

BANDALAG STARFSMANNA RÍKIS OG BÆJA

GRETTISGÖTU 89, 105 REYKJAVÍK
SÍMI 91 - 626688, FAX 91 - 629106



Alþingi 417
Erindi nr. 2 117 /
komudagur 1 112 1993

Reykjavík 1. 12. 1993

Til efnahags- og viðskiptanefndar
b.t. Ágústu H. Lárusdóttur, deildarfulltrúa

BSRB hefur borist til umsagnar frá efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis frumvarp til laga um skattamál, 251. mál.

BSRB telur að lækkun virðisaukaskatts af matvælum sé kostnaðarsöm og ómarkviss aðgerð og leiði ekki til tekjujöfnunar. Meðfylgjandi er grein eftir Rannveigu Sigurðardóttur, hagfræðing BSRB, þar sem þetta sjónamið er rökstutt.

Ljóst er að flestar aðrar skattbreytingar sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu eru til þess að standa straum af tekjutapi vegna lækkunar virðisaukaskatts af matvælum og fela í sér auknar álögur á almenning. Þessu hefur BSRB margoft mótmælt.

Sérstök ástæða er til að mótmæla því að ekki skuli lagður skattur á fjármagnstekjur eins og ríkisstjórnin lét í veðri vaka þegar ákvörðun var tekin um virðisaukaskattsbreytinguna.

Fráleitt er að lækka tekjuskatta á fyrirtæki úr 39% í 33% við núverandi aðstæður.

BSRB er reiðubúið að senda fulltrúa á fund efnahags- og viðskiptanefndar til þess að færa nánari rök fyrir afstöðu samtakanna.

Fyrir hönd BSRB

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ögmundur Jónasson', written over a printed name.

Ögmundur Jónasson, formaður

Lækkun matarskatts – ómarkviss aðferð til tekjujöfnunar

eftir Rannveigu Sigurdardóttur

Ráðamönnum hefur orðið tilrætt um það að undanföruna að verkalýðshreyfinguna skorti veruleika- tengsl. Margvisleg tillögugerð af hálfu samtaka launafólks að undanförun gerir þessar siendurtekmu fullyrðingar hjákátlegar, þar sem ljóst er að verkalýðshreyfingin gerir sér ákafluga vel grein fyrir þeim efnahagslega raunveruleika sem við böum við í dag; fjóðartekjur dragast saman, og því er minna til skip- anna.

Þess vegna snúast kröfur verka- lýðshreyfingarinnar um breytta tekjuskiptingu í fjóðféláginu. Í þessu ljósi verður að skoða kröfu ASÍ um lækkun virðisaukaskatts á matvæli úr 24,5% í 14%. Það telur að með þessu móti megi auka veru- lega ráðstöfunartekjur atvinnu- lausra, barnafjölskyldna og lág- launafólks.

Kostnaður og fjármögnun

Áætlað er að lækkun matar- skatts kosti ríkissjóð 2,6 til 3 mill- jóna á ári. Rætt hefur verið um að fjármagna þessa aðgerð með 10% skatti á nafnvexti einstaklinga sem skiladi um 700 milljónum í ríkis- sjóð, og með 7% hátekjuskatti á mánaðartekjur yfir 160 þúsund krónur sem gæti skilað öðrum 700 milljónum. Sá höggull fylgir þó skammri tíð að ríkissjórnin er ekki reidubúin að fallast á frekari há- tekjuskatt.

Það er því ljóst að til þess að fjármagna lækkun matarskatts, að ögleymdum kostnaði við aðrar að- gerðir sem voru uppi á borðinu í viðræðum ASÍ og VSI við ríkis- stjórnina, vantar að minnsta kosti tvo milljarða á næsta ári. Til að setja þessar tölur í samhengi má minna á að á síðasta ári lókst ríkis- stjórninni einungis að skera niður rekstrargjöld ríkisins um tvo mill- jarða og kom sá niðurskurður þó illa við marga.

Á fundi BSRB með þremur af ráðherrum ríkisstjórnarinnar skömmu fyrir páska kom fram að til að brúa þetta gap ætla ríkis- stjórnin sér að beita niðurskurðar- hnitnum. Það getur haft í för með sér stórfelldan niðurskurð á þjón- tu ríkisins; skerðingu á tilfærsl- um, svo sem barna-, vaxta- og at- vinnuleysisbótum, og/eda aukna gjaldtöku í heilbrigðiskerfinu og ráðstafanir á borð við hækkun skólagjalda í menntakerfinu.

Því virðist ljóst að þær krónur sem skila sér í vasa láglaunafólks vegna lækkunar matarskatts verði fjármagnadar með aðgerðum sem geta bitnað mjög harkalega á lág- launafólki og þeim hópum sem verst standa að vigi, sjúklingum og bóta- þegum.

Teikjujöfnun

Það er staðreynd að matvörur eru mjög dýrar hér á landi og mik- ið til þess vinnandi að lækka matar- kostnað heimilanna. En áður en farið er út í svo róttæka skattkerfis- breytingu sem lækkun virðisauka- skatts á matvæli er, skattkerfis- breytingu sem ljóst er að verður fjármögnuð með stórfelldum niðurskurði í velferðarkerfinu, þurfum við að vera sannfærð um að lækkun matarskatts feli í raun í sér þá tekjujöfnun sem henni er ætlað. Mér vitanlega voru engar athugan- ir gerðar á því hvernig þessar að- gerðir gagnast þeim tekjulægstu áður en slitnaði upp úr viðræðum ASÍ og VSI við ríkisstjórnina.

Ein helsta rökseminin fyrir því að lækkun matarskatts hafi áhrif til tekjujöfnunar er sú að talið er að stærri hluti tekna láglaunafólks fari til kaupna á matvællum en hinna tekjuhærra. Engar opinberar tölur eru tiltakar um matarútgjöld fólks

með mismunandi tekjur. Þó ætti neyslukönnun Hagstofunnar 1990 vegna útreiknings á vistölu fram- færslukostnaðar að geta gefið ein- hverja vishendingu um samhengið milli tekna, fjölskyldustærðar og matarútgjalda.

En þó að engar athuganir liggi fyrir hér á landi um matarútgjöld mismunandi tekjuhópa, eða raun- veruleg tekjujöfnunaráhrif lækkun- ar matarskatts, getum við nýtt okk- ur niðurstöður rannsóknanna annarra ljjóða um þessi mál.

Meginniúrstöður þeirra athug- ana sem gerðar hafa verið á áhrif- um breytinga á matarskatti eru mjög á einu veg:

1. Mishá skatthlutföll í virðisauka- skatti eru dýr í framkvæmd fyrir verslunina, gera skatteftirlit erfitt og auka möguleika á skatt- svikum.
2. Övist er að hve miklu leyti lækk- un virðisaukaskatts skilar sér til neytenda. Talið er að alltaf megi reikna með að hluti lækkunar- innar verði eftir hjá framleiðend- um og í versluninni. Vert er í þessu sambandi að rífa upp að í haust lækkuðu bændur verð á nautakjöti, án þess að séð yrði að lækkunin skiladi sér í lægra verði til neytenda.
3. Mishá skatthlutföll gefa rangar upplýsingar um raunverulegt verð vöru og geta því breytt neysluvenjum.
4. Lækkun matarskatts gagnast betur barnafjölskyldum en barn- lausum fjölskyldum með sömu tekjur.
5. Sem leið til tekjujöfnunar er lækkun matarskatts ómarkviss. Í krónum talið er hagnaður af lækkun matarskatts meiri hjá tekjuhærra fjölskyldum en þeim tekjulægri. Bent er á að aðrar aðferðir séu í senn ódýrari og markvissari.

Dæmisaga frá Noregi

Nýjasta athugunin um breyting- ar á virðisaukaskatti á matvöru var unnin af norski sérfræðingafeldi fyrir fjármálaráðuneytið þar í landi og kom hún út í febrúar sl.* Nefnd- inni var sérstaklega falið að athuga áhrif lækkunar matarskatts á tekju- dreifinguna í fjóðféláginu.

Niðurstöður nefndarinnar eru, eins og annarra á undan henni, að lækkun matarskatts sé lítt skilvirk tekjujöfnunaraðgerð. Til að skýra þessa niðurstöðu má taka sem dæmi útreikninga nefndarinnar um áhrif lækkunar matarskatts á ráðstöfun- artekjur „norsku meðalfjölskyld- unnar“ (þ.e. fjölskyldu með 1,4 full- orðna og 0,9 börn).

Útreikningarnir sýna að fjöl- skylda með 100 þúsund norskar krónur í neysluútgjöld (neysluútgjöld eru tekjur að frádregnum skatti og sparnaði) á ári sparadi 2.260 nkr. væri matarskattur lækk- aður um heimling, en fjölskylda með 300 þúsund nkr. í neysluútgjöld um 3.300 nkr. á ári. Sparnaður tekju- hærra fjölskyldunnar yrði um 1.100 nkr. meiri en þeirrar tekjulægri. Í krónum talið er sparnaðurinn meiri eftir því sem tekjurnar eru hærr.

Prösenturnar segja ekki alla söguma

Það sem gerir að mienn telja að lækkun matarskatts gagnast lág- launafólki er að þegar sparnaðurinn er skoðaður sem hlutfall af tekjum er hagnaðurinn í prósentum meiri hjá láglaunafólki. Í dæminu hér að ofan aukast ráðstöfunartekjur tekjulægri fjölskyldunnar um 2,2% en þeirrar tekjuhærra aðeins um 1,1%. Ráðstöfunartekjurnar aukast meira hjá þeim tekjulægri, en í krónum talið fer meira til hátekju- fjölskyldunnar. Breskar niðurstöður sýna að 63% af sparnaði vegna lækkunar matarskatts fellur í hlut þeirra sem hafa tekjur yfir meðal- tekjum.

Hagfræðingur ASÍ kemst að svipaðri niðurstöðu um prósentu- hækkun ráðstöfunartekna í grein í Pressunni 21. apríl 1993. Þar segir hann: „... ráðstöfunartekjur hjóna með tvö börn og rúmlega 100 þús. kr. í mánaðartekjur mundu aukast um 2,3% ef matarskatturinn yrði lækkaður með þessum hætti, en um rúmlega 1% hjá hjónum með yfir 400 þús. kr. mánaðartekjur sem jafnframt þyrftu að greiða hátekju- skatt.“ Þetta er svipuð niðurstöða og í norska dæminu, ráðstöfunar- tekjurnar aukast meira hjá þeim lægst launuðu. Sé dæmið reiknað út frá gróða fjölskyldunna í krón- um talið, þá er 2,3% af 100 þúsund- um 2.300 krónur, en 1% af 400 þúsund krónum er 4.000 krónur. Hagnaður hátekju fjölskyldunnar er því 1.700 krónum meiri en lægtekju- fjölskyldunnar.

Niðurstádan er því ótvíræð; lækkun matarskatts er óskilvirk sem tekjujafnandi aðgerð. Aðgerðin er dýr miðað við árangur þar sem allt af margar krónur falla í hlut þeirra tekjuhærra.

Aðrir kostir

En hvað er til ráða? Ef ríkissjóð- ur á að fjármagna kjarasamninga á annað borð þá eru til ýmsar skil- virkari og jafnframt ódýrari aðgerð- ir til tekjujöfnunar í gegnum skatta- og tilfærslukerfið en lækkun matar- skatts.

Í norsku athuguninni var athug- að hvað gerðist ef sömu upphæð- inni – allri skattalækkuninni – væri dreift jafnt á allar fjölskyldur. Við þetta fengu allar fjölskyldur 2.700 nkr. Þessi upphæð er 500 nkr. hærra fyrir tekjulægri fjöl- skylduna en í matarskattsdæminu, en 600 krónum lægri fyrir tekju- hærra fjölskylduna. Þessi aðferð er því skilvirkari sem tekjujöfnunarað- ferð en lækkun matarskatts, en tekjutap ríkissjóð er þó hið sama.

Þetta er svipuð aðferð og hækkun persónuafsláttar, þ.e. sömu upphæð er dreift jafnt á alla fullorðna ein- staklinga í fjóðféláginu, nema hvað þeir sem eru undir skattleysismörk- um nytu ekki góðs þar af.



Rannveig Sigurdardóttir

„Enginn mælir á móti því að verð á matvöru er óheyrilega hátt hér á landi og full ástæða er til að leita leiða til að ná niður matar- kostnaði. En í þeirri kröppu stöðu sem við erum í er rétt að leita heildstæðari lausna, svo að við getum verið þess fullviss að krón- urnar leiti þangað sem þeirra er mest þörf.“

Skilvirkir en ódýrari

Eins og víkið var að hér að ofan benda flestar rannsóknir til þess að lækkun matarskatts gagnast betur barnafjölskyldum en barn- lausum fjölskyldum með sömu tekju- ur. Í norsku rannsókninni var gerð- ur samanburður á tekjujöfnunaráhrifum lækkunar matarskatts og hækkunar barnabóta. Niðurstádan var sú að ná mætti þrjár sinnum meiri tekjujöfnunaráhrifum í fjóð-

féláginu með hækkun barnabóta en með lækkun matarskatts. Með öð- rum orðum: Það er hægt að ná sömu tekjujöfnunaráhrifum með þrjár sinnum minni tilkostnaði með hækkun barnabóta í stað þess að lækka matarskatt.

Á svipaðan hátt eru færð yfir því rök að hækkun bóta – atvinnu- leysisbóta, elli- og örorkubóta – sé markvissari aðgerð til að bæta lag þessara hópa en lækkun matar- skatts.

Lokaorð

Eins og rakið hefur verið hér að framan er lækkun virðisaukaskatts á matvæli ómarkviss aðgerð til tekjujöfnunar. Sýnt er að í krónum talið vex sparnaður fjölskyldna vegna lækkunar matarskatts með tekjum – þvert á sett markmið.

Eðlilegt er að fjármálaráðuneytið kanni áhrif lækkunar matarskatts á tekjudreifinguna í fjóðféláginu með matarútgjöld mismunandi tekjuhópa með úrtakskönnun Hag- stofunnar sem grunn, áður en það gengst inn á svo stórfellda skatt- kerfisbreytingu sem lækkun virðis- aukaskatts á matvæli er, skattkerfis- breytingu sem þar að auki á að fjármagna með stórfelldum niðurskurði til velferðarmála.

Enginn mælir á móti því að verð á matvöru er óheyrilega hátt hér á landi og full ástæða er til að leita leiða til að ná niður matarkostnaði. En í þeirri kröppu stöðu sem við erum í er rétt að leita heildstæðari lausna, svo að við getum verið þess fullviss að krónurnar leiti þangað sem þeirra er mest þörf.

Heimildir:

* Sjá m.a. Noregur: Bór merveidlagiften differenseres? Norges offentlige utredninger, NOU 1993:3.

Svíþjóð: Översyn av skatteystemet. Statens offentliga utredningar, SOU 1977:91. Skall matnominen slopas. Statens offentliga utredningar, SOU 1982:51, og Reformerad mervarelskatt. Statens offentliga utredningar, SOU 1989:35.

Bruttotax: Extending the VAT Base: Probl- ems and Possibilities (1985) and Tax Reform for the Fourth Term (okt 1992) biddar unnar of Institute for Fiscal Studies i London.

Þar sem t.d. matvara og barnaföt eru undan- þegin skatt þá fylla bresku tannsdæmningar um hvað gerist ef lagdur er skattur á þessar vörur – þ.e. ef skattstofnin er breiddar og tekju- umar nýtast til annarra tekjujafnandi aðgerða svo sem hækkun barnabóta, skattleysismarka. * Bór merveidlagiften differenseres? Norges offentlige utredninger, NOU 1993:3. Í Sambærilegt dæmi er reiknað fyrir fleiri fjöl- skyldugörðir, s.s. einstött foreldri með eitt barn, fjölskyldu með tvö börn, en það breytir ekki þeirri staðreynd að í krónum talið eykst hagnaðurinn með tekjum.

Höfundur er hagfræðingur BSRB.



Auglýsendur athugið!

Ekkert sunnudagsblað kemur út 2.maí vegna frídags verkalýðsins 1. maí

Við viljum vekja athygli á að síðustu forvöð til að panta auglýsingu í laugardagsblaðið er fyrir kl. 16 fimmtudaginn 29. apríl.

Morgunblaðið

– kjarni málsins!