki einungis litið á afmörkuð tilfelli. Mikilvægt er að stefnumótun varðandi neysluskatta sé samræmd stefnumótun varðandi tekjuskatta svo og öðrum aðgerðum stjórnvalda til tekjujöfnunar.

Ríkisendurskoðun telur að full þörf sé á gera meiri og markvissari rannsóknir á áhrifum breytinga í skattamálum á atriðum eins og skilvirkni, tekjujöfnun og hlutleysi, þegar kostir á þessum eignum eru vegnir og metnir.

## 10. UM MARGPREPA VIRÐISAUKASKATT Í LÖNDUM EVRÓPU-SAMBANDSINS

Í flestum löndum Evrópusambandsins hefur lengst af tíðkast að virðisaukaskattur væri þrepaskiptur, oft í mörgum þrepum. Svo dæmi sé tekið um mörg þrep má taka land eins og Ítalíu en þar var eitt almennt þrep<sup>22</sup> 19% í árslok 1992, þrjú lægri þrep og þar til viðbótar eitt hærra þrep 38%. Á þessum sama tíma bjuggu flest ríkin við mörg þrep í virðisaukaskatti.

Tafla 10.1 sýnir skatthlutföll virðisaukaskatts í löndum Evrópusambandsins eins og þau voru í árslok 1992. Þar kemur fram hversu margbreytileg þau voru. Fyrir þessum mörgu þrepum eru bæði sögulegar og stjórnmálalegar ástæður. Danmörk hefur þó verið undantekning frá þessari margþættu og fjölbreytilegu þrepaskiptingu.

*Tafla 10.1 Skatthlutföll virðisaukaskatts í Evrópusambandinu*

Þann 31. desember 1992

Land	Almennt þrep	Lægra þrep	Hærra þrep
Belgía	19,5	1,6 og 12	-
Bretland	17,5	0	-
Danmörk	25	-	-
Frakkland	18,6	2, 1 og 5, 5	-
Grikkland	18	4 og 8	36
Holland	18,5	6	-
Írland	16 og 21	2, 3, 10 og 12, 5	-
Ítalía	19	4, 9 og 12	38
Lúxemburg	15	3 og 6	-
Portúgal	16	5	30
Spánn	15	6	28
Þýskaland	14	-	-

Heimild: Norsk sérfræðingaskýrsla, 1993

Innan Evrópusambandsins hefur verið reynt að samræma fjölda þrepanna og skatthlutföllin. Á árinu 1992 samþykkti ráðið breytingu á sjöttu tilskipun Evrópusambandsins sem fjallar um skattamál aðildarríkjanna. Aðalreglan í sambandi við samræmingu er sú að almenna

<sup>22</sup>Um fjöllunin í þessum kafla byggist að verulegu leyti á norsku sérfræðingaskýrslunni *Bør merverdiavgiften differensieres?* sem áður er vitnað í, bls. 41-42 og 45-47.

hlutfallið skuli vera 15% að lágmarki en aðildarlöndum er frjálst að hafa almenna hlutfallið hærra. Sem dæmi má taka þá er Danmörk einungis með 25% almennt hlutfall. Þá er heimilað að hafa eitt og í mesta lagi tvö lægri skattþrep sem þó mega ekki vera undir 5%. Lægra þrepið má einungis nota á tiltekna vöru og þjónustu.

Tafla 10.2 sýnir skatthlutföll virðisaukaskatts í löndum Evrópusambandsins eins og þau voru þann 1. janúar 1993 og sést þar ljóslega að árangur af samræmingarstarfinu hefur a.m.k. að hluta til skilað sér. Þannig er t.d. ekkert aðildarland með hærra þrep en almenna hlutfallið og einungis þrjú lönd eru með tvö lágþrep.

*Tafla 10.2. Skatthlutföll virðisaukaskatts í Evrópusambandinu*

Þann 1. janúar 1993

Land	Almennt þrep	Lægra þrep
Belgía	19,5	6 og 12
Bretland	17,5	17,5
Danmörk	25	25
Frakkland	18,6	15,5
Grikkland	18	8
Holland	18,5	6
Írland	21	10 og 12,5
Ítalía	19	9 og 12
Lúxemburg	15	6
Portúgal	16	5
Spánn	15	6
Þýskaland	15	7

Heimild: Norsk sérfræðingaskýrsla, 1993

## 11. YFIRLIT UM HELSTU BREYTINGAR Á TEKJUSKATTI EINSTAKLINGA

Hér á eftir er gerð nokkur grein fyrir helstu breytingum á tekjuskatti einstaklinga á síðustu árum.

### 11.1. Skatthlutfall í staðgreiðslu

Í ársbyrjun 1988 var tekin upp staðgreiðsla á tekjuskatti einstaklinga. Frá þeim tíma hefur skatthlutfallið, þ.e. tekjuskattur og útsvar, breyst fimm sinnum og verið hækkað úr 35,2% á árinu 1988 í 41,84% á árinu 1994. Persónuafsláttur hefur hins vegar lækkað úr 299 þúsund krónum á árinu 1988 í 285 þúsund krónur á árinu 1993 miðað við hækkun framfærsluvísitölu frá 1988-1993. Lækkunin á föstu verðlagi nemur því um 4,7% að raungildi. Skattleysismörkin 1988, reiknuð með sama hætti, voru 851 þúsund krónur en 690 þúsund krónur á árinu 1993. Lækkunin nemur því 19%.

Hækkun skatthlutfallsins var mest milli árána 1988 og 1989 en þá fór það úr 35,2% í 37,74%. Þar af nam hækkun útvars 0,24%. Í athugasemdum með fjárlagafrumvarpi 1989 var frá því greint að hækkunin mundi ekki koma við tekjulágar og barnmargar fjölskyldur þar sem á móti kæmi veruleg hækkun persónuafsláttar og barnabóta. Barnabætur og barnabótaauki náðu þó ekki alveg að fylgja hækkun framfærsluvísitölnnar milli þessara ára. Hins vegar hækkðu skerðingarmörk tekna vegna barnabótaauka um nálega 1,5% og persónuafsláttur lækkaði um 1,1% miðað við breytingu á framfærsluvísitölu milli þessara ára.

Skatthlutfallið hækkaði aftur á árinu 1990 úr 37,74% í 39,79%, þar af nam hækkun útvars 0,05%. Í tengslum við þessa hækkun hækkðu barnabætur lítillega en barnabótaauki lækkaði um 0,8% að raungildi. Á móti lækkuðu skerðingarmörk tekna um nálega 3%. Persónuafsláttur hækkaði um 0,5%.

Skatthlutfallið hækkaði lítillega á milli árána 1991 og 1992 eingöngu vegna hækkunar útvars. Árið 1993 hækkaði skatthlutfallið úr 39,85% á árinu 1992 í 41,34% og á sama tíma var hlutfall útvars lækkað um 0,01%. Sé tekið mið af hækkun framfærsluvísitölu milli árána 1992

og 1993 varð nokkur lækkun á barnabótum og barnabótaauka ef undan er skilin hækkun barnabótaauka einstæðra foreldra sem hækkaði um 5,5%. Á móti kemur að skerðingarmark tekna til barnabótaauka lækkaði verulega hjá einstæðum foreldrum eða úr 762 þúsundum króna á árinu 1992 í 551 þúsundir króna og nemur lækkunin um 27,7%.

## 11.2. Barnabætur/barnabótaauki

Barnabætur og barnabótaauki voru hækkuð sérstaklega í tengslum við álagningu söluskatts á matvæli í ársbyrjun 1988. Frá árinu 1989 hafa barnabætur og barnabótaauki ýmist hækkað eða lækkað en viðmiðunartekjur til skerðingar barnabótaaukans hafa lækkað verulega. Meðfylgjandi tafla sýnir barnabætur og barnabótaauka ásamt skerðingarmörkum á árunum 1988 til 1993. Gengið er út frá árlegum bótum og tekið mið af hækkun framfærsluvísitölu á þessu árabili.

Tafla 11.1. Barnabætur, barnabótaauki og skerðingarmörk

Í krónum á föstu verðlagi	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Mis.1988 og 1993	Mism. í %
<b>Barnabætur</b>								
Með fyrsta barni hjóna	29.951	29.828	29.948	30.512	9.268	8.976	-20.975	-70,0
Með börnum hjóna umfram eitt	44.927	44.742	44.922	45.771	28.749	27.847	-17.081	-38,0
Með börnum hjóna yngri en 7 ára	29.951	29.828	29.948	30.512	30.158	29.214	-738	-2,5
Lágmarks bætur einst. foreldra	89.855	89.484	89.846	91.541	69.587	67.403	-22.452	-25,0
<b>Barnabótaauki</b>								
Hjóna	74.116	73.837	73.218	74.160	93.292	90.761	16.645	22,5
Einstæðra foreldra	74.116	73.837	73.218	74.160	93.292	98.386	24.270	32,7
<b>Skerðingarmörk<sup>23</sup></b>								
Sameiginlegar tekjur hjóna	1.076.102	1.092.620	1.061.003	1.087.785	1.142.955	1.102.172	26.070	2,4
Tekjur einstæðra foreldra	717.401	728.414	706.951	724.796	761.970	551.086	-166.315	-23,2
Eignarskattstofn hjóna	6.635.961	5.661.760	7.565.416	7.921.909	8.119.355	8.064.530	1.428.569	21,5
Eignarskattstofn einstæðra foreldra	4.438.920	3.774.507	5.674.062	5.941.432	6.089.516	6.048.899	1.609.979	36,3

Barnabætur með fyrsta barni hjóna námu 29.951 kr á árinu 1988 í stað 8.976 kr á árinu 1993 eins og fram kemur í töflunni hér að ofan og svarar það til 70% lækkunar. Með hverju barni hjóna umfram eitt voru

<sup>23</sup>Ef notuð væri launavísitala í stað framfærsluvísitölu við útreikning skerðingarmarka hefðu skerðingarmörk sameiginlegra tekna hjóna hækkað um 18,6% í stað 2,4% og skerðingarmark tekna einstæðra foreldra hefði lækkað um 11% í stað 23,2%. Skerðingarmark eignarskattstofns hjóna hefði hækkað um 40,8% í stað 21,5% og eignarskattstofns einstæðra foreldra hækkað um 57,8% í stað 36,3%.

greiddar 44.927 kr á árinu 1988 en 27.847 kr á árinu 1993 og nemur lækkunin 38%.

Frekari bætur vegna barna yngri en 7 ára námu 29.951 krónu á árinu 1988 en 29.214 krónum á árinu 1993. Lækkunin nemur því 2,5%.

Barnabætur til einstæðra foreldra hafa á undanförunum árum verið tvöfalt hærri en bætur til hjóna en þó að lágmarki 89.855 krónur á árinu 1988 í stað 67.403 á árinu 1993. Lækkunin á föstu verðlagi nemur 25%.

Barnabótaauki er greiddur þeim framfærendum barna sem hafa tekjur undir ákveðnum viðmiðunarmörkum. Barnabótaauki tekur mið af tekjum liðins árs. Ef tekjuskattsstofn (áður útsvarsstofn) fer fram úr viðmiðunarmörkum skerðast bæturnar um ákveðið hlutfall, mismikið eftir fjölda barna. Þetta hlutfall er óbreytt frá árinu 1988. Veruleg breyting hefur hins vegar orðið á viðmiðunartekjum.

Barnabótaauki 1988 nam 74.116 krónum með hverju barni en var 90.761 krónur hjá hjónum og 98.386 krónur hjá einstæðu foreldri á árinu 1993. Hækkun barnabótaaukans er því 22,5% hjá hjónum og 32,7% hjá einstæðu foreldri.

Viðmiðunartekjur til skerðingar barnabótaauka sem greiddur var út á árinu 1988 námu 1.076 þús. króna hjá hjónum (þ.e. sameiginlegur tekjuskattsstofn hjóna) en 1.102 þús. króna á árinu 1993. Hækkunin nemur 2,4%. Samsvarandi fjárhæðir fyrir einstæða foreldra voru 717 þús. króna á árinu 1988 og 551 þús. króna á árinu 1993 sem samsvarar 23,2% lækkun.

Samkvæmt álagningarskrá Ríkisskattstjóra vegna ákvörðunar barnabótaauka í Reykjavík á árinu 1993 fækkaði einstæðum foreldrum sem nutu óskerts barnabótaauka vegna skerðingar útsvarsstofns úr 1.218 í 715 milli árana 1992-1993 eða um liðlega 40%. Virðist hér fyrst og fremst um að ræða afleiðingu lækkunar skerðingarmarks tekna. Á það skal þó bent að á sama tíma var gert átak til að fá fram rétta skráningu þ.e. að einstæðir foreldrar létu skrá sig í sambúð væri sú raunin. Samkvæmt þjóðskrá fækkaði skráðum einstæðum foreldrum þó aðeins um 28 milli árana 1992 og 1993.

Ætla má að mjög fáir framfærendur, aðrir en námsmenn, geti fengið óskertan barnabótaauka eftir þessa breytingu.

Samkvæmt upplýsingum frá kjararannsóknarnefnd námu meðallaun landverkafólks innan ASÍ fyrir fulla vinnu liðlega 80 þúsundum króna á mánuði á árinu 1988. Ráðstöfunartekjur hjóna með þessi laun og tvö börn á framfæri, annað undir 7 ára aldri, þar sem annar makinn er í 50% starfi námu 1.461 þús. króna á árinu 1988, þ.e. tekjur eftir tekjuskatt og útsvar og að teknu tilliti til barnabóta og barnabótaauka samkvæmt útreikningi ríkisskattstjóra. Þessar ráðstöfunartekjur samsvara 2.335 þúsundum króna á árinu 1993 ef tekið er tillit til hækkunar framfærsluvísitölu á þessu árabili.

Ef á þessi laun er á hinn bóginn reiknaður tekjuskattur, útsvar, barnabætur og barnabótaauki í samræmi við þær reglur sem giltu á árinu 1993 verða ráðstöfunartekjur fjölskyldunnar aðeins 2.019 þúsund krónur á árinu 1993 sem samsvarar 13,5% lækkun.

Meðallaun landverkafólks innan ASÍ námu tæplega 112 þúsundum króna á mánuði á árinu 1993 fyrir fulla vinnu samkvæmt upplýsingum frá kjararannsóknarnefnd. Ráðstöfunartekjur hjóna með þessi laun og tvö börn á framfæri annað undir sjö ára aldri reiknuð með sama hætti og í dæminu hér að framan námu 1.880 þúsundum króna á árinu 1993. Þetta samsvarar um 19,5% lækkun miðað við ráðstöfunartekjur á árinu 1988 framreiknaðar með framfærsluvísitölu.

Á föstu verðlagi miðast skerðingarmark barnabótaauka vegna eigna við að eignarskattsstofn hjóna fari ekki fram úr 6.636 þúsundum króna á árinu 1988 en 8.065 þúsundum króna á árinu 1993 sem svarar til 21,5% hækkunar. Samsvarandi skerðing fyrir einstæða foreldra var 4.439 þúsund krónur á árinu 1988 en var 6.049 þúsund krónur á árinu 1993 sem samsvarar 36,3% lækkun. Af framansögðu má ráða að viðmiðunartekjurnar miðast við lágmarkstekjur en eignamörkin eru hinsvegar það há að þeir einstaklingar sem í hlut eiga eru farnir að greiða eignarskatt áður en bæturnar fara að skerðast vegna eigna.

Heildarkostnaður ríkissjóðs vegna barnabóta og barnabótaauka hefur lækkað úr 4.870 milljónum króna á föstu verðlagi á árinu 1988 í 4.458 milljónir króna á árinu 1993 og nemur lækkunin 8,5%. Samkvæmt bráðabirgðatalningu Ríkisskattstjóra hefur bótaþegum barnabóta (hjón og sambýlisfólk talið sem einn einstaklingur) fjölgað um 2,4% og bótaþegum barnabótaauka um 27,7% á sama tíma. Á sama tíma hefur einstaklingum á álagningaskrá fjölgað um 9,2%.



Samkvæmt upplýsingum frá ríkisskattstjóra mun upphæð barnabóta og barnabótaauka sem greiðist á árinu 1994 nema 4.484 þúsundum króna. Er þá tekið mið af óleiðréttri álagningarskrá 1994.

### **11.3. Vaxtaafsláttur, húsnæðisbætur og vaxtabætur**

Á undanförunum árum hafa oft verið gerðar breytingar á þeim ákvæðum skattalaga sem er gagngert ætlað að styðja þá sem festa kaup á eða byggja húsnæði til eigin nota.

Á árinu 1988 voru í gildi 2 reglur um aðstoð við húskaupendur. Í fyrsta lagi var veittur vaxtaafsláttur að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Í öðru lagi tóku gildi það ár reglur um húsnæðisbætur sem var ákveðin fjárhæð sem þeir áttu rétt á sem festu kaup á húsnæði til eigin nota í fyrsta skipti. Fjárhæð húsnæðisbóta var sú sama fyrir alla burtséð frá raunverulegum vaxtakostnaði og áttu þeir sem þessa leið völdu rétt á húsnæðisbótum í 6 ár.

Á árinu 1990 voru í fyrsta skipti greiddar út vaxtabætur og miðuðust þær við tekjur og eignir í árslok 1989. Meðfylgjandi tafla sýnir þær breytingar sem orðið hafa á vaxtabótum frá því á árinu 1990 (skerðingarmörkin miðast við tekjur og eignir 1989) þegar tekið hefur verið mið af hækkun lánskjaravísitölu frá árinu 1990.

Tafla 11.2. Vaxtabætur

Í milljónum króna á föstu verðlagi					Mismunur	
	1990	1991	1992	1993	90/93	%
<b>Hámark vaxtabóta</b>						
Einhleypir	129.685	130.480	126.536	125.035	-4.650	-3,6
Einstæðir foreldrar	169.681	170.722	165.630	163.664	-6.017	-3,5
Hjón	210.889	212.183	205.751	203.310	-7.579	-3,6
<b>Hámark vaxta</b>						
Einhleypir	457.103	465.525	448.889	439.664	-17.439	-3,8
Einstæðir foreldrar	599.948	611.002	589.295	577.185	-22.763	-3,8
Hjón	742.793	756.478	729.700	714.706	-28.087	-3,8

Hámark vaxtabóta hefur lækkað um 3,6% miðað við lánskjaravísitölu þrátt fyrir að í upphafi hafi verið gert ráð fyrir að breytingar fylgdu þeirri vísitölu. Hámark vaxta til grundvallar útreikningi vaxtabóta hefur lækkað heldur meira eða um 3,8% á þessum árum.

Frá upphafi hefur verið ákveðið þak við útreikning bótanna. Þannig hefur, auk tekna og eignamarka, alltaf verið hámark á þeim vaxtagjöldum sem útreikningur vaxtabóta hefur grundvallast á. Á árinu 1994 (vegna 1993) var að auki réttur til vaxtabóta takmarkaður við 90% vaxtagreiðslna og á árinu 1995 verður frekari skerðing, en þá geta vaxtagjöld til grundvallar útreikningi ekki orðið hærri en sem nemur 7% af framtöldum skuldum vegna húskaupa.

Skerðingarmark vaxtabóta vegna tekna var 6% af tekjuskattsstofni árin 1989 til 1993. Skerðingarmark eigna í árslok 1989 vegna vaxtabóta sem greiddar voru á árinu 1990 var 6% af eign umfram lágmark sem var 2.857 þúsundir króna á verðlagi ársins 1993 fyrir einhleypinga og einstæða foreldra en 4.742 þúsundir króna fyrir hjón. Skerðingarmark eigna á árinu 1993 var 2.976 þúsundir króna hjá einstaklingum og einstæðum foreldrum og skertust vaxtabætur hlutfallslega þar til þær féllu niður við 5.953 þúsund krónur. Samsvarandi fjárhæðir fyrir hjón voru 5.147 og 8.234.

Þrátt fyrir að vaxtabætur vegna húsnæðisöflunar hafi lækkað hefur heildarkostnaður ríkissjóðs vegna þátttöku í vaxtakostnaði af húsnæðislánum aukist mikið frá árinu 1988. Þannig námu útborgaðar húsnæðisbætur og vaxtaafsláttur samtals 1.927 milljónum króna

samkvæmt ríkisreikningi 1988 (á verðlagi 1993) en samkvæmt greiðsluyfirliti ríkisbókhalds 1993 námu samsvarandi bætur 3.194 milljónum króna. Nemur hækkunin 66%.

Samkvæmt upplýsingum úr skattframtölum nutu um 38 þúsund einstaklingar (hjón eru talin sem tveir einstaklingar) vaxtabóta og um 10 þúsund einstaklingar húsnæðisbóta á árinu 1993. Samsvarandi fjöldi á árinu 1988 var 25 þúsund einstaklingar sem nutu vaxtaafsláttar og 9,5 þúsund sem fengu húsnæðisbætur.

Hluti skýringarinnar á svo mikilli fjölgun bótaþega og hækkun vaxtabóta í kjölfarið er sú að með tilkomu húsbrefakerfisins jukust lán til húskaupenda verulega auk þess sem mikil aukning hefur orðið í félagslegu húsnæði. Þá má ætla að aukið atvinnuleysi hafi leitt til lægri tekna svo og meiri skuldsetningar framteljenda. Upplýsingar úr skattframtölum benda til þess að skuldir framteljenda sem hlutfall af verðmæti fasteigna hafi hækkað úr u.þ.b. 30% í árslok 1987 í tæplega 45% í árslok 1992.