

Alþingi

Erindi nr. 5 117/469

komudagur 28/12 1993

14 / 11 / 93

Indriði H. Þorláksson

Skattalækkunar og tekjudreifing.

Í tilefni af tillögum um lækkun VSK á matvæli.

Inngangur

Þann 21. maí s.l. gaf ríkisstjórnin út yfirlýsingu um aðgerðir í efnahagsmálum í tengslum við kjarasamninga í þeim tilgangi "... að eyða óvissu í kjaramálum, treysta frið á vinnumarkaði og treysta þannig stöðugleika í efnahagsmálum með viðtækri samstöðu um kjarasamninga til loka næsta árs".

Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er m.a. kveðið á um að virðisaukaskattur á matvöru skuli lækkaður í 14% frá 1. janúar 1994. Við skattlagningu sælgætis og drykkjarvöru verði þess gætt að samkeppnisstaða hliðstæðra vöruhegunda raskist sem minnst og einnig verði hugað að samkeppnisstöðu innlendrar framleiðslu gagnvart innflutningi. Til þess að ná hluta áhrifanna strax var ákveðið að niðurgreiða tilteknar kjötvörur og mjólkurvörur frá júní til áramóta svo jafngilti lækkun virðisaukaskattsins á þeim vörum.

Sú breyting sem verða á um næstu áramót er talin kosta ríkissjóð um 2,5 milljarða króna á heilu ári í beinu tekjutapi, þ.e. lækkun virðisaukaskatts að frádregnum endurgreiðslum og niðurgreiðslum á innlenda matvöru eins og þær eru nú. Sú upphæð miðast við að allur matvælastofninn fari í 14% skatt (miðað er við einkaneyslutölur frá PHS) en tekjur ríkissjóðs af álagningu vörugjalds og virðisaukaskatts af sælgæti og drykkjarvörum verði í heild sem næst óbreyttar og að endurgreiðslur og niðurgreiðslur falli niður. Þessar fjárhæðir miðast við að skattskil haldist í sama horfi, þ.e. að skattsvik og skattundandráttur aukist ekki og ekki verði breytingar á verðlagningu og tilfærsla milli vöruflokka sem rýri tekjur ríkissjóðs. Ennfremur er ekki reiknað með kostnaði af því að reka breytt

Alþýðusamband Íslands lagði áherslu á lækkun virðisaukaskatts á matvæli í kröfugerð sinni. Mat hagfræðinga ASÍ var að lækkun skatthlutfalls á matvæli leiði til 1,5-2% lækkunar á framfærsluvísitölu og samsvarandi kaupmáttaraukningar hjá launafólki. Sérstaklega var talið að það kæmi hinum lægst launuðu til góða þar sem

þeir verji stærra hlutfalli af tekjum sínum til kaupa á matvælum en hinir tekjuhærri. Meginmarkmið með breytingunni er því að jafna tekjudreifingu í þjóðfélaginu til hagsbóta fyrir þá lægstlaunuðu.

Margvísleg rök mæla gegn því að færa vörur eða þjónustu úr almennu skattþrepi í lægra þrep. Réttilega hefur verið bent á að þegar hefur verið gerð sú undantekning varðandi vörur að færa bækur, blöð og tímarit úr núll-skatti í nýtt 14% skattþrep. Þessi breyting eykur ekki möguleika til skattsvika þar sem þeir voru áður fyrir hendi og reyndar meiri á meðan þessar vörur voru í núll-skatti. Einnig hefur ýmis þjónusta s.s. fólksflutningar, gisti- og ferðaþjónusta verið færð undir skattskyldu í nýja þrepinu svo og orka til húshitunar og afnotagjöld sjónvarps- og útvarpsstöðva sem áður voru í núllskatti. Umrædd þjónusta blandast ekki annarri skattskyldri starfsemi. Með nýju skattþrepi aukast möguleikar til skattsvika hjá þeim aðilum sem selja vöru eða þjónustu í tveimur þrepum. Þær breytingar sem samþykktar voru með lögum nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum hafa ekki mörg slík tilvik í för með sér þó að margvísleg önnur framkvæmdaratriði verði erfiðari viðureignar en vera má að þessar breytingar svo og ranghugmyndir um það hvaða þróun er í þessum efnum í nágrannalöndum okkar hafi orðið til þess að hugmyndir um lækkun skatthlutfallsins hafa kviknað.

Með því að færa virðisaukaskatt á matvæli úr 24,5% í 14% er verið að gera breytingar á viðtæku vörusviði sem velda breytingum hjá fjölmörgum aðilum, skapa aukna hættu á skattsvikum og gera eftirlit með framkvæmd skattsins erfiðara en ella. Skráðir aðilar í virðisaukaskattskerfinu eru um 30.000 alls og má ætla að breytingin snerti um eða yfir 10.000 aðila. Í mörgum tilvikum eru fyrirtæki með marga vöruflokka, sem gerir það erfiðara að sannreyna sölu. Verðbreytingar, tilboð og afslættir af ýmsum toga torvelda mjög eftirlit þegar skattþrepin eru orðin tvö.

Veigamestu rökin gegn breytingunni eru þó þau að þessi aðgerð er langt því frá virkasta leiðin til ná fram því meginmarkmiði að hafa áhrif á tekjudreifingu í þjóðfélaginu. Sem aðferð til tekjujöfnunar er þessi aðgerð mjög ómarkviss, áhrifin hennar eru óviss og skattalækkunin í krónum talið er mest til þeirra sem eru með mesta einkaneyslu. Benda má á aðrar leiðir að sama marki sem eru mun beinskeyttari og áhrifameiri leiðir til tekjujöfnunar og um leið ódýrari fyrir ríkissjóð. Til dæmis myndi einföld lækkun á hinu almenna skatthlutfalli í virðisaukaskatti að gefa svipaða

niðurstöðu án þess að fórnað væri með miklum kostnaði grundvallarkostum íslenska virðisaukaskattkerfisins. Enn áhrifameiri tekjujöfnunaraðgerð felst í því að beita tekjuskattskerfinu eða beinum greiðslum til barnafjölskyldna og/eða tekjulágra aðila.

Framangreint er hægt að sýna fram á með því að rannsaka áhrif mismunandi aðferða á ráðstöfunartekjur eða neysluútgjöld heimila. Hér á landi hafa slíkar rannsóknir ekki verið gerðar. Sú staðreynd að slíkt hefur ekki verið gert mælir gegn jafn afdrifamikilli ákvörðun í skattamálum.

Lækkun VSK á matvæli og tekjujöfnun.

Eitt helsta markmið, sem skattlagningu er ætlað að þjóna, fyrir utan það að afla tekna fyrir útgjöldum hins opinbera er að jafna tekjur eða neyslumöguleika skattborgaranna. Er það annars vegar gert með þeim hætti að álagning skatta er látin taka mið af greiðslugetu skattborgaranna og hins vegar með beinum tekjutilfærslum milli hópa. Í beinum sköttum eru persónuafsláttur og skattfrelismörk eigna dæmi um tillit til greiðslugetu og barnabætur dæmi um tilfærslu. Í óbeinum sköttum er einnig að finna dæmi um tillit til þessara markmiða svo sem í tollum á svokallaðar lúxusvörur og stighækkandi bifreiðagjöld. Rökin fyrir slíkri tilhögun eru að sjálfsögðu umdeilanleg og háð pólitísku mati og verða ekki gerð að umræðuefni hér.

Með tilliti til þess hve það sjónarmið að jafna skattbyrði eftir greiðslugetu hefur verið ríkt í skattamálum kemur það ekki á óvart að þau sjónarmið komi einnig fram varðandi stærstu og mikilvægustu tekjustofna ríkisins þ.á.m. virðisaukaskatt. Forvera hans, söluskattinum, var upphaflega komið á án þess að sérstaklega væri gert ráð fyrir tekjujöfnunarmarkmiðum. Síðar eða 1978 eftir að skatthlutfallið hafði verið hækkað stórlega frá því sem var í upphafi, voru matvörur undanþegnar söluskatti. Þar réði m.a. framangreint jöfnunarsjónarmið en engin greining fór fram á þeim tíma á því hvort sú ráðstöfun þjónaði í reynd þeim tilgangi sínum.

Á árinu 1987 var undanþága matvöru frá söluskatti afnumin. Sú breyting var annars vegar liður í undirbúningi að virðisaukaskatti í einu þrepi og hins vegar liður í að styrkja tekjuöflun ríkisins á þeim tíma. Afnámi undanþágunnar fylgdu breytingar á beinum sköttum og hækkun á barnabótum, sem gerðu meira en að vega upp

tekjudreifingaráhrif af afnámi undanþágu matvæla en kostuðu ríkissjóð aðeins hluta þess sem undanþágan hafði gert. ¹⁾

Við upptöku virðisaukaskatts komu fram þau sjónarmið að leggja ætti lægri skatt á matvörur en aðrar vörur. Með stuðningi í framkvæmdalegum rökum og því hversu ómarkviss og óskilvirk tekjujöfnun felst í undanþágunni var slíku fyrirkomulagi hafnað. Þó var gerð sú málamiðlun að nokkrar innlendar landbúnaðarvörur voru niðurgreiddar á millistigi til að draga úr áhrifum skattlagningar. Sama var látið gilda um almennan neyslufisk. Í eðli sínu og kerfislega er hér fremur um að ræða niðurgreiðslu en skattaundanþágu. Eftir að virðisaukaskatti var komið á hafa þau sjónarmið heyrst af og til að lækka mætti skatt á matvörur. Lítil þungi hefur fylgt slíku enda er flestum ábyrgum aðilum ljóst hversu lítilvirk og dýr sú aðferð er sem tekjujöfnun og hversu lamandi áhrif hún hefði á framkvæmd skattheimtu.

Þau rök sem búa að baki hugmyndum um lækkun skatts á matvæli eru væntanlega nú sem áður þau að þannig megi hafa áhrif á tekjuskiptingu þeim í hag sem lægri laun hafa enda eru tillögur þessar nú beinlínis tengdar kjarasamningum. Engin athugun hefur þó farið fram hér á landi á raunverulegum áhrifum þessarar breytingar á tekjudreifingu né á því hvernig unnt muni að mæta því tekjutapi, sem af lækkun skattsins leiðir. Sem betur fer er þó unnt að leita í þessu efni til annarra þjóða og fá þar upplýsingar og niðurstöður, sem gera mögulegt að álykta um væntanleg áhrif af lækkun skatts á matvæli hér á landi. Eins er á grundvelli fyrirliggjandi upplýsingum um neysludreifingu hér á landi hægt að reikna út væntanleg áhrif af lækkun skatts á matvæli á tekjudreifingu. Verður vikið að báðum þessum atriðum hér á eftir.

Lækkun VSK á matvæli í nokkrum öðrum löndum.

Virðisaukaskattur hér á landi er sniðinn að fyrirmynd frá öðrum Norðurlöndum, sem tóku þetta skattform tiltölulega seint í notkun. Gátu þau því lært af reynslu annarra þjóða og m.a. forðast keldur eins og þá að hafa mörg skattþrep. Ekki er það þó svo farið að þau viðhorf, sem búa að baki hugmyndum um lægri skatt á

¹⁾ Indriði H. Þorláksson: Um skatta og skattkerfisbreytingar, Morgunblaðið, 9. feb. 1988, Fjármálaráðuneytið, sérprentun feb. 1988

matvörur, eigi ekki upp á pallborðið í þessum löndum. Skattkerfi þessara þjóða eru líklega meira mótuð af tekjujöfnun en víðast annars staðar. Allar götur frá upphafi VSK í þessum löndum hafa þar verið á sveimi tillögur um lægri skatt á matvæli en aðrar vörur. Eins og vera ber hafa slíkar tillögur verið teknar alvarlega og á þær lagt faglegt mat áður en þær eru viðteknar eða þeim er hafnað. Hefð í vinnubrögðum í stjórnsýslu í þessum ríkjum hefur verið vörn gegn því að gripið sé til lítt grundaðra skyndilausa.

Nýjastu athugun á áhrifum lækkaðs skatts á matvæli er að finna í skýrslu, sem unnin var af nefnd norskra sérfræðinga, sem skilaði niðurstöðum 11. febrúar 1993.²⁾ Hún staðfestir með ítarlegum rökstuðningi í öllum aðalatriðum niðurstöður annarra athugana. Áður en gerð er sérstaklega grein fyrir niðurstöðum þessarar skýrslu skal vikið stuttlega að fyrri athugunum á þessu efni á Norðurlöndum og á Bretlandi.

Noregur.

Í Noregi hafa ýmsar nefndir fjallað um málefni þetta í einu eða öðru formi. Áhrif lækkaðs skatts á matvæli hafa verið athuguð og sú leið borin saman við aðrar tekjujöfnunaraðgerðir.

Storvik-nefndin, sem svo var kölluð hóf störf 1985 og skilaði skýrslu 1990.³⁾ Hún fjallaði fyrst og fremst um breikkun skattstofnsins með tilliti til þjónustu. Nefndin lagði ekki sérstakt mat á fjölþrepakerfi en vísar að því í tengslum við meginverkefni sitt. Nefndin lagði áherslu á að VSK eigi að vera neysluskattur í víðasta skilningi og að skilyrði fyrir heildstæðu og sjálfu sér samkvæmu skattkerfi sé að öll neysla sé skattlögð með sama hætti.

Nefndin bendir einnig á önnur rök fyrir því að kerfið eigi að vera eins almennt og unnt er. Það eigi að vera hlutlaust varðandi neyslu og fjárfestingu. Þá telur nefndin að mikilsvert sé að skattareglur séu einfaldar.

²⁾ Bør merverdiavgiften differensieres, Norges offentlige utredninger NOU 1993:8

³⁾ NOU 1990:11

Zimmer-nefndin, sem starfaði í framhaldi af Storvik-nefndinni lagði fram skýrslu 1991. 4) Verkefni þeirrar nefndar var m.a. að meta áhrif af hugsanlegu skattfrelsi neyslumjólkur með tilliti til framkvæmdar og eftirlits en henni var ekki falið að meta efnahagsleg eða félagsleg áhrif né áhrif á tekjudreifingu.

Í niðurstöðum nefndarinnar segir að ekki séu erfiðleikar á því að afmarka neyslumjólk frá öðrum vörum. Hins vegar kalli skattfrelsi einstakra vörutegunda á aukinn kostnað vegna dýrari sjóðvéla og aukins umstangs og eftirlits.

Almenn niðurstaða nefndarinnar var að breytileg skatthlutföll feli í sér hættu á mistökum og auki möguleika á því að hylja skattundandratt. Slíkt kallaði á aukið eftirlit á þessu sviði og myndi veikja eftirlitið í heild.

Nefndin mælti einróma á móti því að neyslumjólk yrði undanþegin skatti.

Í grein í tímaritinu *Sosialøkonomen* 5) birtist 1991 niðurstaða rannsókna hagfræðinganna *Vennemo og Jentoft* um áhrif á tekjujöfnun annars vegar af lækkun skatts á matavæli og hins vegar af hækkun barnabóta. Greining þeirra bendir til þess að tekjujöfnunaráhrif aukinna barnabóta séu tíföld á við áhrif af lækkuðum virðisaukaskatti á matvæli.

Svíþjóð.

Lækkun virðisaukaskatts á matvæli hefur að minnsta kosti í þrígang verið tekin til sérstakrar athugunar í Svíþjóð. Niðurstöður þeirra athugana hafa birtust í Statens offentliga utredningar (SOU). 6) Í öll skiptin hefur niðurstaðan verið eins. "*Virðisaukaskattur á að vera hinn sami á matvörum og öðrum skattskyldum vörum.*" Einu rökin fyrir misháum skatti væru ætluð tekjujöfnunaráhrif af honum. Þar sem þau "*megi telja mjög óveruleg*" ásamt því að aðrar aðgengilegri og virkari tekjudreifingaraðferðir séu fyrir hendi sé óráðlegt og óhagkvæmt að taka upp sérstakt

4) NOU 1991:30

5) H. Vennemo og N. Jentoft: Økt barnetrygd eller redusert moms på mat?, *Sosialøkonomen* nr. 9, 1991

6) SOU 1977:91, *Översyn av skattesystemet.*

SOU 1983:54, *Skall matmomsen sloppas ?*

SOU 1989:35, *Reformerad mervärdeskatt m.m.*

skattþrep fyrir matvæli. Önnur rök gegn misháum skatthlutföllum eru að þau leiði til vannýtingar á framleiðsluþáttum og séu þjóðhagslega óhagkvæm. Aðrar röksemdir á móti lækkun VSK á matvæli séu flókin framkvæmd, aukin skattsvik og aukinn kostnaður.

Í skýrslu þeirri sem birtist í SOU 1983:54, **Skall matmomsen sloppas**, dregur nefnd sú sem þá skýrslu samdi niðurstöður sínar þannig saman :

Meginverkefni nefndarinnar hefur verið að leggja mat á það hvort matvæli ætti að undanþiggja VSK að hluta eða að öllu leyti. Vinnan hefur byggst á því að fara í gegn um og meta þau rök, sem mæla með og móti slíku fyrirkomulagi. Nefndin hefur komist að þessum niðurstöðum:

- *að einu verulegu rökin fyrir lækkun eða niðurfellingu skatts á matvæli væru það ef slíkt teldist þvílna barnafjölskyldum og fjölskyldum með lágar tekjur,*
- *að lækkun á VSK í stað þess að greiða niður verð á tilteknum vörum hefði í för með sér tilfærslur til óhagræðis fyrir barnafjölskyldur og láglaunafólk,*
- *að bæði niðurgreiðslur á tilteknum grundvallarmatvælum og beinar aðgerðir til stuðnings illa settum hópum eru langtum virkari aðgerðir til að bæta efnahagslega stöðu barnafjölskyldna en mishá VSK-hlutföll - óháð því hvernig lækkun skattsins er fjármögnuð,*
- *að lækkun eða niðurfelling á virðisaukaskatti á matvæli sem einangruð aðgerð kemur í krónum reiknað fyrst og fremst hátekjufólki til góða,*
- *að barnafjölskyldur með ráðstöfunartekjur undir 75 000 SEK á ári mundu tapa á slíkri breytingu samanborið við barnlausar fjölskyldur með sömu tekjur,*
- *að kerfi með misháan VSK á matvæli og aðrar vörur og þjónustu myndi leiða til verulegra framkvæmdalegra vandamála og aukins kostnaðar fyrir hið opinbera sem og atvinnulífið,*
- *að slíkt kerfi myndi skapa mikinn aðlögunarvanda, gera skatteftirlit erfitt og opna nýjar leiðir til undandráttar á skatti.*

Niðurstaða nefndarinnar er því að virðisaukaskattur á matvæli eigi að vera hinn sami og á aðrar skattskyldar vörur.

Í skýrslu í SOU 1989:35, **Reformerad mervärdeskatt m.m.** er niðurstaðan hin sama. Af útreikningum sem höfundar þeirrar skýrslu létu gera eru dregnar þær ályktanir að lækkun matarskatts án tekjuöflunar á móti hafi engin áhrif á tekjudreifingu almennt. Eini merkjanlegi munurinn væri á milli fjölskyldna með og án barna. Sá munur svaraði til um 10 % hækkunar á barnabótum. Slík hækkun myndi kosta 1 mrd. SEK samanborið við að lækkun VSK á matvæli kostaði 8,5 mrd. SEK.

Með því að reikna með því að lækkun skatts á matvæli væri mætt með hærri skatti á aðrar vörur, einkum varanlegar neysluvörur, kom fram að tekjujöfnunaráhrifin urðu nokkur en þó mjög lítil fyrir allar fjölskyldugerðir og tekjuhópa. Aðeins í undantekningartilvikum mældust breytingar yfir 1 % af tekjum. Nefndin bendir á að tekjujöfnunaráhrifin stafi þó ekki af lækkun skatts á matvæli heldur af hækkun annarra skatta og því væri hægt að ná þeim án lækkunar skatts á matvæli.

Í þessari athugun var einnig kannað sérstaklega hvaða áhrif skattalækkun á svokölluð grundvallarmatvæli hefði, þar sem í reynd var um að ræða óunna matvöru (korn, brauð, mjólk, grænmeti, ávexti, egg, kjöt, fisk o.fl.). Það sýndi sig að þessar matvörur voru mjög stöðugt hlutfall af allri matvöruneyslu hvernig svo sem fjölskyldusamsetning og tekjur voru. Tekjudreifingaráhrifin voru því þau sömu og af skatti á matvörur í heild og ekki ástæða til að aðgreina þær frá öðrum matvörum.

Í niðurstöðum skýrslunnar er enn fremur sett fram spurningin um það að hve miklu leyti lækkun skattsins myndi koma neytendum til góða og að hve miklu leyti framleiðendum og milliliðum. Í tekjujöfnunarútreikningunum hafði verið miðað við að öll lækkunin skilaði sér til neytenda. Í skýrslunni var hins vegar bent var á að líklegt væri að allt að helmingur skattalækkunarinnar kæmi ekki til neytenda en lenti hjá framleiðendum og milliliðum. Færi svo yrðu tekjudreifingaráhrifin í reynd enn minni en reiknað hafði verið út og neytendur í heild yrðu fyrir tapi.

Bretland.

Velþekkt rannsókn á tekjudreifingaráhrifum breska virðisaukaskattskerfisins var gerð við Institute for Fiscal Studies í London 1985 og birtuist niðurstöðurnar í

tímaritinu Fiscal Studies. 7) Niðurstöður rannsóknarinnar sýndu að sá sparnaður sem heimilum fellur í skaut við það að tilteknum vöruflokkum er ívilnað í skatti eykst með vaxandi tekjum, en er meiri fyrir barnafjölskyldur en aðrar fjölskyldur innan gefinna tekjumarka. 8) Um 63 % af sparnaðinum féll til heimila með tekjur yfir meðaltali. Þeir sýndu fram á að unnt væri að ná verulega meiri tekjujöfnun með því að afnema skattaundanþágurnar en hækka í þess stað skattleysismörkin, barnabætur, lífeyri og aðrar millifærslur þannig að tekjur ríkisins væru óbreyttar. Lágtekjufjölskyldur fengju meira í sinn hlut með hækkun skattleysismarka en með skattfríðindunum og barnafjölskyldur fengju meira út úr barnabótum en með skattleysi matvöru, barnafata o.s.frv.

Greininni lýkur með þessum orðum í endursögn: *Markmið okkar var að kanna rökin fyrir hinni takmörkuðu skattskyldu í Bretlandi. Við höfum sýnt fram á að langmikilvægasta ástæðan fyrir takmörkun skattskyldunnar eru rök um áhrif skattsins á tekjudreifingu. Við höfum sýnt fram á að breikkun á stofni virðisaukaskatts ásamt verulegri hækkun skattleysismarka tekjuskatts og tryggingabóta myndi í reynd ná þessum markmiðum með skilvirkari hætti. Slíkur pakki myndi auk þess auðvelda framkvæmd og stýringu bæði á VSK og tekjuskatti, draga úr kostnaði og lagfæra bjögun á skattkerfinu.*

Í enn nýrri athugun frá Institute for Fiscal Studies⁹⁾ eru færð fram rök fyrir því að einfalda breska VSK-kerfið. Að mati höfundar er núverandi fjölþrepakerfi arfur pólitískrar sögu en ekki byggt á hagrænum grunni. Hann bendir á þrjár röksemdir fyrir því að jafna skatthlutföllin:

- a) Það mun gefa neytendum rétta mynd af verði vöru.
- b) Það mun lækka stjórnunarkostnað og fyrirhöfn, sem hlýst af flokkun vöru og af eftirliti.
- c) Það eru til skilvirkari leiðir til tekjujöfnunar.

Þær vörur, sem ívilnað er við skattlagningu, eru að tiltölu stærri hluti neyslu

⁷⁾ John Kay and Evans Davis, Extending the VAT Base: Problems and Possibilities.

⁸⁾ Í breska kerfinu eru barnaföt o.fl. undanþegið skatti auk matvöru.

⁹⁾ Paul Baker, Tax Reform for the Fourth Term, Institute for Fiscal Studies, Commentary no. 32, Oktober 1992

láglaunahópa en annarra. Fjárhæðin, sem sparast, er hins vegar hærri hjá hálaunahópunum. Þeim 10 %, sem hæstar tekjur hafa, sparast þrisvar sinnum hærri fjárhæð með því að hafa matvörur skattlausar en þeim 10 %, sem lægstar tekjur hafa.

Norsk skýrsla 1993. 10)

Norska skýrslan "Bør merverdiavgiften differensieres" er afrakstur nefndarstarfs, sem hófst haustið 1992. Í samkomulagi norsku stjórnarflokkanna um fjárlögin þá um haustið var ákveðið að láta undirbúa efnislegan grundvöll til að meta hvort taka ætti upp sérstakt skattþrep fyrir einstakar matvöruhegundir eða gera þá breytingu á VSK-lögunum að skattur af mjólk og osti verði endurgreiddur þannig að skattlagningin svari til 15 %. Er það hliðstæð regla og er þegar í lögum hér á landi.

Á þessum grundvelli skipaði fjármálaráðuneytið nefnd 20. ágúst 1992. Í erindisbréfi hennar segir að hún skuli draga saman og leggja mat á þau rök sem mæla með og á móti mismunandi skatthlutföllum eftir vöruhegundum. Sérstaklega skyldi nefndin leggja mat á áhrif mismunandi skatthlutfalla á tekjudreifingu. Ennfremur var nefndinni falið að draga saman niðurstöður fyrri athugana á misháum skatthlutföllum bæði framkvæmdalegar og hvað tekjudreifingu varðar, kortleggja VSK-kerfi í Evrópu og hugsanleg áhrif þeirra á Noreg. Einnig að gera grein fyrir framkvæmda- og stjórnunarkostnaði fyrir yfirvöld og atvinnulíf af því að hafa mishá skatthlutföll.

Nefndin skilaði skýrslu 11. febrúar 1993 þar sem hún gerir ítarlega grein fyrir niðurstöðum sínum og þeim aðferðum sem hún beitti til að nálgast þær. Í samandregnum niðurstöðum kemur eftirfarandi fram:

- *Meginniðurstaða nefndarinnar er að lækkun skatts á nauðsynjavörur sé áhrifalítill aðferð til tekjujöfnunar og að aðrar aðferðir séu skilvirkari. Ennfremur hafi mishá skatthlutföll verulega framkvæmda- og eftirlitsörðugleika í för með sér.*
- *Sé þrátt fyrir alla vankanta talið rétt með tilliti til tekjudreifingar að viðhafa mismunun í óbeinum sköttum sé betra að gera það með vörugjöldum, niðurgreiðslum eða endurgreiðslum á VSK en með misháum skatthlutföllum.*
- *Nefndin telur að frá sjónarmiði tekjujöfnunar séu ekki síðri rök fyrir að leggja*

10) Bør merverdiavgiften differensieres, Norges offentlige utredninger NOU 1993:8

hærri skatta á lúxusvörur en fyrir lægri sköttum á nauðsynjavörur. Rök um sérstök vörugjöld á lúxusvörur í stað hærri VSK eigi einnig við í því efni og vörugjöld séu þegar notuð að einhverju marki í þessum tilgangi.

- *Nefndin telur að hvorki aðild að EES né tillit til EB takmarki möguleika Noregs til að reka sjálfstæða skattapólitík sem miðist við innlend sjónarmið í þessum efnum. Þátttaka í EB gæti þó þýtt takmarkanir t.d. þau lágmarksskatthlutföll sem þar eru sett.*
- *Frjáls verslun yfir landamæri kann að takmarka möguleika á skattapólitík sem er óháð útlandinu, einkum næstu nágrönnum. VSK kerfið í Noregi sé hins vegar lítt frábrugðið því sem er í nágrannalöndunum og telur nefndin að tillit til útlanda gefi ekki tilefni til að taka upp mishá skatthlutföll.*
- *Þegar allt er vegið og metið telur nefndin að ekki séu sterk rök fyrir því að taka upp mishá skatthlutföll í virðisaukaskatti.*

Í rökstuðningi sínum um lítil áhrif á tekjudreifingu beitir nefndin tveimur aðferðum. Fyrri aðferðin er einföld greining á því hvaða áhrif lækkun VSK á matvæli hefur á ráðstöfunartekjur mismunandi tekjuhópa samanborið við það að greiða öllum jafnháa fjárhæð sem fjölskyldubætur. Bak við greininguna lá ítarleg sundurliðun á matvörukaupum eftir fjölskyldugerð og tekjum.

Niðurstaða samanburðarins var í stuttu máli sú að lækkun skatts á matvæli kæmi sér betur fyrir fjölskyldur með háar tekjur en jafnar bætur myndu gera. Fyrir fjölskyldur með lágur tekjur sé hins vegar betra að hafa fjölskyldubætur. Af skattalækkuninni félli minna í skaut láglaunafólks en ef sömu fjárhæð yrði dreift jafnt á alla.

Sem dæmi tekur nefndin að lækkun skatts á matvæli er talin svara til þess að skattur á hverja fjölskyldu lækki um 2.700 kr. á ári, sem yrði því meðalstuðningur fyrir hverja fjölskyldu.

Lækkun útgjalda vegna lækkunar á virðisaukaskatti var reiknuð út fyrir meðalfjölskyldu (1,4 fullorðnir og 0,9 börn) eftir tekjum og kom þá m.a. þetta fram:

- Fjölskylda með 100.000 NOK neysluútgjöld (tekjur eftir skatt að frádrögnum sparnaði) reyndist spara um 2.200 NOK á ári við það að lækka skatt á matvörur um helming.

- Fjölskylda með 300.000 NOK neysluútgjöld reyndist spara um 3.300 NOK á ári við það að lækka skatt á matvörur um helming.

Hagnaður tekjuhærri fjölskyldunnar af lækkun skatts á matvæli hefði þannig orðið um 1.100 NOK meiri en hinnar tekjulægri.

Hefði allri skattalækkuninni verið deilt jafnt á allar fjölskyldur hefðu 2.700 NOK komið í hlut hvorrar. Lækkun skatts á matvæli hefði því fært fjölskyldunni með lágu tekjurnar 500 NOK minna en jöfn útborgun lækkunarinnar. Tekjuhærri fjölskylda hefði hins vegar fengið í sinn hlut um 600 NOK meira. Lækkun skatts á matvæli felur þannig í sér minni tekjujöfnun en fjölskyldubætur og t.d. jöfn krónutöluhækkun launa hefði gert.

Útreikningarnir sýndu að við 214.000 NOK neysluútgjöld var lækkun skattsins jafnhá meðalþótum. Allar fjölskyldur með lægri neysluútgjöld töpuðu á lækkun skattsins í stað þess að greiða bætur. Fjölskyldur með hærri neysluútgjöld högnuðust.

Sömu útreikningar voru gerðir fyrir ýmsar aðrar fjölskyldugerðir og var niðurstaðan alls staðar hin sama. Það sýndi sig t.d. að lækkun skatts á matvæli hefði fært einstæðu foreldri með eitt barn að jafnaði 2.300 NOK útgjaldalækkun. Sú lækkun er verulega lægri en meðallækkunin 2.700 NOK var.

Meðallækkun útgjalda var mest hjá fjölskyldum með tvö börn og var hún 56 % yfir meðaltalinu. Með tilliti til fjölskyldugerða og tekjuhópa var sú ályktun dregin að lækkun skatts á matvæli fæli fyrst og fremst í sér tilfærslur til velstæðra tveggja barna fjölskyldna.

Hin aðferðin sem nefndin beitti var að hún lét gera nákvæmari greiningu á jöfnunaráhrifum lækkaðs skatts á matvæli. Þar sem tekið var tillit til fleiri þátta en í framangreindri greiningu. Til grundvallar var lögð útgjalda- og tekjugreining Hagstofu Noregs. Útgjöldunum var jafnað á svokallaðar neyslueiningar í fjölskyldum og notað var líkan af eftirspurn eftir neysluvörum sem fall af verði, tekjum og fjölskyldustærð.

Til að mæla tekjudreifinguna var notaður svokallaður Gini-tala, sem er þekkt mælieining fyrir mismun á tekjudreifingu. Gini-talan liggur á milli 0 og 1. Hún er 0 ef tekjudreifing er alveg jöfn en 1 ef allar tekjur eru á einni hendi. Því lægri sem Gini-talan er því jafnari er tekjudreifingin. Lækkun Gini-tölunnar um eitt prósent sýnir þá breyting sem verður á tekjudreifingu við það að leggja á 1 % hlutfallslegan tekjuskatt

og greiða hann til baka með jafnri krónutölu á alla.

Aðferð þessi var notuð til að bera saman lækkun skatts á matvæli og hækkun barnabóta. Miðað var við að hvort tveggja kostaði hið sama og væri fjármagnað með hlutfallslegum tekjuskatti. Útreikningu Gini-tölnunnar með þessum forsendu sýndu að báðar aðferðirnar drógu úr misskiptingu ráðstöfunartekna.

Með lækkun skatts á matvæli lækkaði Gini-talan um 0,3 %, sem svarar til þess að leggja á 0,3 % tekjuskatt og greiða hann út með jafnri krónutölu á alla. Hækkun barnabóta lækkaði Gini-töluna hins vegar um 1 % sem svarar til þess að leggja á 1 % tekjuskatt og greiða hann út með jafnri krónutölu á alla. Hækkun barnabótanna reiknaðist því vera þrefalt virkari jöfnunaraðgerð en lækkun skatts á matvæli. Tekjujöfnunaráhrifum af lækkun skatts á matvæli má ná með þriðjungum þeirrar fjárhæðar sem hún kostar ef henni er varið í barnabætur.

Nefndin ber niðurstöður þessar saman við niðurstöðu Vennemo og Jentoft sbr. hér að framan. Þeir höfðu komist að þeirri niðurstöðu að hækkun barnabóta væri tífalt virkari jöfnunarleið en lækkun skatts á matvæli. Skýringin á mismuninum liggur í því að Vennemo og Jentoft rannsaka áhrifin á tekjuskiptingu milli hópa en ekki innan þeirra eins og nefndin gerði og auk þess reikna þeir með því að lækkun virðisaukaskattsins eða hækkun barnabótanna væri fjármögnuð með hækkun á stighækkandi en ekki hlutfallslegum tekjuskatti.

Lækkun virðisaukaskatts á matvæli hér á landi.

Ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að fallast á lækkun virðisaukaskatts á matvæli var tekin í þeim tilgangi að greiða fyrir gerð kjarasamninga en forsvarsmenn aðila vinnumarkaðarins lögðu fast að stjórnvöldum að stíga þetta skref. Forysta launþegasamtakanna, eða a.m.k. hluti hennar, taldi sig sjá í þessu leið til kjarabóta, sem ekki yrðu sóttar með öðrum hætti og forysta vinnuveitenda sá hér tækifæri til að ljúka samningum án útgjaldaauka fyrir atvinnuvegina, sem ekki voru taldir aflögufærir. Í röðum beggja heyrðust þó efasemdaraddir þeirra sem gerðu sér ljóst að lækkun virðisaukaskatts við þær aðstæður sem nú eru til staðar er sýnd veiði en ekki gefin, þar sem skattheimta í öðru formi hlyti að koma í staðinn.

Tímaþróng við gerð kjarasamninga varð til þess að ekki var ráðrúm til þess að gera þær athuganir, sem nauðsynlegar hefðu verið, til að meta áhrif og afleiðingar af lækkun virðisaukaskatts á matvæli. Slík athugun hefði þó verið nauðsynleg ekki síst í ljósi þess að krafa um lækkun skatts á matvæli hefur ætíð verið lítið rökstudd og ekki sýnt fram á æskileg áhrif þessarar breytingar.

Lækkun skatts, hvort sem það er skattur á matvæli eða ekki, verður ekki metin á þeirri forsendu að um endanlega lækkun skattbyrði sé að ræða. Jafnvel þegar staða ríkisfjármála er þannig að lækkun skatta sé raunhæf, stendur valið á milli margra leiða til lækkunar á sköttum. Ákvörðun um að lækka einn skatt fremur en annan hlýtur því að taka mið af áhrifum þess á önnur atriði en tekjuöflun ríkissjóðs eina saman. Líta þarf til þess hvaða markmiði lækkunin á að þjóna og hvaða afleiðingar hún hefur fyrir skattkerfið, einkum fyrir þá skatta, sem til álita kemur að breyta. Virðisaukaskattur uppfyllir efnahagsleg skilyrði best ef hann er undanþágulaus og hlutlaus. Sæmileg framkvæmd hans er torveld nema hann sé í einu þrepi. Rök fyrir lækkun virðisaukaskatts á hluta af neyslu verða því aðeins sótt í áhrif slíkrar lækkunar á tekjudreifingu og neysludreifingu en ekki í lækkun skattsins í heild.

Ekki eru til hér á landi athuganir á því hvaða áhrif lækkun virðisaukaskatts á matvæli kann að hafa á tekjudreifingu. Talnaupplýsingar um neysludreifingu og tengsl hennar við tekjur og fjölskyldugerð hafa ekki verið með þeim hætti að slík athugun verði gerð nema með sérstöku undirbúningi.

Af niðurstöðum þeirra erlendu rannsókna, sem getið hefur verið sérstaklega nýlegrar norskrar athugunar ¹¹⁾, má ráða mikið um líkleg áhrif af lækkun virðisaukaskatts hér á landi. Tiltækar upplýsingar um þetta efni benda þó til þess að tengsl þessi hér á landi séu í stórum dráttum áþekk þeim sem fram koma í þeim norsku tölum sem rannsóknir þar í landi hafa byggst á. Allar meginályktanir norsku rannsóknanna má því heimfæra til aðstæðna hér á landi. Þær voru þær helstar að áhrif lækkunar virðisaukaskatt á tekjudreifingu séu mjög óverulegar og sömu áhrifum megi ná með beinum hætti í skattkerfinu með fjölskyldubótum eða barnabótum fyrir lítinn hluta af því sem lækkun virðisaukaskatts á matvæli kostar. Ennfremur kemur þar fram að með tilliti til annarra efnahagslegra áhrifa og framkvæmdar væru beinar

¹¹⁾ Bør merverdiavgiften differensieres, NOU 1993:8

niðurgreiðslur eða endurgreiðslur virðisaukaskatts af tilteknum vörum hagkvæmari og skilvirkari leið til tekjujöfnunar en lækkun skattsins.

Með neyslukönnun Hagstofu Íslands, sem nýlega hefur birst, opnast sá möguleiki að beita hliðstæðum útreikningum og gert er í norsku skýrslunni á þær talnalegu upplýsingar sem í neyslukönnuninni koma fram, þó þær séu ekki fullkomnar eða sérstaklega unnar í þeim tilgangi eins og æskilegt hefði verið. Verður hér á eftir leitast við að skýra og greina áhrif af lækkuðum virðisaukaskatti á matvæli á útgjöld heimila af mismunandi samsetningu og með mismunandi tekjur og varpa þannig ljósi á tekjujöfnunaráhrif þeirra og önnur áhrif á neysluútgjöld. Verður gerð grein fyrir áhrifum af lækkun virðisaukaskatts á matvæli á verð ýmissa matvörflokka, áhifum á verðlag innlendrar matvöru og innfluttrar og áhrifum á útgjöld fjölskyldna eftir gerð þeirra og tekjum.

Útgjaldalækkun heimila og verðbreytingar á neysluvörum.

Hagstofu Íslands gerði árið 1990 könnun á útgjöldum heimilanna vegna útreiknings á vísitölu framfærslukostnaðar¹²⁾. Þar er safnað upplýsingum um útgjöld fjölskyldna og þær greindar sundur eftir útgjaldaflokkum, fjölskyldugerð, barnafjölda o. fl. Með samanburði þessara upplýsinga við framtöl vegna tekjuskatts eru útgjöld tengd tekjum fjölskyldna.

Þær útgjaldatölur, sem fara hér á eftir eru byggðar á neyslukönnun Hagstofunnar en hafa verið færðar upp til verðlags í september 1993. Tekjubilum er hins vegar ekki breytt og miðast þau því við tekjur á árinu 1990. Neyslukönnun Hagstofunnar nær til 790 fjölskyldna með 2.868 einstaklingum. Þó að sú stærð úrtaks sé viðunandi hvað heildartölur varðar takmarkar smæð úrtaksins það hvað er unnt að brjóta það niður. Af þeim ástæðum verður að túlka niðurstöðurnar varlega í þeim tilvikum þegar fjöldi við flokkun verður lítil.

Sá virðisaukaskattur sem felst í útgjöldum heimilanna er reiknaður út miðað við gildandi lög og það að til framkvæmda sé komin skattlagning á ferðapjónustu og farþegaflutninga innanlands, sem gengur í gildi um næstu áramót. Við mat á

¹²⁾ Hagstofa Íslands, Hagskýrslur Íslands III, 14, Neyslukönnun 1990, Reykjavík 1993.

virðisaukaskattinum er einnig tekið tillit til þeirra endurgreiðslna skattsins af innlendum búvörum sem gerðar eru á grundvelli gildandi laga og þeirra niðurgreiðslu, sem viðhöfð er gagnvart öðrum innlendum búvörum. Er í því efni miðað við ástandið á síðari hluta árs 1993.

Samkvæmt gildandi lögum er virðisaukaskattur að hluta til endurgreiddur af nokkrum innlendum matvörum, mjólk, kjöti af sauðfé, flestum algengum matfiski og innlendu grænmeti. Er endurgreiðslan miðuð við það að skattlagning að henni frádreginni svari til 14 % skatts í stað 24,5%. Hvað fisk snertir er endurgreiðslan þó meiri og svarar í reynd til þess að nær allur skatturinn sé endurgreiddur. Auk þessarar endurgreiðslu skv virðisaukaskattslögunum eru flestar aðrar innlendar matvörur niðurgreiddar samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar og með fjárveitingu í fjárlögum. Með þeirri breytingu sem gerð var á miðju þessu ári svarar niðurgreiðslan u.þ.b. til þess að virðisaukaskattur sé 14 %.

Gert er ráð fyrir að endurgreiðslur þessar og niðurgreiðslur falli niður við það að matvörur fara í lægra skattþrep. Afleiðing þess er að verð til neytenda á þessum vörum óunnum verður sem næst óbreytt. ¹³⁾ Undantekning er fiskur. Þar sem endurgreiðsla vegna neyslufiskjar er nú hærri en sem nemur lækkun skatts í 14 % mun verð á honum hækka nokkuð við breytinguna. Vörur, sem unnar eru úr niðurgreiddum vörum, svo sem unnar kjötvörur og unnar fiskvörur, bera nú í sér skatt umfram 14 % og munu því lækka nokkuð.

Miðað er við það að gosdrykkir og sælgæti beri áfram 24,5 % virðisaukaskatt. Til þess að samkeppnisstöðu þessarar vöru verði ekki raskað um of, sbr. yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar, er annars vegar gert ráð fyrir að vörugjald á þessar vörur lækki í 18 % og hins vegar að 6% vörugjald verði lagt á helstu samkeppnisvörur drykkjarvöru svo sem kaffi, te og kókó. Má í báðum tilvikum ætla að áhrifin svari til lækkunar á virðisaukaskatts úr 24,5 í um 19,5 %.

Gert er ráð fyrir að sala veitinga verði með 24,5 % virðisaukaskatti en veitingahúsum og öðrum veitingasölum verði endurgreiddur innskattur af matföngum með eðlilegu tilliti til smásöluálagningar í verslunum þannig að lækkun

¹³⁾ Eins og vikið verður að síðar í greinargerðinni eru rök til að ætla að við lækkun skattsins verði tilhneiging til að hækka álagningu á vörur í lægra þrepinu en lækka hana á vörur í því herra. Ekki er tekið tillit til þess hér.

virðisaukaskatts vegna matarþáttar veitingasölnunnar skili sér. Er áætlað að þetta svari til um 19 % virðisaukaskatts á alla veitingasölu. Vegna núverandi endurgreiðslukerfis er áætlað að skattur á veitingasölu sé um 22 %.

Gerð hefur verið athugun á því hvað útgjöld fjölskyldna eins og þau koma fram í neyslukönnun Hagstofu Íslands breytist með miðað við þessar forsendur. Meðalútgjöld á fjölskyldu í neyslukönnuninni á verðlagi september 1993 voru 2.728 þús. kr. á ári. Þar af voru matvæli um 643 þús. kr. eða um 23,6 %. Með lækkun virðisaukaskatts og öðrum breytingum sem að framan greinir er áætlað að útgjöldin lækki um nálægt 22.300 kr. á ári, sem er um 3,5 % matvælaútgjalda en um 0,8 % neysluútgjalda í heild. Í eftirfarandi töflu er sýnt hvernig þessi lækkun skiptist eftir vörutegundum.

Neysluútgjöld og lækkun virðisaukaskatts

	Neyslu- útgjöld <u>kr. á ári</u>	Lækkun VSK <u>kr. á ári</u>	Lækkun útgjalda <u>%</u>
Mjólk, rjómi, ostar og egg	89.037	0	0,00%
Kjöt og kjötvörur	108.306	1.911	1,76%
Fiskur og fiskvörur	28.089	-2.362	-8,41%
Mjöl, grjón og bakaðar vörur	75.470	6.365	8,43%
Feitmeti og olíur	18.364	1.549	8,43%
Grænmeti, ávextir og ber	64.113	4.449	6,94%
Kartöflur og vörur úr kartöflum	12.957	212	1,64%
Sykur	3.994	337	8,43%
Kaffi, te, kakó og suðusúkkulaði	13.800	554	4,02%
Aðrar matvörur	86.728	6.311	7,28%
Drykkjarvörur	78.140	1.244	1,59%
Tóbak	33.677	0	0,00%
Föt og skófatnaður	158.681	0	0,00%
Húsnæðiskostnaður, rafm. og hiti	397.140	0	0,00%
Húsgögn og heimilisbúnaður	200.422	0	0,00%
Heilsuvernd	90.684	0	0,00%
Ferðir og flutningar	550.759	0	0,00%
Tómstundaiðkun og menntun	292.945	0	0,00%
<u>Veitinga- og kaffihús</u>	<u>424.821</u>	<u>1.704</u>	<u>0,40%</u>
Alls	2.728.126	22.274	0,82%

Eins og glöggst kemur fram kemur í töflu þessari er lækkun útgjalda mjög mismunandi eftir vöruflokkum. Full lækkun kemur aðeins á mjölvöru, feitmeti og

flokkinn aðrar matvörur en í honum eru aðallega innfluttar matvörur og matargerðarvörur af ýmsum toga. Mjólkurvörur og egg lækka ekki þar sem þær vörur njóta nú fullra endurgreiðslna. Kjötvörur lækka lítillaga einkum vegna lækkunar skatts á mikið unnar kjötvörur en fiskur og fiskvörur hækka í verði þar sem endurgreiðslur virðisaukaskatts hingað til hafa verið meiri en fyrirhuguð lækkun skattsins nú. Grænmeti og ávextir lækka einnig verulega vegna áhrifa á innflutt grænmeti og ávexti en innlenda framleiðslan stendur í stað.

Lækkun virðisaukaskatts er mismunandi eftir vöruflokkum vegna áhrifa núverandi endurgreiðslna og niðurgreiðslna, sem gert er ráð fyrir að falli niður. Endurgreiðslu og niðurgreiðslur taka að einhverju marki til nær allrar matvöru úr innlendu hráefni. Við lækkun skattsins og niðurfellingu endurgreiðslna og niðurgreiðslna mun verð þeirra því breytast lítið eða ekkert. Í eftirfarandi töflu er sýnt hvernig lækkun virðisaukaskatts skiptist milli matvöru eftir því hvort hún er úr innlendu hráefni eða innfluttu. Tekið skal fram að hér er um lauslega áætlun að ræða en skiptingin er á aðalatriðum ljós af því um hvaða vörutegundir er að ræða.

Lækkun VSK á innlenda og erlenda matvöru.

	Úr innlendu <u>hráefni kr.</u>	Úr erlendu <u>hráefni kr.</u>	Samtals <u>kr. á ári</u>
Kjöt og kjötvörur	1.911		1.911
Fiskur og fiskvörur	- 2.362		- 2.362
Mjöl, grjón og bakaðar vörur		6.365	6.365
Feitmeti og olíur ¹⁾	930	618	1.548
Grænmeti, ávextir og ber		4.449	4.449
Kartöflur og vörur úr kartöflum		212	212
Sykur		337	337
Kaffi, te, kakó og suðusúkkulaði		554	554
Aðrar matvörur ²⁾	947	5.364	6.311
Drykkjarvörur	311	933	1.244
<u>Veitingasala ³⁾</u>	<u>852</u>	<u>852</u>	<u>1.704</u>
Alls	2.589	19.684	22.273
Alls án fiskjar	4.951	19.684	24.635
Alls	12 %	88 %	100 %
<u>Alls án fiskjar</u>	<u>20 %</u>	<u>80 %</u>	<u>100 %</u>

1) Miðað er við að um 60% neyslunnar sé smjör og innlend fituefni.

2) Áætlað er að 15 % af vörum sem lækka séu úr innlendu hráefni.

3) Áætlað að helmingur hráefna sem lækkar séu innlend.

Um 88 % af lækkun virðisaukaskatts er samkvæmt þessari áætlun vegna innfluttrar matvöru en 12 % vegna innlendrar matvöru. Sé litið fram hjá þeim áhrifum, sem hækkun á fiski hefur, er hlutdeild vöru úr innlendu hráefni í lækkuninni um fimmtungur. Röskun á verðhlutföllum milli innlendrar og erlendrar vöru mun að öllum líkindum hafa nokkur áhrif á eftirspurn og sölu vörum úr innlendu hráefni í óhag. Eins getur hún leitt til þess að tilhneiging verði til að hækka verð erlendu vörunnar þannig að lækkun skattsins skili sér ekki til neytenda.

Útgjaldalækkun eftir fjölskyldugerð og tekjum

Neyslukönnun Hagstofu Íslands gerir einnig kleyft að meta áhrif lækkunar virðisaukaskatts á mismunandi fjölskyldugerðir og tekjuhópa. Eftirfarandi tafla sýnir neysluútgjöld flokkuð eftir fjölskyldugerð og hvaða áhrif lækkun virðisaukaskatts hefur í hverju tilviki um sig.

Lækkun VSK á matvæli eftir fjölskyldugerðum

	Útgjöld alls <u>kr. á ári</u>	Þar af matvæli <u>kr. á ári</u>	Lækkun VSK <u>kr. á ári</u>	Hlutfall af heildar- útgjöldum
Hjón/samb.f. með börn	3.105.338	709.483	26.030	0,84%
Hjón/samb.f. án barna	2.344.951	577.488	16.542	0,71%
Einstæðir foreldrar	1.807.064	438.392	15.619	0,86%
Einhleypir	1.291.956	268.199	9.002	0,70%
<u>Aðrar heimilisg.</u>	<u>2.892.939</u>	<u>734.184</u>	<u>23.897</u>	<u>0,83%</u>
Allir	2.728.126	642.582	22.274	0,82%

Eins og taflan ber með sér er vægi lækkunar á virðisaukaskatti lítt mismunandi eftir fjölskyldugerðum. Hún hefur tiltölulega mest áhrif á útgjöld einstæðra foreldra en frávík hjá þeim eru þó aðeins um 5 % frá meðaltalinu. Áhrif á útgjöld einhleypna og hjóna án barna eru minnst og um 15 % minni en meðaltalið. Sé hins vegar litið til þess fjölda einstaklinga sem á bak við eru kemur í ljós að í hlut þeirra kemur síst minna en hjá öðrum.

Í könnun Hagstofunnar er þeim fjölskyldum sem í henni voru einnig skipt eftir

tekjum. Er í því efni miðað við skattskyldar tekjur á árinu 1990. Óhjákvæmilegt er að nokkurt ósamræmi verður á milli tekjuflokkunar og útgjalda þar sem tekjuflokkunin tekur ekki tillit til óskattskyldra tekna og ekki til fjölskyldubóta og annarra bóta, sem ekki eru skattskyldar. Er þetta einkum áberandi í lægstu tekjuhópnum, þ.e. þeim sem er með tekjur undir 1.000 þús. kr. á ári. Sést það best á því að meðalútgjöld sem skráð eru í þessum tekjuhópi eru hærri en meðaltal skattskyldra tekna.. Þessi skekkja veldur því að matarútgjöld lægstu tekjuhópanna eru ofmetin og sama má segja um hag þeirra af lækkun virðisaukaskattsins eins og hann er reiknaður út hér á eftir.

Tekjuflokkagreining neyslukönnunarinnar eins og hún er birt af Hagstofunni er annars vegar fyrir allt úrtakið og hins vegar fyrir hjón með börn. Áætlað var með þeim forsendum sem að framan hefur verið greint frá hver áhrif lækkun virðisaukaskatts á matvæli hefði á útgjöld fjölskyldna eftir tekjum þeirra. Niðurstöðurnar eru dregnar saman í eftirfarandi töflum.

Lækkun VSK á matvæli eftir tekjum

	<u>Allar fjölskyldur</u>			
	Útgjöld alls <u>kr. á ári</u>	Þar af matvæli <u>kr. á ári</u>	Lækkun VSK <u>kr. á ári</u>	Hlutfall af heildar- útgjöldum
<u>Tekjur á ári (1990)</u>				
allt að 1.000.000	1.643.512	416.379	13.481	0,82%
1.000.000 -1.999.999	2.043.578	506.860	18.175	0,89%
2.000.000 -2.999.999	2.820.839	661.112	22.943	0,81%
3.000.000 -3.999.999	3.038.276	751.450	26.053	0,86%
<u>4.000.000 og yfir</u>	<u>4.050.717</u>	<u>841.569</u>	<u>28.356</u>	<u>0,70%</u>
Allir	2.728.126	642.582	22.274	0,82%

Lækkun VSK á matvæli eftir tekjum

	<u>Hjón með börn</u>			
	Útgjöld alls <u>kr. á ári</u>	Þar af matvæli <u>kr. á ári</u>	Lækkun VSK <u>kr. á ári</u>	Hlutfall af heildar- útgjöldum
<u>Tekjur á ári (1990)</u>				
allt að 1.000.000	2.310.082	646.401	21.720	0,94%
1.000.000 -1.999.999	2.595.927	635.511	24.163	0,93%
2.000.000 -2.999.999	3.002.044	679.650	24.896	0,83%
3.000.000 -3.999.999	3.203.575	782.657	28.838	0,90%
<u>4.000.000 og yfir</u>	<u>4.366.691</u>	<u>822.313</u>	<u>29.037</u>	<u>0,66%</u>
Allir	3.105.338	709.483	26.030	0,84%

Töflurnar sýna að hlutfallsleg áhrif virðisaukaskattslækkunar á útgjöld fjölskyldna eru lítið tengd tekjum. Frávik frá meðaltalinu eru um eða innan við 10 % nema hjá tekjuhæsta hópnum þar sem þau eru nokkuð meiri til lækkunar. Í krónum talið eru bætur af lækkun skattsins verulega meiri til hærri tekjuhópanna. Rúmlega helmingismunur er á þeim þegar allt úrtakið er skoðað en þriðjungsmunur þegar um er að ræða hjón með börn.

Áhrif lækkunar virðisaukaskatts á matvæli á hlutfallslegan kostnað af neyslu eru í heild óveruleg eða innan við eitt prósent. Mismunur á milli hópa hvað hlutfall varðar er einnig óverulegur. Sú fjárhæð, sem fjölskyldur í hverjum hópi um sig, fær til ráðstöfunar, er hins vegar breytileg og kemur að jafnaði því meira í hlut hvernar sem tekjur hennar eru hærri. Hjá öllum fjölskyldum er hagur af lækkun VSK á matvæli um 13.500 kr. á ári fyrir tekjulægsta hópinn og upp í rúmlega 28.000 fyrir þann tekjuhæsta. Hjá fjölskyldum með börn er hagur af breytingunni frá tæplega 22.000 kr. á ári hjá tekjulægst fjölskyldunum og upp í rúmlega 29.000 kr. hjá þeim tekjuhæstu.

Lækkun skatts á matvæli í samanburði við aðrar leiðir til tekjujöfnunar.

Framangreindar töflur sýna glögg að lækkun VSK á matvæli kemur þeim tekjuhærri fremur að notum en hinum tekjulægri í þeim skilningi að þeir tekjuhærri fá að jafnaði í sinn hlut hærri fjárhæð en hinir. Er það ekki óvænt niðurstaða í ljósi þeirrar staðreynda að þó fjölskyldur með háar tekjur verji eitthvað lægra hlutfalli tekna sinna til matvælakaupa en aðrar leggja þeir hærri fjárhæðir í þau kaup.

Óraunhæft er að meta áhrif skattabreytingar á þeirri forsendu að ekki komi önnur skattheimta í staðinn. Raunveruleg skattheimta á hverjum tíma er í reynd ákveðin með útgjöldunum hins opinbera. Í þeim er ráðstöfun á tekjunum fólgin og þau kalla á tekjuöflun í formi samsvarandi skerðingar á tekjum til ráðstöfunar í einkaneyslu hvort sem það er gert með samtíma skattheimtu eða síðar til greiðslu á afborgunum og vöxtum af þeim lánnum sem tekin eru til að fjármagna opinber útgjöld. Samanburður á áhrifum hugsanlegra skattbreytinga verður því að miðast kosti sem eru jafngildir fyrir tekjuöflun eða tekjutap ríkissjóðs.

Til að meta áhrif tiltekinnar skattalækkunar á tekjudreifingu með þessum hætti eru ýmsar leiðir. Til dæmis má gefa sér þá forsendu að tilteknir aðrir skattar hækki og áhrif af því á tekjudreifingu verði metin á sama hátt og gert var við lækkunina. Önnur aðferð er að bera áhrif af tiltekinni skattalækkun saman við aðra skattalækkun eða útgjaldaaukningu sem kostar hið sama og verður það gert hér á eftir. Lækkun VSK á matvæli verður borin saman við það að lækka VSK almennt og það að verja þeirri fjárhæð sem skattalækkunin kostar til beinna millifærslna sem gætu t.d. verið í formi fjölskyldubóta, barnabóta, ellilífeyris o.s.fr.

a) Breyting almenna skatthlutfallsins.

Fyrst skal skoðuð sú leið að lækka almenna VSK-hlutfallið. Í framangreindri greiningu kemur fram að mjög óverulegur munur er á því hvaða áhrif lækkun VSK á matvæli hefur neysluútgjöld eftir tekjum. Til samanburðar við þá niðurstöðu var reiknað út á grundvelli sömu neyslukönnunarinnar hver lækkun almenna VSK-hlutfallsins þyrfti að vera til að leiða til sömu meðallækkunar á neysluútgjöldum og hvernig sú lækkun kæmi út fyrir fjölskyldur í þeim tekjubílum sem notuð voru hér að framan. Sýndi sig að lækkun almenna VSK-hlutfallsins úr 24,5 % í tæpleg 23,1 % myndi lækka meðalútgjöldin um 0,82 % eins og lækkun VSK á matvæli reiknaðist gera miðað við sömu forsendur. Samanburðurinn sem birtur er í töflunni hér að neðan er miðaður við allar fjölskyldur í neyslukönnuninni.

Breyting útgjalda með lækkun almenna VSK-hlutfallsins og lækkun VSK á matvæli.

Allar fjölskyldur, lækkun útgjalda

	Lækkun VSK -alm. kr. á ári	Lækkun VSK á mat kr. á ári	Mis- munur kr. á ári	Lækkun án bifreiða kr. á ári
<u>Tekjur á ári (1990)</u>				
allt að 1.000.000	12.713	13.481	768	10.648
1.000.000 -1.999.999	17.142	18.175	1.033	12.934
2.000.000 -2.999.999	23.643	22.943	-700	17.988
3.000.000 -3.999.999	23.277	26.053	2.776	18.003
<u>4.000.000 og yfir</u>	<u>33.936</u>	<u>28.356</u>	<u>-5580</u>	<u>23.296</u>
Allir	22.368	22.274	94	16.779

Hlutföll af neysluútgjöldum, samanburður hlutfalla.

<u>Tekjur á ári (1990)</u>	<u>Lækkun VSK -alm. kr. á ári</u>	<u>Lækkun VSK á mat kr. á ári</u>	<u>Mis- munur kr. á ári</u>	<u>Lækkun án bifreiða útgjöldum</u>
allt að 1.000.000	0,77 %	0,82 %	0,05 %	0,73 %
1.000.000 -1.999.999	0,84 %	0,89 %	0,05 %	0,77 %
2.000.000 -2.999.999	0,84 %	0,81 %	- 0,03 %	0,77 %
3.000.000 -3.999.999	0,77 %	0,86 %	0,09 %	0,70 %
<u>4.000.000 og yfir</u>	<u>0,84 %</u>	<u>0,70 %</u>	<u>- 0,14 %</u>	<u>0,75 %</u>
Allir	0,82 %	0,82 %	0 %	0,75 %

Tölur þessar sýna að nær enginn munur er á því með tilliti til lægri tekna hvort lækkað er almenna VSK-hlutfallið eða virðisaukaskattur á matvæli. Mismunandi áhrif á neysluútgjöld er um og innan við 0,05 % sem er varla marktækur munur. Í tveimur tekjuhæstu flokkunum er munurinn nokkuð meiri en hvor í sína áttina. Við nánari skoðun kom í ljós að kostnaður við eigin ökutæki er nokkuð afbrigðilegur í þessum tekjuhópum í úrtakinu. Skýrir hann að mestu þau sérstöku frávik sem fram komu og er því í aftasta dálki töflunnar sýnd lækkun útgjalda við almenna lækkun VSK að frádreginni lækkun kostnaðar við eigin bifreið af þeim sökum. Sýnir sig þá að nánast enginn munur er á áhrifum af lækkun almenna VSK-hlutfallsins á neysluútgjöld eftir tekjuhópum og er niðurstaðan í stórum dráttum hin sama og af lækkun VSK á matvæli.

Sé litið svo á að sá munur sem mælist sé raunverulegur er hann svo óverulegur að hann getur hvergi réttlætt það að taka upp tveggja þrepa kerfi. Samkvæmt framangreindri mælingu væri hann um eða innan við 1.000 krónur á ári á fjölskyldu í lægri helmingi tekjuskalans. Árleg útgjaldalækkun hjá öllum fjölskyldum í lægri helmingi tekjuskalans yrði innan við 40 milljónir króna á ári. Sú fjárhæð er um fjórðungur þess sem það kostar að lágmarki aukalega að reka og hafa eftirlit með tveggja þrepa kerfi og aðeins brot af því sem ljóst er að mun tapast vegna aukinna skattundanskota. Þessi fjárhæð er u.þ.b. 1% þeirrar fjárhæðar sem varið er í barnabætur.

Með því að lækka VSK á matvæli í stað þess að lækka almenna VSK-hlutfallið er fólgin tekjutilfærsla frá hinum tekjuhærra til hinna tekjulægri, sem gæti orðið um 40 milljónir króna á ári. Beinn kostnaður við framkvæmd tveggja þrepa skatts og óbeinn kostnaður vegna aukinna skattundanskota við þessa tekjutilfærslu gæti orðið 500 til 700 milljónir króna á ári.

b) Lækkun VSK eða jafnar greiðslur á alla.

Önnur leið til að meta jöfnunaráhrif vegna lækkunar skatts á matvæli er að bera hana saman við aðrar þekktar aðferðir sem notaðar eru í jöfnunartilgangi. Einfaldasti samanburðurinn er við það að greiða öllum fjölskyldum jafnháar bætur. Jafnar bætur á allar fjölskyldur þekkjast ekki hér á landi, en persónuafsláttur í tekjuskatti og barnabætur er á margan hátt hliðstæðar slíkum fjölskyldubótum og má yfirfæra ályktanirnar sem dregnar eru af greiðslu fjölskyldubóta hér á eftir að mestu yfir á það að hækka persónuafslátt eða barnabætur.

Hér á eftir eru notaðar sömu tölur og fyrr í greinargerðinni. Eins og fram hefur komið var áætlað að með lækkun skatts á matvæli, önnur en niðurgreidd innlend grundvallarmatvæli, myndi lækka matvælaútgjöld 790 fjölskyldna í úrtaki Hagstofu Íslands um 18 milljónir króna eða að jafnaði um 22.785 kr. á fjölskyldu ef hún skilar sér að fullu í vöruverði. Í töflunum hér á eftir er til samanburðar við lækkun skattsins reiknuð út áhrif af því að greiða hverri fjölskyldu sömu fjárhæð, þ.e. 22.875 kr. á ári sem fjölskyldubætur. Taflan sýnir fyrir hvert tekjubil hvernig jafnar fjölskyldubætur koma út samanborið við lækkun VSK á matvæli. Sýnd er heildarfjárhæð skattalækkunar og fjölskyldubóta fyrir hvert tekjubil, mismunur þeirra alls og á hverja fjölskyldu og hlutfallslegur hagur af lækkun skatts í stað fjölskyldubóta.

Allt úrtakið.

Lækkun VSK á matvæli eða fjölskyldubætur, samanburður.

(fjárhæðir í þús. kr.)

Tekjubil árstekjur	Fjöldi fjölskyldna	Matvælaútgjöld, lækkun VSK	Fjölskyldu- bætur	Mismunur (VSK-bætur)	Mis- munur á fjölsk.	Mis- munur %
		Samtals	Samtals	Samtals		
allt að 1.000	40	539	911	-327	-9	- 41
1.000 - 1.999	188	3.417	4.284	-867	-5	- 20
2.000 - 2.999	279	6.401	6.357	44	-0	0
3.000 - 3.999	166	4.325	3.782	543	3	+ 14
<u>4.000 og yfir</u>	<u>117</u>	<u>3.318</u>	<u>2.666</u>	<u>652</u>	<u>6</u>	<u>+ 24</u>
Samtals	790	18.000	18.000	0	0	0

Tekjujöfnun vegna lækkunar skatts á matvæli er ljóslega langtum minni en áhrif af jöfnum greiðslum til allra fjölskyldna. Fjölskyldur með tekjur undir 2.000

þús. kr. á ári tapa en fjölskyldur með yfir 3.000 þú. kr. árstekjur hagnast á því að lækka skatt á matvæli í stað þess greiða samsvarandi fjárhæð sem fjölskyldubætur. Tap hjá fjölskyldum í lægsta tekjubílinu er að jafnaði 9 þús. kr. á ári og fá þær að jafnaði um 40 % lægri fjárhæð í sinn hlut með lækkun skattsins en þær fengju með fjölskyldubótum. Ávinningurinn hjá fjölskyldum í hæsta tekjubílinu er um 6 þús. kr. á ári og fá þær að jafnaði fjórðungi meira í sinn hlut með lækkun VSK en með jöfnum fjölskyldubótum. Sé litið á mismun þessara leiða á tekjutilfærsluna í heild kemur í ljós að 228 fjölskyldurnar með tekjur undir 2.000 þús. kr. á ári tapa samtals um 1200 þús. kr. á því að lækka VSK á matvæli í stað þess að sömu fjárhæð væri varið til fjölskyldubóta. Fjölskyldurnar 383 sem eru með yfir 3.000 þús. kr. í árstekjur fá þessar 1.200 þús. kr. í sinn hlut með lækkun VSK í stað bótaleiðarinnar.

Þær tölur sem raktar hafa verið taka til margvíslegra fjölskyldugerða og endurspeglast það að einhverju leyti í niðurstöðunum. Dreifing matvælaútgjalda er minni innan samleitra hópa en í öllu úrtakinu. Samanburðurinn eingöngu með tilliti til hjóna með börn í úrtakinu er í eftirfarandi töflu.

Hjón með börn.

Lækkun VSK á matvæli eða fjölskyldubætur, samanburður.

(fjárhæðir í þús. kr.)

Tekjubil árstekjur	Fjöldi fjölskyldna	Matvælaútgjöld, lækkun VSK Samtals	Fjölskyldu- bætur Samtals	Mismunur (VSK-bætur) Samtals	Mis- munur á fjölsk.	Mis- munur %
allt að 1.000	13	282	338	- 56	- 4	- 17
1.000 - 1.999	99	2.392	2.577	- 185	- 2	- 7
2.000 - 2.999	193	4.805	5.024	- 219	- 1	- 4
3.000 - 3.999	104	2.999	2.707	292	3	+ 11
4.000 og yfir	56	1.626	1.485	168	3	+ 12
Samtals	306	11.038	11.038	0	0	0

Eins og vænta mátti eru megindrættir í þessar töflu hinir sömu og fyrir allt úrtakið. Frávikin eru hins vegar minni þar sem um er að ræða samlitari hóp. Eftir sem áður eru skilin glögg á milli hinna tekjulægri hópa, sem tapa á lækkun VSK á matvæli samanborið við greiðslu jafnra bóta á alla og hinna tekjuhærri sem hafa hag af þeirri leið. Skattaleiðin er óhagstæðari fyrir barnafjölskyldur með undir 3.000 þús. kr. árstekjur en öfugt fyrir fjölskyldur með árstekjur yfir því marki.

Niðurstaða þessi sýnir mjög glögg að lækkun virðisaukaskatts á matvæli er lítt

skilvirk leið til tekjöfnunar. Í tekjujafnandi þáttum skattkerfisins og tryggingakerfisins er því fé sem varið er til jöfnunar að lágmarki deilt þannig út að í hlut hvers og eins komi sama fjárhæð. Á það t.d. við um persónuafslátt, barnabætur o.fl. Aðrar tekjujafnandi ráðstafanir eru tekjutengdar og deilast með þeim hætti að með vaxandi tekjum kemur lægri fjárhæð í hlut hvers og eins. Dæmi um þetta eru barnabótaauki, lífeyrir almannatrygginga, vaxtabætur o.fl. Lækkun virðisaukaskatts, sem er í eðli sínu niðurgreiðsla sem fjármagna þarf með öðrum sköttum, hefur hins vegar þau áhrif að því hærri fjárhæð kemur í hlut hvers og eins því hærri tekjur hann hefur.

c) Samanburður þriggja leiða.

Hér að framan hafa verið dregnar fram tölur, sem sýna áhrif þriggja leiða, lækkunar VSK á matvæli, lækkun almenna VSK-hlutfallsins og beinna bótagreiðslna, sem allar myndu kosta ríkissjóð hið sama. Áhrif þeirra á mismunandi tekjuhópa eru borin saman í töflunni hér á eftir. Sýnir taflan lækkun neysluútgjalda á fjölskyldu á ári eða hækkun ráðstöfunartekna við bótagreiðslu.

Allt úrtakið.

Lækkun VSK eða fjölskyldubætur, samanburður.

(fjárhæðir í þús. kr.)

Tekjubil árstekjur	Lækkun VSK á matvæli	Lækkun alm. VSK-hlutf.	Fjölskyldu- bætur
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

Mismunur á lækkun skatts á matvæli og lækkun almenna skatthlutfallsins er óverulegur, a.m.k. fyrir hina tekjulægri. Báðar þessar leiðir eru hins vegar greinilega lítilvirkari tekjujöfnun en beinar bótagreiðslur. Eftirfarandi tafla sýnir þá lækkun útgjalda sem fæst með lækkun VSK á matvöru og lækkun VSK almennt að tiltölu við beinar bótagreiðslur, sem settar eru 100.

Allt úrtakið.

Lækkun VSK eða fjölskyldubætur, samanburður.

~~(fjárhæðir í þús. kr.)~~

Tekjubil árstekjur	Lækkun VSK á matvæli	Lækkun alm. VSK-hlutf.	Fjölskyldu- bætur
allt að 1.000	59	56	100
1.000 - 1.999	80	75	100
2.000 - 2.999	101	104	100
3.000 - 3.999	114	102	100
4.000 og yfir	124	149	100

Tölur þessar sýna að gildi lækkunar VSK, hvort sem er á matvæli eða á vörur almennt er 60 - 80 % samanborið við fjölskyldubætur fyrir fjölskyldur í lægri tekjuhópnum. Fyrir hina tekjuhærri er þessu öfugt farið.

Hliðstæður samanburður fyrir hjón með börn á lækkun VSK á matvæli og bótagreiðslum fer hér á eftir.

Hjón með börn.

Lækkun VSK eða fjölskyldubætur, samanburður.

~~(fjárhæðir í þús. kr.)~~

Tekjubil árstekjur	Lækkun VSK á matvæli	Fjölskyldu- bætur	Lækkun VSK á matvæli	Fjölskyldu- bætur
allt að 1.000	21.720	26.030	83	100
1.000 - 1.999	24.163	26.030	93	100
2.000 - 2.999	24.869	26.030	96	100
3.000 - 3.999	28.838	26.030	111	100
4.000 og yfir	29.037	26.030	112	100

Pegar þessar töflur eru skoðaðar fer ekki á milli mála hve marklaus lækkun VSK er sem aðferð til tekjujöfnunar.

Önnur áhrif á verðlag og neysluútgjöld

Í umfjöllun um áhrif af lækkun virðisaukaskatts á matvæli hér að framan hefur verið gengið út frá því einfalda líkani að lækkun virðisaukaskatts leiði til samsvarandi lækkunar á því verði sem neytandanum er gert að greiða, þ.e. að lækkun skattsins úr 24,5 % í 14 % leiði til þess að verð vörunnar lækki um 8,4 %. Miðað við það var reiknað út að lækkun neysluútgjald yrði að jafnaði 0,8 - 0,9 %. Sú niðurstaða er þó

Calh

ekki líkleg. Sú vara sem lækkar í verði vegna lækkunar skattsins er í samkeppni við aðra vöru, bæði aðra matvöru og aðrar vörur. Álagning á vörur er frjáls og reikna verður með því að vörusalar hagi verðlagningu m.t.t. þess hvað hagstæðast er fyrir þá að gefinni þeirri eftirspurn sem þeir standa frammi fyrir.

Sé skattur á vöru sem selst hefur fyrir tiltekið verð lækkaður, borgar sig í flestum tilvikum fyrir seljanda vörunnar að hækka álagningu sína. Hversu mikið það er fer eftir teygni eftirspurnarinnar. Sé hún lítil, þ.e. að verð vöru hafi ekki mikil áhrif á sölumagn, borgar sig betur að mæta lækkun skatts með hærri álagningu en ef verðteygningin er mikil. Þegar um er að ræða nauðsynjavöru eins og matvöru er líklegt að teygningin sé lítil og því verði sterk tilhneiging til að hækka vöruverðið á móti lækkun skattsins. Sú matvara sem lækkunin tekur til er eins og fram hefur komið að mestu innflutt matvara og kann teygning hennar að vera eitthvað meiri en innlendu vörunnar sem dregið gæti úr tilhneigingu til verðhækkunar. Engu að síður má telja víst að lækkun skattsins leiðir til einhverrar hækkunar á álagningu. Ekki er gott að áætla hversu mikil hún verður. Í sænskri athugun á lækkun skatts á matvæli hefur komið fram það álit að hækkun álagningarinnar gæti numið helmingi lækkunar á virðisaukaskatti eða meiru.

Sé tekið tillit til þessara afleiðinga er ljóst að þau áhrif á verðlag sem gengið er út frá eru ekki líkleg og að lækkun útgjalda yrði önnur og minni en fram kemur í útreikningunum. Þetta dregur þó ekki úr tekjutapi ríkissjóðs nema lítið eitt en verður til þess að tekjutilfærslan verður ekki frá ríkinu til neytenda heldur frá ríkinu til milliliða og framleiðenda. Þar sem erlendar vörur eiga stærstan hlut að máli mun hagur af lækkuninni að einhverju marki falla erlendum framleiðslu og söluaðilum í skaut svo og innlendum milliliðum með þá vöru. Sé höfð hliðsjón af þeirri ályktun sænsku skýrslunnar kynni hagur neytenda af lækkun virðisaukaskatts á matvæli verða nær 0,5 % af neysluútgjöldum í stað 0,8 - 0,9 % eins og reiknað var með og hagnaður framleiðenda og milliliða gæti orðið svipaður og sparnaður neytenda.

Þá má nefna að af öðrum ástæðum en þessum kann breytingin að leiða til aukinnar álagningar í verslun. Virðisaukaskattskerfið felur í sér að í skattskyldum fyrirtækjum safnast upp skattur sem það hefur innheimt en þarf ekki að skila fyrir en að nokkrum tíma liðnum. Með lækkun skattsins minnkar það fé sem fyrirtækin hafa getað notað í veltu sinni og þar með sparað sér kostnað af veltufé. Má gera ráð fyrir að

það leiði til hærri álagningar. Þessi áhrif koma þyngst niður á verslun þar sem matvara er mestur hluti veltu eins og í litlum hverfaverslunum og matvörumörkuðum.

Áhrif á verðlag og tekjur ríkissjóðs

Sú breyting sem að framan er rædd, þ.e. hækkun álagningar í stað lækkunar á virðisaukaskatti, mun ekki ein út af fyrir sig að hafa veruleg áhrif á tekjur ríkissjóðs. Hins vegar má gera ráð fyrir að með upptöku tveggja þrepa skatts verði ríkissjóður fyrir tekjutapi umfram það sem reiknað hefur verið með vegna færslu á veltu úr herra þrepinu í það lægra. Annars vegar er um fullkomlega lögleg og eðlileg viðbrögð að ræða og hins vegar afleiðingu nýrra leiða til að skjóta veltu undan skatti.

Í tveggja þrepa kerfi verður hagkvæmt fyrir seljendur að gefnum kaupmætti og heildarveltu að hækka álagningu á vöru sem er í lægra skattþrepinu en lækka hana á móti á vörur í herra skattþrepinu. Er ekki að efa að tilhneiging verður til þess og mun það leiða til þess að velta flyst á milli þrepa og tekjur ríkissjóðs dragast saman.

Eins og annars staðar kemur fram er það afleiðing tveggja þrepa skatts að eftirlit með tekjuskráningu verður torveldara en áður. Þekkt er að það leiðir til þess að velta er í meira mæli en rétt er skráð sem sala í lægra þrepinu. Er hér um undanskot að ræða, sem erfitt er að sjá við og kostnaðarsamt að halda í skefjum. Þrátt fyrir að bætt verði verulegum mannafla til eftirlits með virðisaukaskatti er fyrirsjáanlegt að ekki verður komið í veg fyrir skattundanskot af þessum toga og verður að reikna með tekjutapi hjá ríkissjóði af þeim sökum.

Með tilliti til þess hve veltustærðir í virðisaukaskatti eru háar má reikna með því að tekjutap af þeim ástæðum sem hér eru tilgreindar geti numið einhverjum hundruðum milljóna króna.

Kostnaður af lækkun VSK og hverjir hagnast á henni.

Áætlað er að einkaneysla, sem myndar skattstofn sé um 130 milljarðar króna. Þar af eru um 35 milljarðar króna matvæli. Áætlað er að lækkun VSK úr 24,5 % í 14 % af þeim matvælum sem ekki njóta niðurgreiðslna myndi lækka skatttekjur beint um

a.m.k. 2,5 milljarða króna.

Gera verður ráð fyrir að verulegar tekjur tapist einnig vegna verri skila í tveggja þrepa kerfi. Reynsla af söluskattskerfinu hér fyrr á árum og frá öðrum löndum þar sem fyrir er tveggja þrepa kerfi bendir til þess að þetta tekjutap verði umtalsvert. Lauslega má giska á að velta í verslunum með vörur í báðum þrepum sé ekki undir 100 milljarðar króna. Þar af gætu um 30 milljarðar verið vegna veltu í lægra skattþrepinu en 70 milljarðar vegna veltu í herra þrepinu.

Helsta undanskotsleiðin í tveggja þrepa kerfi er að skrá veltu vegna vöru, sem selja á í herra þrepinu í það lægra. Eru til þess ótal leiðir sem erfitt er að koma í veg fyrir jafnvel þó eftirlit sé virkt. Hvert 1% veltu, sem fært er á milli þrepa, leiðir til um 70 milljóna króna tekjutaps hjá ríkissjóði. Ekki er ólíklegt að þessi tilfærsla geti orðið 5 - 10 % veltunnar. Tekjutap ríkissjóðs yrði þá 350 til 700 milljónir króna.. Kostnaður ríkissjóðs af lækkun skattsins gæti þannig orðið 3 milljarðar króna.

Fróðlegt er að skoða hverjum þessi lækkun VSK muni koma til góða. Af töflunum hér að framan má sjá að um 43 % lækkunar VSK mun lenda hjá tekjulægri helmingi fjölskyldum en um 57 % hjá tekjuhærra fjölskyldunum. Sé reiknað með því að öll lækkun skattsins skili sér til neytenda og engin aukning verði á skattundanskoti, en kostnaður hækki um 200 m.kr. skiptist kostnaður ríkissjóðs af lækkun skattsins þannig:

Fjölskyldur í lægri tekjuhellingnum	1.075 m. kr.	40 %
Fjölskyldur í hærri tekjuhellingnum	1.425 m. kr.	53 %
<u>Kostnaður</u>	<u>200 m. kr.</u>	<u>7 %</u>
Samtals	2.700 m. kr.	100 %

Sé reiknað með því að öll lækkun skattsins skili sér til neytenda en undanskot aukist eins og líkur eru á skiptist kostnaður ríkissjóðs af lækkun skattsins þannig:

Fjölskyldur í lægri tekjuhellingnum	1.075 m. kr.	34 %
Fjölskyldur í hærri tekjuhellingnum	1.425 m. kr.	45 %
Kostnaður	200 m. kr.	6 %
<u>Undanskot</u>	<u>500 m. kr.</u>	<u>16 %</u>
Samtals	3.200 m. kr.	100 %

Samkvæmt þessu myndi einungis rúmur þriðjungur af tekjutapi ríkissjóðs skila sér til þess hóps sem ætti að vera markhópur jöfnunaraðgerða, þ.e. fjölskyldna með

lágar tekjur. Næstum 2/3 hlutar lenda hjá tekjuhærri fjölskyldum og þeim sem svíkja undan skatti og í kostnaði við framkvæmdina.

Tölur þessar eru eins og áður segir miðaðar við það að lækkun skattsins skili sér að fullu til neytenda. Sú forsenda er hins vegar mjög ólíklegt og nær víst að einhver hluti lækkunarinnar mun falla framleiðendum og milliliðum í skaut. Ekki er auðvelt að áætla hversu stór sá hluti kann að verða. Í sænsku skýrslunni, sem vitnað hefur verið til hér að framan ¹⁴⁾, er áætlað að þessi hluti geti orðið allt að helmingur lækkunarinnar. Sé miðað við það að 75 % lækkunarinnar skili sér til neytenda kostnaður ríkissjóðs af lækkun skattsins þannig:

Fjölskyldur í lægri tekjuhellingnum	806 m. kr.	25 %
Fjölskyldur í hærri tekjuhellingnum	1.068 m. kr.	33 %
Framleiðendur og milliliðir	625 m. kr.	20 %
Kostnaður	200 m. kr.	6 %
<u>Undanskot</u>	<u>500 m. kr.</u>	<u>16 %</u>
Samtals	3.200 m. kr.	100 %

Hlutur neytenda er hér orðinn tæp 60 % af lækkuninni en kostnaður og það sem framleiðendur og milliliðir fá í sinn hlut með löglegum eða ólöglegum hætti er yfir 40 %. Markhópurinn, tekjulágar fjölskyldur fær einungis 1/4 af lækkuninni í sinn hlut eða aðeins um 800 m.kr. af þeim rúmlega 3 milljörðum sem lækkunin kostar.

Niðurstöður.

Þessi athugun á áhrifum lækkunar VSK á matvæli á tekjudreifingu og samanburði við aðrar tiltækar leiðir gefur mjög ákveðnar niðurstöður, sem draga má saman á eftirfarandi hátt.

- *Lækkun VSK á matvæli skilar sér betur til tekjuhárna en tekjulágra fjölskyldna. Lækkun matarútgjalda hjá tekjuhæstu fjölskyldum yrði allt að tvöföld lækkun matvælaútgjalda hjá þeim tekjulægstu. Sé um samleitar fjölskyldugerðir að ræða er þessi munur minni en þó afgerandi og verulegur.*

¹⁴⁾ SOU 1989:35, Reformerad mervärdeskatt m.m.

- Af heildarlækkun útgjalda til matvælaokaupa vegna lækkunar á VSK lenda nærri 60 % hjá fjölskyldum með meðaltekjur og meira en aðeins rúm 40 % hjá fjölskyldum með tekjur undir meðaltekjum að því gefnu að öll lækkunin skili sér að fullu til neytenda.
- Væri þeirri fjárhæð sem lækkun VSK á matvæli kostar varið til að greiða öllum fjölskyldum jafna fjárhæð myndu fjölskyldur með undir 2,0 millj. kr. í árstekjur fá í sinn hlut um 30 % meira en lækkun VSK á matvæli hjá þeim nemur. Fjölskyldur með 3 milljónir króna í árstekjur og meira fá að jafnaði 20 % meira í sinn hlut með lækkun VSK á matvæli en þær fengju með jafnri greiðslu á alla.
- Væri sömu fjárhæð og lækkun VSK á matvæli kostar varið til að greiða öllum hjónum með börn jafna fjárhæð myndu fjölskyldur með undir 2,0 millj. kr. í árstekjur fá í sinn hlut að jafnaði um 10 % meira en lækkun VSK nemur hjá þeim. Barnafjölskyldur með 3 milljónir króna í árstekjur eða meira fá að jafnaði um 10 % meira í sinn hlut með lækkun VSK á matvæli en þær fengju með jafnri greiðslu á alla.
- Tekjutap ríkissjóðs við lækkun VSK verður verulega meira en sú lækkun sem neytendur fá vegna aukins skattsundandráttar.
- Líklegt er að hluti lækkunarinnar skili sér ekki til neytenda en verði eftir hjá framleiðendum og milliliðum.
- Sé tekið tillit til skattundandráttar og þess að lækkunin skilar sér ekki að fullu má gera ráð fyrir að einungis 1/4 til 1/3 hluti þeirra tekna sem ríkissjóður tapar skili sér til eðlilegs markhóps tekjujöfnunar, þ.e. fjölskyldna með meðaltekjur og minna. 2/3 til 3/4 munu renna til tekjuhærri fjölskyldna, framleiðenda matvöru, milliliða og skattsvikara.
- Lækkun almenna skatthlutfallsins hefur sviðuð áhrif á neysluútgjöld og lækkun

VSK á matvæli. Tekjutilfærsla með lækkun VSK á matvöru umfram lækkun VSK almennt er ekki meiri en fjórðungur þess sem það kostar að koma á og reka tveggja þrepa kerfi og innan við 10 % af líklegu tekjutapi vegna aukinna skattsvika.

- Greiðsla jafnrar fjárhæðar til allra t.d. með því að hækka persónuafslátt í tekjuskatti er virkari og einfaldari leið til tekjujöfnunar en lækkun VSK á matvæli.
- Hækkun barnabóta er virkari tekjujöfnunarleið fyrir barnafjölskyldur en lækkun VSK á matvæli. Hækkun barnabótaauka er í senn virkari og ódýrari.
- Af þeim leiðum til tekjujöfnunar, sem skoðaðar hafa verið, eru niðurstaðan þessi með tilliti til skilvirkni, kostnaðar og framkvæmdar:
 - Beinar fjölskyldubætur t.d. sem sambland af hækkun persónuafsláttar og barnabótaauka er skilvirkasta leiðin, einföldust og ódýrust. Hún getur tryggt lágtekju fjölskyldum almennt og lágtekju fjölskyldum með börn sérstaklega meiri bætur en þær fengju með lækkun VSK á matvæli. Hún er einföld í framkvæmd og kostar ríkissjóð langtum minna en aðra leiðir miðað við sömu tekjudreifingaráhrif.
 - Lækkun almenna VSK-hlutfallsins er næstbesti kosturinn. Tekjujöfnunaráhrifin eru svipuð og af lækkun VSK af matvælum. Kostnaður er minni vegna minni skattsvika og lækkunin mun skila sér betur í verðlagi þar sem samkeppnisaðstaða brenglast ekki og kostnaður vegna eftirlits eykst ekki.
 - Lækkun VSK á matvæli er tvímælalaust sísti kosturinn. Hún hefur minnst tekjujöfnunaráhrif, er dýrust í framkvæmd, opnar leið til skattsvika og mun væntanlega ekki skila sér að fullu í verðlagslækkun. Framkvæmd skattheimtu verður flókin og eftirlit dýrt og lítt skilvirkt.