

DAGSETNING

TILVÍSUN

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 4. desember 2002

2002110343
G-ums 12/02**Umsögn um 311. mál, tillögu til þingsályktunar um virðisaukaskatt af barnafatnaði.**

Með bréfi háttvirtrar efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, dagsettu 18. nóvember 2002, er óskað umsagnar ríkisskattstjóra um framangreinda þingsályktunartillögu og fer hún hér á eftir.

Tillagan felst í því að kanna grundvöll þess að föt og skófatnaður fyrir börn beri annað hvort engan virðisaukaskatt eða 14% skatt í stað 24,5% skatts.

Við upptöku virðisaukaskatts hér á landi var áhersla lögð á að hafa skatthlutfallið aðeins eitt og að takmarka undanþágur svo sem kostur væri. Byggðist það viðhorf á þeim sjónarmiðum að undanþágur og mismunandi skatthlutföll væru ekki í samræmi við þá grundvallarhugmynd sem að baki virðisaukaskatti byggi. Auk þess sem slík mismunun milli tegunda vöru og þjónustu torveldaði einfalda og réttláta framkvæmd skattheimtunnar. Þessi sjónarmið koma m.a. fram í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt. Út frá skatttæknilegum sjónarmiðum tekur ríkisskattstjóri undir þessi sjónarmið.

Þrátt fyrir framangreint viðhorf er í lögum um virðisaukaskatt að finna undanþágur af tvennum toga. Annars vegar er tiltekinni þjónustu haldið utan skattskyldusviðs virðisaukaskatts. Umrædd tillaga lýtur ekki að slíkri undanþágu. Hins vegar er sölu við tiltekna aðstæður haldið utan skattskyldrar veltu þótt hin seldu vara eða þjónusta falli innan skattskyldusviðsins. Undanþágur þessar eru tiltekna í 12. gr. laganna nr. 50/1988. Um er að ræða vörusölu úr landi, sölu á þjónustu til erlendra aðila í tengslum við vöruútflutning, sölu á þjónustu sem er veitt eða nýtt erlendis ellegar varða fasteignir á erlendri grund, vöruflutninga milli landa, sölu vista og búnaðar um borð í millilandaför, þjónustu við erlend fiskiskip, sölu og útleigu loftfara, skipasmíði og viðhaldsvinnu við skip og loftför, og samningsbundnar greiðslur úr ríkissjóði vegna mjólkur- og sauðfjárframleiðslu. Forsendur flestrar þessara undanþága eru að létta virðisaukaskatti af útflutningi þannig að skatturinn hafi ekki áhrif á samkeppnisstöðu seljanda. Undanþágan varðandi skipaviðgerðirnar miðar einnig að samkeppnisjöfnun gagnvart útlendingum. Undanþágan varðandi sölu og útleigu skipa og loftfara byggist hins vegar á sjónarmiðum varðandi fjárbindingu eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpi til laganna.

Í þingsályktunartillögu þeirri sem hér er til umfjöllunar og greinargerð með henni koma fram sjónarmið af allt öðrum toga en þeim er búa að baki núgildandi undanþágum 12. gr. virðisaukaskattslaga. Í greinargerðinni er vísað til þess markmiðs að draga úr

jaðaráhrifum skatta og mismunun innan skattkerfisins og stuðla þannig að skilvirkni þess. Ekki verður séð að lækkun skatthlutfalls á einstökum vöruflokkum sé til þess fallin að ná þeim markmiðum. Það að víkja frá almennu skatthlutfalli virðisaukaskatts varðandi einstaka vöruflokka hefur að mati ríkisskattstjóra engin jaðaráhrif, eykur fremur en dregur úr mismunun og er síst til þess fallið að auka skilvirkni skattkerfisins. Má í því sambandi vísa til athugasemda við frumvarp það er varð að lögum nr. 122/1993, en með þeim lögum var m.a. virðisaukaskattur af tilteknum matvælum lækkaður úr 24,5% í 14%. Varðandi þá breytingu segir í almennum athugasemdum m.a: *"Ljóst er að lækkun virðisaukaskatts á matvælum hefur í för með sér ýmsa erfiðleika við framkvæmd og eftirlit. Breytingarnar hafa jafnframt í för með sér töluverðan kostnað vegna undirbúnings, kynningar og útgáfustarfsemi, breytinga á tölvukerfum, starfsmanna- og launakostnaðar auk beins og óbeins kostnaðar við eftirlit og framkvæmd."*

Á árinu 1999 starfaði nefnd sem fjármálaráðherra fól að gera athugun á virðisaukaskatti í ljósi reynslu af skattinum þann áratug sem liðinn var frá upptöku hans hér á landi. Skilaði nefndin frá sér álit sem út var gefið af fjármálaráðuneytinu í mars árið 2000 undir nafninu "Framkvæmd virðisaukaskatts - Nefndarálit". Fjallaði nefndin m.a. um framkomnar hugmyndir er lutu að því að fella undir 14% skatthlutfall virðisaukaskatts tilteknar vörur, þ.m.t. vörur fyrir börn. Um þær hugmyndir segir í nefndarálitinu: *"Nefndin telur að grundvöllur skattheimtunnar myndi raskast verulega ef farið yrði að þessum hugmyndum"* og jafnframt: *"Að auki þykir rétt að nefna að miklir framkvæmdaörðugleikar gætu skapast, svo sem við að undanþiggja vörur fyrir börn fullri skattlagningu. Augljós hættu er á auknum undanskotum með nýjum undanþágum. Að mati nefndarinnar eru ekki efni til að vikka skattstofn lægra skattþreps á kostnað hærra skattþreps enn frekar en orðið er."* Undir þetta álit nefndarinnar getur ríkisskattstjóri tekið. Að virtri niðurstöðu nefndarinnar telur ríkisskattstjóri vart ástæðu til að nú verði ráðist í þá könnun sem þingsályktunartillagan gengur út á.

Almennt hafa frávik frá meginreglum í för með sér skilgreiningarvanda og markatilvik sem skapa óvissu og jafnvel mismunun. Frávik varðandi virðisaukaskatt af barnafatnaði yrði augljóslega haldið slíkum annmörkum. Hugtakið barn hefur ekki verið skilgreint með einhlítum hætti í íslenskum lögum. Í núgildandi barnalögum nr. 20/1992 er hugtakið ekki skilgreint berum orðum en þar segir í 1. mgr. 13. gr. að framfærsluskyldu ljúki þegar barn verður 18 ára. Almennt virðist mega miða við að þeir einstaklingar sem eru 18 ára eða eldri teljist ekki börn í skilningi íslenskra laga, sbr. t.d.1. gr. lögræðislaga nr. 71/1997. Ljóst má vera að afmörkun á hugtökunum barnaföt og barnaskór verður tæplega miðuð við hugtakið barn eins og það kemur fram í íslenskum lögum. Jafnvel þótt komist yrði að niðurstöðu um hvar mörkin liggja milli barns og unglings eða fullorðins í umræddu skattalegu tilliti, væri björninn ekki unninn. Aðgreining yrði að miðast við einkenni vörunnar en ekki neytandans, til að vera framkvæmanleg. Til álita kæmi að miða undanþáguna við stærð flíka. Ördugleikar við það eru m.a. þeir að einhlít stærðaflokkun fatnaðar er ekki til og að börn eru misstór þó á sama aldri séu. Þannig yrði vart fær sú leið, sem farin er varðandi skiptingu matvara í skattþrep í virðisaukaskatti, sbr. 8. tölul. 2. mgr. 14. gr. laga nr. 50/1988, þ.e. að láta aðgreiningu ráðast af tollflokkun vara. Ekki er í tollskrá fremur en annars staðar að finna viðhlítandi skilgreiningu á barnafatnaði. Ekki er þar að finna aðra skilgreiningu hér að lútandi en þá varðandi ungbarnafatnað, sem sett er fram í 61. og 62. kafla tollskrárinnar, að átt sé við vörur fyrir ung börn sem ekki eru yfir 86 sm á hæð. Notkun skilgreiningar þessara væri háð þeim annmörkum sem að framan er getið. Þá verður almennt að gjalda varhug við

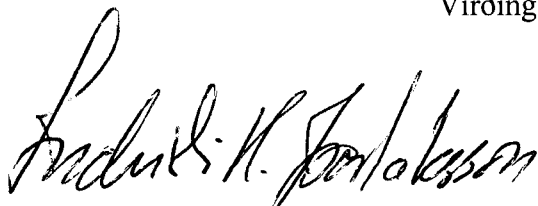
að mismunandi skattlagning ráðist af líkamsstærð.

Eins og fram kemur í þingsályktunartillögunni er á Bretlandseyjum lægri virðisaukaskattur á sumum barnafatnaði en á varningi almennt. Ljóst má vera að framkvæmdin hefur ekki verið Bretum vandkvæðalaus, ef marka má reglur um frávik frá meginfrávikinu t.d. að því er varðar fatnað að stórum hluta til úr dýrum loðskinnum.

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni er tilgreindur sá tilgangur hennar að veita þeim sem hafa börn á framfæri skattalega ívilnun. Veruleg óvissa hlýtur að vera á hvort slíkt markmið næst. Í fyrsta lagi er ólíklegt að lækkun skattsins skili sér að fullu í lægra vörumerði. Lækkun skatthlutfalls á tiltekna vöru gerir það hagkvæmt að auka álagningu á hana og draga úr álagningu á aðra vöru. Þannig er ástæða til að ætla að tekjutap ríkisins vegna lækkunarinnar komi ekki að öllu leyti fram sem ívilnun hjá þeim sem henni var beint að. Í öðru lagi verður ríkissjóður á einhvern hátt að mæta umræddu tekjutapi. Er líklegt að sá máti muni að einhverju leyti snertir þá er ívilnunarinnar eiga að njóta og hún gangi þannig að hluta til baka.

Það hefur löngum verið ljóst, m.a. á grundvelli framangreindra atriða og stutt rökum fræðimanna og reynslu af framkvæmd, að undanþágur frá neyslusköttum sem ætlaðar eru tilteknum hópi neytanda eru lítt fallnar til árangurs og langtum ómarkvissari en beinar ívilnanir t.d. í formi barnabóta eða lækkunar beinna skatta. Þær hafa hins vegar í för með sér misræmi, auka kostnað viðskattframkvæmd og torvelda eftirlit. Ríkisskattstjóri sér því ekki tilgang í því að varið verði fé og fyrirhöfn í frekari athuganir á þessu máli og mælir ekki með samþykkt tillögunnar.

Virðingarfyllst



Indriði H Þorláksson



Sigrún Högnason