

Svar

fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Oddnýju G. Harðardóttur um virðisaukaskattsgreiðslur einstaklinga.

1. Hversu mikinn virðisaukaskatt greiddu einstaklingar eftir einstökum þrepum skattsins síðastliðin fjögur ár?

Að gefnu tilefni er talið nauðsynlegt að gera stutta grein fyrir þeim tölfræðilegu gögnum sem stuðst er við í svari við þessum tölulið og þeim sem á eftir koma og hvaða fyrirvörum þau eru háð. Tekjur ríkissjóðs af virðisaukaskatti eru ekki aðgreindar eftir skattþrepum í bókhaldi ríkissjóðs. Ástæðan er sú að gagnagrunnur virðisaukaskattskerfisins, hvort heldur er hjá ríkisskattstjóra eða tollstjóra, inniheldur ekki grunn gögn til að sundurliða tekjurnar á þann hátt.

Öll virðisaukaskattsskyld velta er hins vegar sundurliðuð eftir skattþrepum, bæði verðmæti innflutnings hjá tollstjóra og velta í innlendri starfsemi hjá ríkisskattstjóra. Allur útskattur liggur því fyrir sundurgreindur eftir skattþrepum, en innskattur, sem kemur til frádráttar útskatti þegar álagning virðisaukaskatts er ákvörðuð, er aftur á móti ekki sundurliðuð eftir skattþrepum. Fjárhæð hans er mjög há vegna eðlis virðisaukaskattskerfisins¹ sem er skattlagning á hið endanlega verð/virðisauka á neyslustigi. Útreikningar sem byggjast á áætlaðri hlutdeild skattþrepa í innskatti eru því næmir fyrir skekkjum, einkum við aðstæður þar sem bilið á milli skattþrepa er eins mikið og raun ber vitni hér á landi. Gögnin eru vel nothæf við mat á heildaráhrifum kerfisbreytingarinnar og til að skoða heildarstrauma kerfisins eftir atvinnugreinum, en málið vandast verulega sé ætlunin að skoða einstakar tegundir vöru og þjónustu skipt eftir þrepum, útgjöldum eða tekjubilum. Þar gagnast best að skoða einstök dæmi eins og gert er í greinargerð frumvarps til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt o.fl. Þau geta þó aldrei orðið endanleg niðurstaða fyrir tiltekna fjölskyldugerðir, t.d. meðaltal íslenskra fjölskyldna með tvö börn, annað yngra en sjö ára, heldur eru þau einungis aðferð til að sýna samanlögð áhrif allra tillagna frumvarpsins miðað við fyrirframgefnar forsendur. Öll frávik frá þeim forsendum breyta niðurstöðunni.

Þær upplýsingar sem gagnast best við að meta áhrif breytinga á virðisaukaskatti og vöru- útgjöldum á heimili eru gögn Hagstofunnar um útgjöld heimila, vogir neysluverðsvísitölu og einkaneyslu, þó svo að þau séu ekki auðkennd með virðisaukaskattsþrepum. Slík auðkenning hefur verið unnin í fjármála- og efnahagsráðuneytinu og liggur ábyrgð á niðurstöðum því alfarið hjá ráðuneytinu. Áætla þarf vægi einstakra tegunda vöru og þjónustu eftir útgjaldaflokkum sem oftast en ekki eru blandaðir, þ.e. ýmist skattlagðir í almennu þrepi, lægra þrepi eða eru undanþegnir virðisaukaskatti. Sú vinna sem hér er lýst er grundvöllur mats á áhrifum breytinga á virðisaukaskatti, bæði hvað varðar almennt verðlag og heildarútgjöld og ráðstöfunartekjur heimila. Rétt er að taka fram að þegar spurt er um fjárhæðir greiðslna eins og í þessu tilviki er horft til einkaneysluútgjalda, en vægi skattþrepanna er ekki nákvæmlega hið sama í samsetningu þeirra og neysluverðsvísitölu.

¹ Á árinu 2013 nam innskattur 95% af útskatti.

Virðisaukaskattur er í eðli sínu neysluskattur sem borinn er af heimilum að mestu leyti, en þó bera fyrirtæki og opinberir aðilar einnig talsverðan hluta af skattinum eins og hver önnur útgjöld sem er síðan í mörgum tilvikum velt áfram inn í verð á vöru og þjónustu. Dæmi um þetta eru fólksflutningar, fjármálaþjónusta og iðgjöld tryggingafélaga. Undanskot og skattsvik, sem reynst hafa óhjákvæmilegur fylgifiskur virðisaukaskattsins, auka óvissu við áætlanir og greiningu á skattstofninum og er sá vandi stærri eftir því sem viðbótarskattþrep og undanþágur eru fleiri, auk þess sem breitt bil á milli skattþrepanna myndar sérstakan hvata að því leyti. Þessi vandi eykst jafnframt þegar hagkerfið er í niðursveiflu. Þannig benda nýlegar rannsóknir á Evrópuríkjum til þess að hin mikla næmni virðisaukaskattstekna gagnvart niðursveiflu í efnahagslífinu geti m.a. skýrst af því að meira sé um slíka hegðun við þær aðstæður og hegðunin sé jafnframt tregbreytileg til baka þegar hagkerfið réttir úr kútnum á ný.² Skattsvik/undanskot skýra því að hluta til það ósamræmi sem getur komið í ljós þegar reynt er að greina greiðslur virðisaukaskattsins með því að styðjast við þau tölfræðilegu gögn sem fyrir liggja eins og gert verður hér á eftir. Það þýðir til dæmis að verulegt frávik getur fengist þegar skatttekjur, sem eru áætlaðar með því að reikna út frá gögnum sem fræðilega séð ættu að gefa skattstofninn til kynna, eru bornar saman við raunverulegar skatttekjur.

Einnig er rétt að minna á þýðingu lítillar skilvirkni virðisaukaskattsins hérlendis fyrir þá útreikninga sem hér eru gerðir til að reyna að meta áhrif skattkerfisbreytingarinnar. Gera má ráð fyrir því að ástæða þess að skilvirknin mælist lítil miðað við nágrannaríkin sé að miklu leyti 7% skattþrepið, bæði hið breiða gildissvið þess og mikla bil upp í almenna þrepið. Laka skilvirkni skattsins má þó einnig rekja til umfangsmikilla undanþága og endurgreiðslna sem eru einkenni á íslenska virðisaukaskattkerfinu.³ Þá stuðla slök skil, svo sem vikið var að hér að framan, að því að skilvirknin mælist lítil. Að því marki sem önnur atriði en lægra skattþrepið valda tapaðri skilvirkni og þar með töpuðum tekjum af virðisaukaskattinum, er við því að búast að mikið frávik geti verið á milli reiknaðs virðisaukaskatts í hvoru skattþrepi af skattstofni annars vegar og bókfærðra skatttekna hjá ríkissjóði hins vegar.

Brýnt er að hafa framangreind atriði í huga þegar svörin hér á eftir eru skoðuð þar sem þeirra var ekki unnt að afla beint úr tölfræðilegum gögnum.

Tafla 1 Tekjur af virðisaukaskatti 2010–2013				
Fjárhæðir eru í m.kr.	2010	2011	2012	2013
Tekjur af VSK alls	124	131	142	149
Áætlaður VSK borinn af heimilum	63	67	72	76
þar af í almennu þrepi	52	55	60	62
þar af í lægra þrepi	11	12	13	13
Heimild: Ríkisreikningur, fjármála- og efnahagsráðuneytið.				

² Sjá t.d. kaflann „Cyclical Behaviour of VAT Revenues in Europe“ í sérefnaskýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um Pólland frá júní 2014: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14174.pdf>.

³ Sjá m.a. skýrslu sendinefndar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, *Technical Assistance Report – Modernizing the Icelandic VAT*, frá apríl 2014: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14291.pdf>.

Í töflu 1 er að finna svar við 1. tölul. fyrirspurnarinnar og miðast það við eftirfarandi forsendur:

- Stuðst er við útgjaldasamsetningu einkaneyslu og raunverulegar tekjur ríkissjóðs af virðisaukaskatti til að áætla þær fjárhæðir sem heimili greiddu í virðisaukaskatt á tímabilinu. Gert er ráð fyrir að bein hlutdeild heimila í heildarskattstofni virðisaukaskatts gegnum einkaneyslu sé 60% öll árin. Er hér stuðst við hlutföll frá Svíþjóð, en rannsókn á þessu hefur ekki enn verið gerð á Íslandi.
- Gert er ráð fyrir að skipting vöru- og þjónustuliða eftir skattþrepum virðisaukaskatts, og þar með meðalskatthlutfall hvers liðar, sé hið sama á árunum 2010–2012 og það var á árinu 2013. Ekki hafa orðið það miklar breytingar á skattkerfinu á þessum tíma sem gefa tilefni til að endurmeta skatthlutföllin. Tölur um tekjur ríkissjóðs af virðisaukaskatti eru ekki leiðréttar á neinn hátt. Um er að ræða bókfærðar tekjur samkvæmt ríkisreikningi á hverju ári eftir að endurgreiðslur hafa verið dregnar frá.
- Langmest af þeim virðisaukaskatti sem er borinn af heimilum er af einkaneysluútgjöldum. Virðisaukaskattur er ekki lagður á íbúðarhúsnæði þar sem það telst ekki skattskyld vara skv. 2. gr. laga nr. 50/1988. Heimili bera þó á endanum þann virðisaukaskatt sem lagður er á þau aðföng sem notuð eru við að byggja íbúðarhúsnæði, sem kemur fram í verði fasteignarinnar. Þessi hluti er fyrir utan þær tölur sem hér eru sýndar. Sama gildir, eins og áður sagði, um ýmsa þjónustu sem er undanþegin virðisaukaskatti, eins og fólksflutninga, fjármálaþjónustu og tryggingastarfsemi. Því hefur jafnvel verið haldið fram með ákveðnum rökum að neysluskattar eins og virðisaukaskattur séu þess eðlis að þeir séu í heild bornir af heimilunum með einum eða öðrum hætti.

2. Hversu hátt hlutfall af ráðstöfunartekjum sínum greiddu tíu tekjuhópar samfélagsins í virðisaukaskatt, skipt eftir virðisaukaskattsþrepum, síðastliðin fjögur ár?

Tafla 2 hér á eftir sýnir áætlaðar greiðslur virðisaukaskatts sem hlutfall af ráðstöfunartekjum um hvers tekjuhóps. Hér eru einungis sýndar tölur um eitt tímabil en þær eru byggðar á nýjstu fyrirliggjandi gögnum frá Hagstofu Íslands um sundurliðuð útgjöld heimila eftir tekjutíundum á árunum 2010–2012. Hagstofan birtir þessi gögn jafnan sem þriggja ára meðaltal, en ekki fyrir einstök ár. Á þessi gögn er síðan beitt meðalhlutfalli virðisaukaskatts eins og það er áætlað af sérfræðingum ráðuneytisins eftir tiltekinni útgjaldasundurliðun með hliðsjón af innheimtum tekjum samkvæmt ríkisreikningi 2013.

Hér þarf að hafa í huga að þær ráðstöfunartekjur sem miðað er við í þessum gögnum innihalda ekki framfærslulán, svo sem námslán eða almenn neyslulán. Það leiðir til þess að útgjöld eru meiri en ráðstöfunartekjur í fyrstu fjórum tekjutíundunum miðað við gögn Hagstofunnar. Í þessu sambandi má benda á að í reiknivél velferðarráðuneytisins um framfærsluviðmið er fyrstu og síðustu tekjutíundum sleppt vegna ómarktækni. Að mati fjármála- og efnahagsráðuneytisins er því marktækara að skoða greiðslu virðisaukaskatts sem hlutfall af heildarútgjöldum, eins og einnig kemur fram í töflu 2.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Meðaltal
Greiðslur VSK sem hlutfall af ráðstöfunartekjum	10,20%	8,43%	8,01%	7,53%	6,53%	6,98%	5,64%	6,44%	5,67%	5,16%	7,06%
Greiðslur VSK sem hlutfall af heildarneyslútgjöldum	7,19%	7,33%	7,50%	7,38%	7,20%	7,39%	6,84%	7,44%	7,40%	7,44%	7,32%

Skýringar: Taflan sýnir áætlaðar greiðslur VSK sem hlutfall af ráðstöfunartekjum eða heildarneyslútgjöldum hvers tekjuhóps á árinu 2013. Áætlunin miðast við (i) útgjaldskiptingu einkaneyslu árið 2013 og (ii) útgjöld í hverjum af tólf yfirflokkum neyslútgjalda sem hlutfall af ráðstöfunartekjum eða heildarneyslútgjöldum hvers tekjuhóps að meðaltali á árunum 2010–2012. Ekki er unnt að áætla hlutdeild hvors skattþreps í útgjöldum hvers tekjuhóps af nægilegri nákvæmni út frá fyrirliggjandi gögnum.
Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið. Byggt á gögnum frá Hagstofu Íslands.

Sé horft á heildarútgjöld fjölskyldna er niðurstaðan sú að greiðslur virðisaukaskatts nema 7,32% af heildarútgjöldum heimila samanborið við 7,06% af ráðstöfunartekjum þeirra. Ekki reyndist unnt að áætla sérstaklega hlutdeild hvors skattþreps fyrir sig af nægilegri nákvæmni út frá fyrirliggjandi gögnum.

3. Hvernig er gert ráð fyrir að skiptingin, sbr. 2. tölul., breytist verði fyrirhugaðar breytingar á virðisaukaskattkerfinu að lögum?

Engin rök standa til þess að skoða fyrirhugaðar breytingar á virðisaukaskatti einar og sér heldur verður að skoða tillögur í frumvarpi fjármála- og efnahagsráðherra um skattkerfisbreytingar (þskj. 2 í 2. máli) sem eina heild. Þar er einnig að finna niðurfellingu almenns vörugjalds og hækkun barnabóta sem er óaðskiljanlegur hluti af kerfisbreytingunni. Þannig er vörugjaldið neysluskattur svipaður virðisaukaskattinum sem hefur lagst á öll heimili landsins í einhverri mynd.

Í töflu 3 hér á eftir eru því bæði sýnd áætluð áhrif þess að skatthlutföll virðisaukaskattsins breytist eins og áformað er, þ.e. að almenna skattþrepið lækki úr 25,5% í 24,0% en lægra þrepið hækki úr 7% í 12%, samhliða því að vörugjaldið fellur brott. Hér er miðað við sömu gögn og áður en einungis skatthlutföllunum breytt. Ekki reyndist unnt að skipta áætlaðri hækkun barnabóta niður á einstakar tekjutíundir. Samkvæmt úthlutunarreglum bótanna munu þær fyrst og fremst fara til tekjulægri heimila.

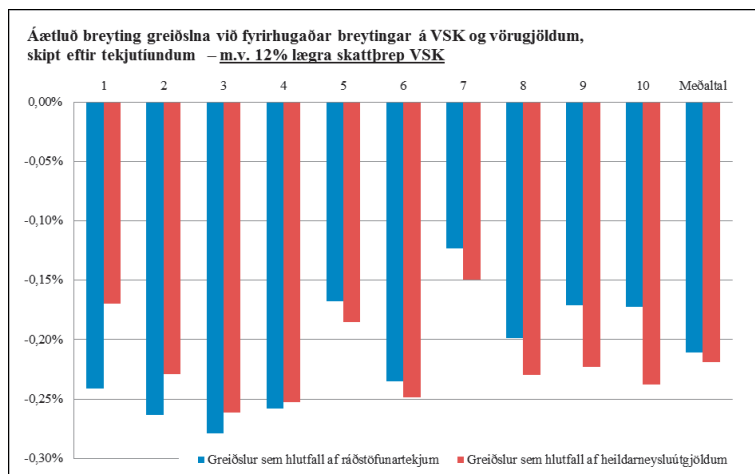
Breyting greiðslna (prósentustig)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Meðaltal
I Greiðslur sem hlutfall af ráðstöfunartekjum	-0,24%	-0,26%	-0,28%	-0,26%	-0,17%	-0,24%	-0,12%	-0,20%	-0,17%	-0,17%	-0,21%
þ.a. virðisaukaskattur	0,66%	0,50%	0,44%	0,42%	0,45%	0,40%	0,43%	0,39%	0,35%	0,28%	0,43%
þ.a. vörugjöld	-0,90%	-0,77%	-0,72%	-0,68%	-0,61%	-0,64%	-0,55%	-0,59%	-0,52%	-0,45%	-0,64%
II Greiðslur sem hlutfall af heildarneyslútgjöldum	-0,17%	-0,23%	-0,26%	-0,25%	-0,19%	-0,25%	-0,15%	-0,23%	-0,22%	-0,24%	-0,22%
þ.a. virðisaukaskattur	0,47%	0,44%	0,41%	0,41%	0,49%	0,43%	0,52%	0,45%	0,45%	0,43%	0,45%
þ.a. vörugjöld	-0,64%	-0,67%	-0,68%	-0,67%	-0,68%	-0,68%	-0,67%	-0,68%	-0,68%	-0,66%	-0,67%

Skýringar: Taflan sýnir áætlaða breytingu greiðslna VSK og almennra vörugjalda sem hlutfalls af ráðstöfunartekjum eða heildarneyslútgjöldum hvers tekjuhóps. Greiðslur miðast við (i) útgjaldskiptingu einkaneyslu árið 2013 og (ii) útgjöld í hverjum af tólf yfirflokkum neyslútgjalda sem hlutfall af ráðstöfunartekjum eða heildarneyslútgjöldum hvers tekjuhóps að meðaltali á árunum 2010–2012. Ekki er unnt að áætla hlutdeild hvors skattþreps VSK í útgjöldum hvers tekjuhóps af nægilegri nákvæmni út frá fyrirliggjandi gögnum.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið. Byggt á gögnum frá Hagstofu Íslands.

Eins og fram kemur í töflu 3 er niðurstaðan sú að fyrirhugaðar skattkerfisbreytingar leiða til aukins kaupmáttar hjá öllum tekjutíundum, hvort heldur horft er til ráðstöfunartekna eða heildarútgjalda. Að jafnaði er aukningin um 0,2%.

Nettóáhrif af breytingum virðisaukaskatts og afnáms vörugjalds eru einnig sýnd myndrænt, bæði sem hlutfall af ráðstöfunartekjum og heildarútgjöldum.



Hér skal enn og aftur áréttaður sá fyrirvari að virðisaukaskattur er ekki lagður á íbúðarhúsnæði þar sem það telst ekki skattskyld vara skv. 2. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt. Heimili bera þó á endanum þann virðisaukaskatt sem lagður er á þau aðföng sem notuð eru við að byggja íbúðarhúsnæði, sem kemur fram í verði fasteignarinnar. Þessi hluti er fyrir utan þær tölur sem hér eru sýndar. Sama gildir, eins og áður sagði, um ýmsa þjónustu sem er undanþegin virðisaukaskatti, eins og fólksflutninga, fjármálaþjónustu og tryggingarstarfsemi. Þau aðföng sem hér um ræðir bera veflest 25,5% virðisaukaskatt sem fer í 24% um næstu áramót verði frumvarpið óbreytt að lögum. Við það lækkar kostnaður umræddrar starfsemi í formi lægri innskatts og um leið skapast svigrúm til að lækka verð á þeirri þjónustu sem í dag er undanþegin virðisaukaskattsskyldu. Kaupmáttaraukningin sem hér er metin er því fremur of lág en hitt. Þá skal áréttað það sem áður var nefnt að ekki reyndist unnt að meta áhrif af hækkun barnabóta á einstakar tekjufundir.

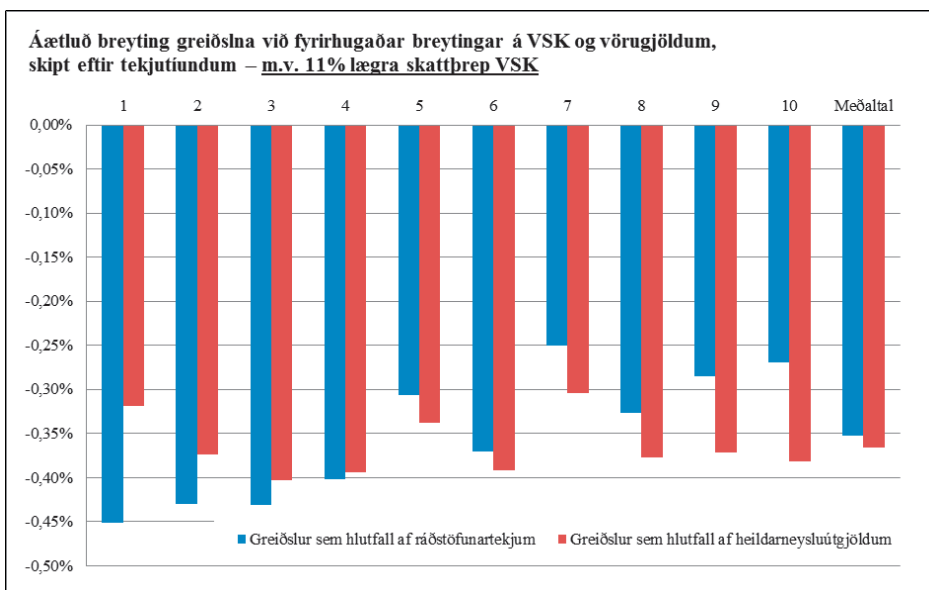
Nú liggur fyrir ný tillaga frá fjármála- og efnahagsráðherra að fengnu samþykki ríkisstjórnarinnar þess efnis að skatthlutfall í lægra þrepi virðisaukaskatts verði 11% í stað 12% frá og með næstu áramótum. Þessi tillaga hefur þegar verið kynnt í efnahags- og viðskipta-nefnd sem nú hefur frumvarpið til meðferðar eftir 1. umræðu. Í því ljósi eru hér einnig birtar hliðstæðar niðurstöður og að framan miðað við að lægra þrepið verði 11% í stað 12%, sbr. töflu 4.

Tafla 4 Áætluð breyting greiðslna VSK og vörugjalda við fyrirhugaðar breytingar á skattkerfinu - m.v. 11% lægra skattþrep VSK

Breyting greiðslna (próséntustig)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Meðaltal
I Greiðslur sem hlutfall af ráðstöfunartekjum	-0,45%	-0,43%	-0,43%	-0,40%	-0,31%	-0,37%	-0,25%	-0,33%	-0,28%	-0,27%	-0,35%
Þ.a.virðisaukaskattur	0,45%	0,34%	0,29%	0,28%	0,31%	0,27%	0,30%	0,26%	0,23%	0,18%	0,29%
Þ.a.vörugjöld	-0,90%	-0,77%	-0,72%	-0,68%	-0,61%	-0,64%	-0,55%	-0,59%	-0,52%	-0,45%	-0,64%
II Greiðslur sem hlutfall af heildarneysluútgjöldum	-0,32%	-0,37%	-0,40%	-0,39%	-0,34%	-0,39%	-0,30%	-0,38%	-0,37%	-0,38%	-0,37%
Þ.a.virðisaukaskattur	0,32%	0,29%	0,27%	0,27%	0,34%	0,28%	0,36%	0,30%	0,30%	0,28%	0,30%
Þ.a.vörugjöld	-0,64%	-0,67%	-0,68%	-0,67%	-0,68%	-0,68%	-0,67%	-0,68%	-0,68%	-0,66%	-0,67%

Skýringar: Taflan sýnir áætlaða breytingu greiðslna VSK og almennra vörugjalda sem hlutfalls af ráðstöfunartekjum eða heildarneysluútgjöldum hvers tekjuhóps. Greiðslur miðast við (i) útgjaldaskiptingu einkaneyslu árið 2013 og (ii) útgjöld í hverjum af tólf yfirflokkum neysluútgjalda sem hlutfall af ráðstöfunartekjum eða heildarneysluútgjöldum hvers tekjuhóps að meðaltali á árunum 2010–2012. Ekki er unnt að áætla hlutdeild hvors skattþreps VSK í útgjöldum hvers tekjuhóps af nægilegri nákvæmni út frá fyrirliggjandi gögnum.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið. Byggt á gögnum frá Hagstofu Íslands.



Til frekari upplýsinga er hér birt mynd af skiptingu þeirra útgjalda sem heimilin eyða í mat og óáfengar drykkjarvörur eftir tekjufjórðungum. Þar vekur athygli hversu stór hluti þessa útgjaldaliðar fer í neyslu á sykrudum vörum og er þá ótalinn sá sykur sem fer í ýmsar brauð- og mjólkurvörur. Fátt bendir því til þess að það sértæka vörugjald sem nú er lagt á sykraðar vörur nái þeim tilgangi að draga úr neyslu slíkra vara frá sjónarhóli lýðheilsu.

