
Sérrit fjármálaráðs, 01/2024

Skattastyrkir

Ólafur Hjálmarsson

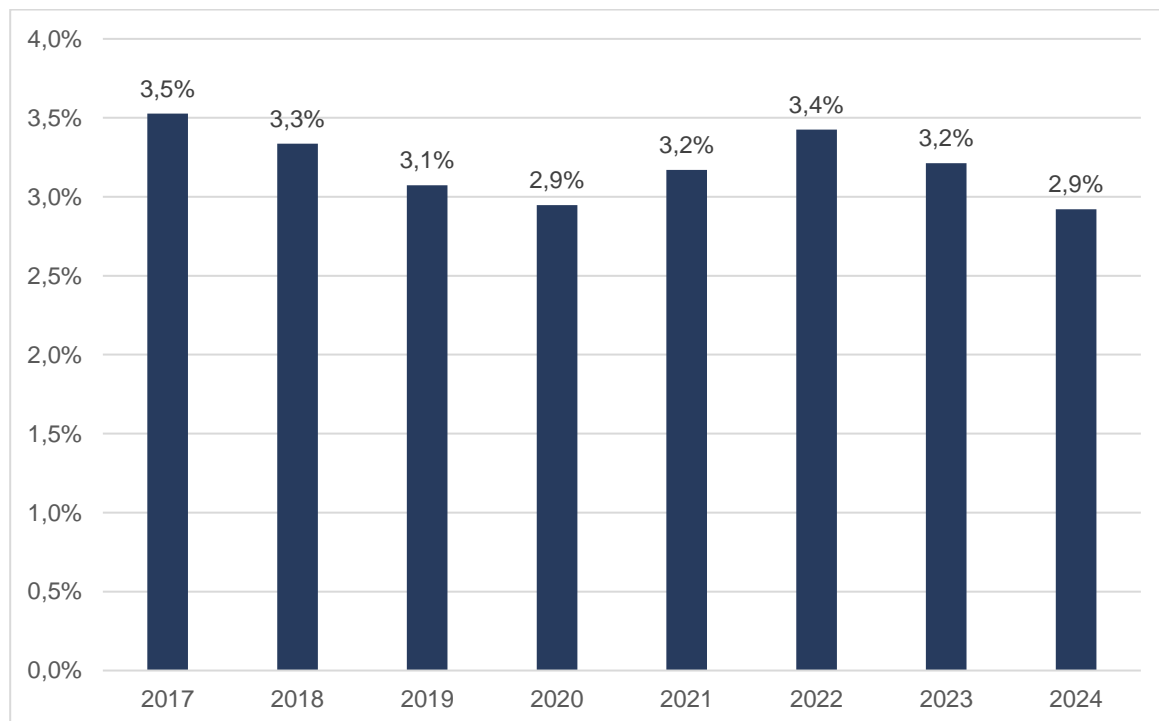
1. Sérít 02/2024 Skattastyrkir

Skattastyrkir eru ívilnanir, eða stuðningur, sem færast til frádráttar á tekjum ríkissjóðs og sjást því ekki með beinum hætti í fjárlögum og fjármálaáætlun. Skattastyrkir eru því ógagnsærir og gleymast gjarna í umræðum um opinber fjármál, ólíkt útgjöldum sem fá reglulega umfjöllun við forgangsröðun verkefna. Ekki er fjallað um skattastyrki með sama hætti og um beina styrki sem eru greiddir úr ríkissjóði. Á þessu tvennu er þó oft í raun litill munur.

Fjársýsla ríkisins birtir séryfirlit um skattastyrki í ríkisreikningi og fjármála- og efnahagsráðuneytið birti upplýsingar um skattastyrki í fyrsta skipti í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2024. Vonandi leiðir það til þess að skattastyrkir fái meiri umfjöllun í fjárlagagerðinni og í meðförum Alþingis á fjárlagafrumvarpinu. Verður hér fjallað um skattastyrki ríkissjóðs, en ekki um hugsanlega skattastyrki sveitarfélaga.

Skattastyrkir ríkissjóðs nema rúmlega 130 milljörðum á ári og hafa verið um 3% til 3,5% af vergri landsframleiðslu.

Mynd 1 Skattastyrkir sem hlutfall af VLF 2017 – 2024 (síðasta árið er áætlun).



Heimild: Ríkisreikningur, fjármála- og efnahagsráðuneyti og Hagstofa Íslands.

Tafla 1 Flokkun skattastyrkja

Skattastyrkir flokkaðir eftir tegund ívilnunar	2022	Bráðab. 2023	Áætlun 2024	Hlutfall
Undanþága frá skattskyldu	43.689	32.323	18.031	13,6%
Frádráttur	6.965	10.498	10.893	8,2%
Frádráttarheimild	8.386	10.371	12.599	9,5%
Lægri skattprósenta	73.952	84.313	90.923	68,6%
Alls	132.991	137.505	132.446	100,0%
Skattastyrkir flokkaðir eftir tegund skatts	2022	2023	2024	Hlutfall
Tekjuskattur einstaklinga	7.544	9.282	10.012	7,6%
Tekjuskattur lögaðila	968	1.308	2.803	2,1%
Fjármagnstekjuskattur	4.166	7.701	7.996	6,0%
Eignarskattar	910	710	750	0,6%
VSK	110.692	111.503	103.513	78,2%
Vörugjöld og aðrir neysluskattar	8.712	7.001	7.371	5,6%
Alls	132.991	137.505	132.446	100,0%
Skattastyrkir flokkaðir eftir málefna sviði	2022	2023	2024	Hlutfall
07. Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargr.	683	414	427	0,3%
08. Sveitarfélög og byggðamál	20	23	25	0,0%
09. Almanna- og réttaröryggi	462	462	500	0,4%
11. Samgöngu- og fjarskiptam.	480	571	617	0,5%
12. Landbúnaður	92	103	111	0,1%
14. Ferðaþjónusta	20.337	27.119	29.414	22,2%
17. Umhverfismál	15.103	14.906	4.063	3,1%
18. Menning, listir, íþróttar- og æskul.m.	4.796	5.250	5.653	4,3%
20. Framhaldsskólastig	439	488	528	0,4%
21. Háskólastig	690	1.013	1.095	0,8%
23. Sjúkrahúspjónusta	73	67	72	0,1%
27. Örorða og málefni fatlaðs fólks	655	722	781	0,6%
29. Fjölskyldumál	45.341	50.930	54.796	41,4%
30. Vinnumál og atvinnul.	10.573	1.103	815	0,6%
31. Húsnæðisstuðningur	17.840	17.562	15.579	11,8%
Óflokkað	9.950	8.530	9.255	7,0%
Vegna skattframkvæmdar	5.458	8.243	8.713	6,6%
Alls	132.991	137.505	132.446	100,0%
% VLF.....	3,4%	3,2%	2,9%	

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneyti, frumvarp til fjárlaga 2024 og Hagstofa Íslands.

Tæplega 69% skattstyrkja er vegna lægri skattprósentu og rúmlega 78% þeirra má rekja til virðisaukaskatts. Þá er rúmt 41% skattstyrkja flokkað til fjölskyldumála, rúmlega 22% til ferðaþjónustu og tæplega 12% til húsnæðisstuðnings, eins og má nánar sjá í töflu. 1 Lækkun skattstyrkja í hlutfalli af VLF árið 2024 má að mestu rekja til áforma um breytingar á stuðningi vegna kaupa á rafbílum og lækkun endurgreiðslu VSK á vinnu á byggingarstað.

Skattastyrkir eru skilgreindir sem frávik frá grunngerð skattkerfisins ætlað til að veita fjárhagslegan stuðning til að bæta hag einstaklinga, fyrirtækja og annara aðila, þar með talið sjálfseignarstofnana. Áhrifin á fjárhagsáætlanir hins opinbera, eða fjárlög, geta verið þau sömu og ef greidd væru bein framlög. Eftir veittan stuðning eru almenn skatthlutföll hærrí en ella, eða minna til ráðstöfunar til lögboðinna verkefna (sjá t.d. AGS/IMF 2022).

Ekki er einfalt að meta skattastyrki og þarf oft að áætla þá með einhverri ónákvæmni auk þess að spurning er hve langt eigi að ganga í þeim efnum. Til eru neikvæðir skattastyrkir, það er þegar lagður er á sérstakur hærrí skattur á tiltekinn afmarkaðan hóp skattgreiðenda umfram það sem gerist almennt (fjármála- og efnahagsráðuneytið 2010).

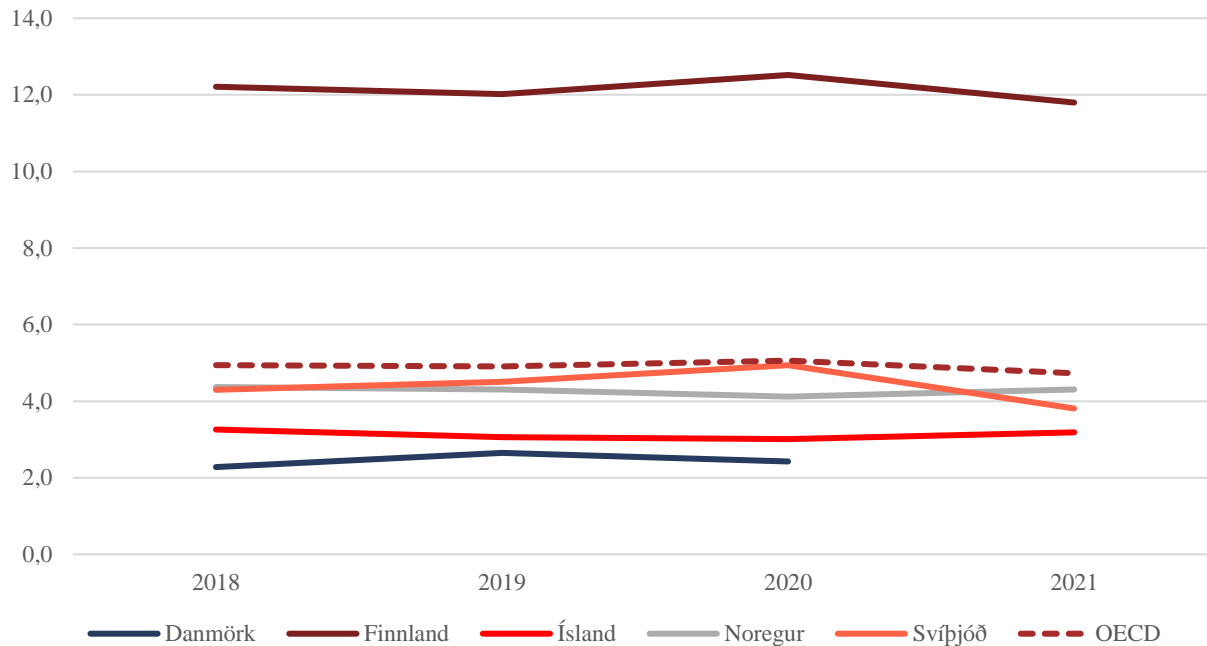
Í lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, er skattastyrkur skilgreindur sem: „Eftirgjöf á skattkröfu á hendur skattgreiðanda vegna sérstakra aðstæðna eða atvika“. Enn fremur er í lögnum ákvæði um að birta skuli yfirlit yfir skattastyrki fyrir A1 - hluta í greinargerð með fjárlagafrumvarpi og sundurliðað yfirlit um skattastyrki, sem ekki eru útborganlegir, skal sýnt sérstaklega í tekjuyfirliti ríkisreiknings.

Þó að reynt sé að staðla mat á umfangi skattstyrkja á milli ríkja eru mörg álitamál í þeim efnum og mismunandi leiðir farnar í skattkerfum, sem gerir samanburð erfiðan. Komið hefur verið á fót gagnagrunni með það að markmiði að bæta aðferðarfræðina og samhæfa gögn. Gagnagrunnurinn, Global Tax Expenditures Database (GTED), nær yfir 101 ríki og hafa gæði gagnanna farið batnandi (Reconda 2021). Samkvæmt gagnagrunninum er umfang skattstyrkja þróaðra ríkja mest hjá Hollandi, Írlandi og Finnlandi. Umfang skattstyrkja í Hollandi og á Írlandi hefur vaxið vegna stefnu þessara ríkja um að laða til sín alþjóðleg fyrirtæki með ríflegum skattastyrkjum (IDOS 2023).

Á mynd 2 má sjá umfang skattstyrkja á Norðurlöndum og að meðaltali í ríkjum OECD samkvæmt gagnagrunninum.

Eins og fram kemur á myndinni er umfang skattstyrkja á Íslandi minna en að meðaltali í ríkjum OECD og næst lægst á Norðurlöndum, aðeins Danmörk er með minna umfang. Finnland sker sig úr með mikið umfang skattstyrkja. Ítrekaðir eru fyrirvarar vegna mismunandi uppbyggingar á skattkerfum og eðli frádráttarliða, það er hvort þeir koma sem lækkun tekna (skattastyrkir) eða eru færðir sem útgjöld. Á það einkum við um skatta á tekjur.

Mynd 2 Skattastyrkir sem hlutfall af VLF, 2018 - 2021.



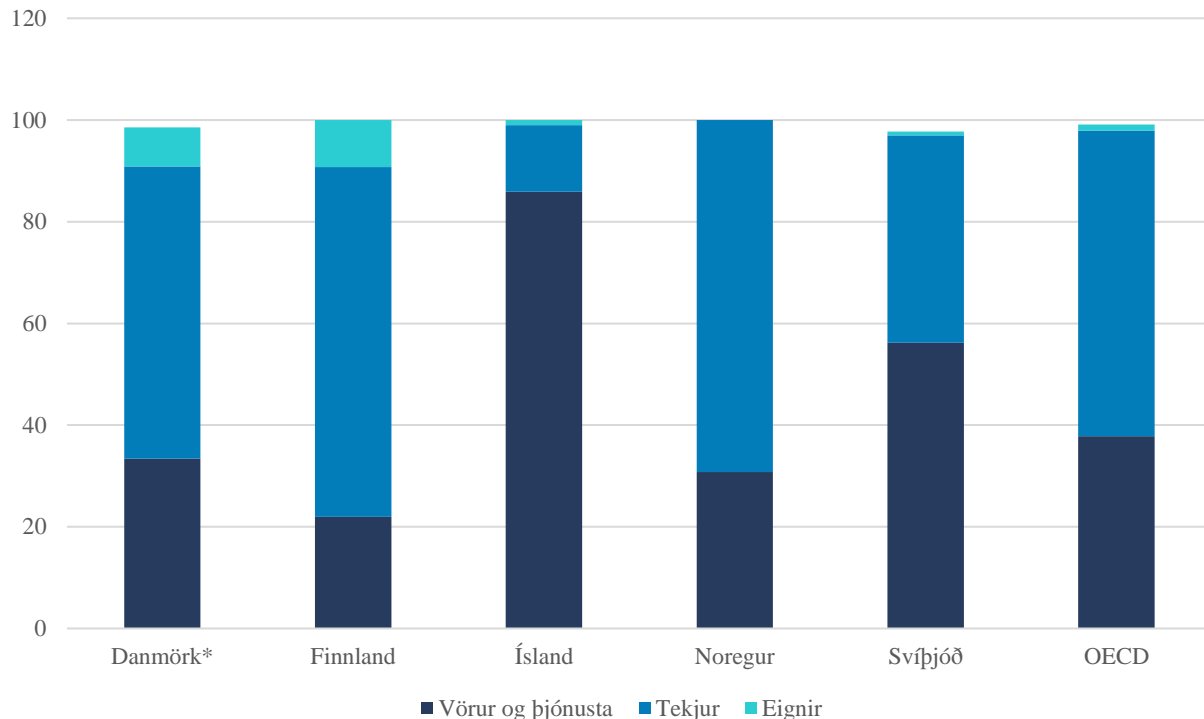
Heimild: Global Tax Expenditures Database (GTED).

Athygli er vakin á því að tölur í gagnagrunni GTED geta verið eitthvað frábrugðnar tölum sem birtast í ríkisreikningi vegna hugsanlega mismunandi skilgreininga eða flokkana, enda álitamál mörg. Upplýsingum í gagnagrunn GTED er safnað frá viðkomandi ríkjum og þær samræmdar. Því geta hlutföll verið mismunandi eftir því við hvað er miðað, en sá mismunur virðist í tilfelli Íslands þó ekki vera mikill.

Ef litið er á skattastyrki eftir skattstofni, það er hvernig þeir skipast á skatta sem lagðir eru á vörur og þjónusta, tekjur eða á eignir, kemur fram nokkur mismunur á milli ríkja.

Eins og sést á mynd 3 er yfirgnæfandi hlutfall skattastyrkja hér á landi vegna skatta á vörur og þjónustu, eða tæplega 86% árið 2021 (tæplega 90% skv. töflunni að framan), á meðan meðaltal OECD er um 38%. Ef til vill skýrist það að hluta af því hvernig skattkerfin eru byggð upp og stuðningi háttáð, t.d. að vaxta- og barnabætur eru færðar sem útgjöld hér á landi.

Mynd 3 Skipting skattastyrkja, samanburður við Norðurlönd og OECD.



Heimild: Global Tax Expenditures Database (GTED), *Danmörk 2020 (ef súla nær ekki 100 er mismunur óflokkað).

Ekki eru tiltækar upplýsingar um skiptingu skattastyrkja fyrir Ísland eftir því hver á að njóta þeirra (e. beneficiary). Erfitt er að meta slíkt enda skiptast skattastyrkir gjarna á seljanda og kaupanda eftir aðstæðum á markaði hverju sinni. Þó sýna tölur í gagnagrunni GTED að í Finnlandi beinist meirihluti skattastyrkja til heimila, eða rúm 68%, en í Noregi að meiri hluta til fyrirtækja (61% og til heimila 14%) og í Danmörku er meirihlutinn til heimila (eða 57% og til fyrirtækja 42%). Fyrir Svíþjóð fellur meirihlutinn undið óflokkað eða annað og sýnir kannski best hve mörg álitamál koma upp við slíka flokkun og að fyrirvara verður að gera við hana.

Þar sem skattastyrkir hér á landi eru einkum vegna virðisaukaskatts, eða 78%, er vert að skoða þann skatt nánar.

Virðisaukaskattur

Áætlað er að undanþágur og lægra skattþrep virðisaukaskatts hafi numið rúmlega 100 milljörðum á Íslandi árið 2023, eða 2,7% af vergri landsframleiðslu (VLF).

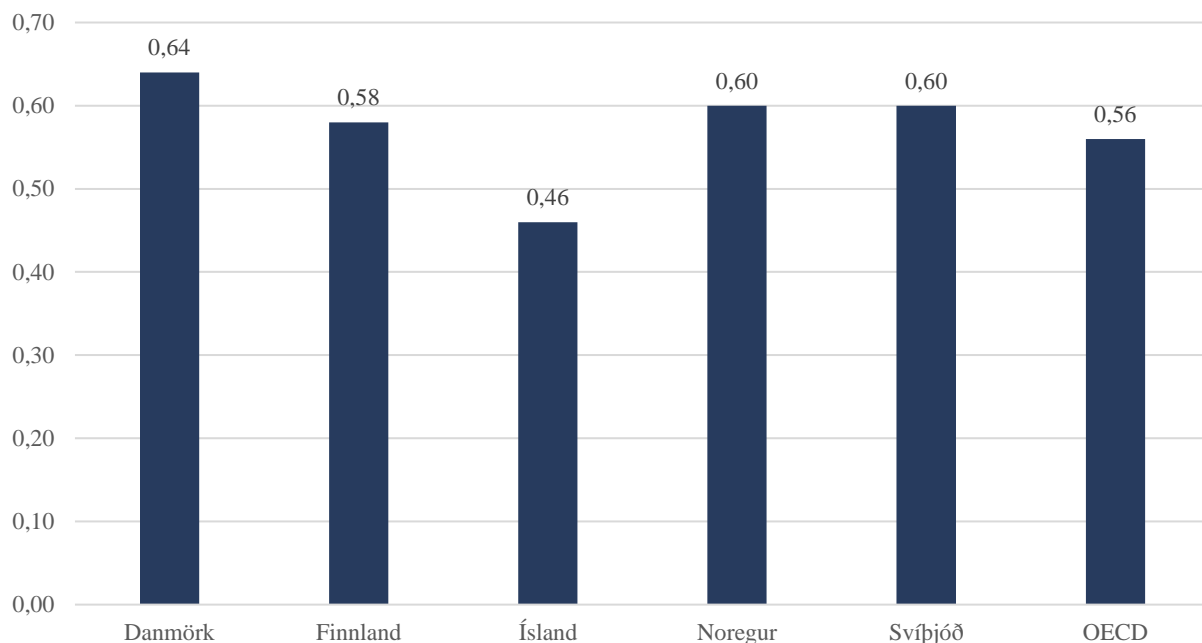
OECD leggur til mælikvaða til að meta skilvirkni virðisaukaskatts og umfang undanþága (OECD 2022). Miðar stofnunin skilvirknina við hlutfalli þess sem VSK skattkerfið skilar í tekjur á hverju ári af fræðilega mögulegum tekjum ef allar vörur og þjónusta féllu undir almennt skatthlutfall. Til að meta mögulegar tekjur er reiknað með neysluútgjöldum þjóðhagsreikninga

(Consumption Expenditure, Item P3, SNA), það er einkaneyslu og samneyslu, fyrir greiðslu virðisaukaskatts margfaldað með almenna skatthlutfallinu. Er því um nálgun að ræða, það er:

$$VRR = VR/(C-VR) \times r$$

Þar sem VRR stendur fyrir tekjuhlutfall (Revenue Ratio), VR eru raunverulegar tekjur af virðisaukaskatti, C táknar heildarneysluútgjöld og r er almennt skatthlutfall virðisaukaskatts.

Mynd 4 VRR hlutföll á Norðurlöndum og meðaltal OECD árið 2020.

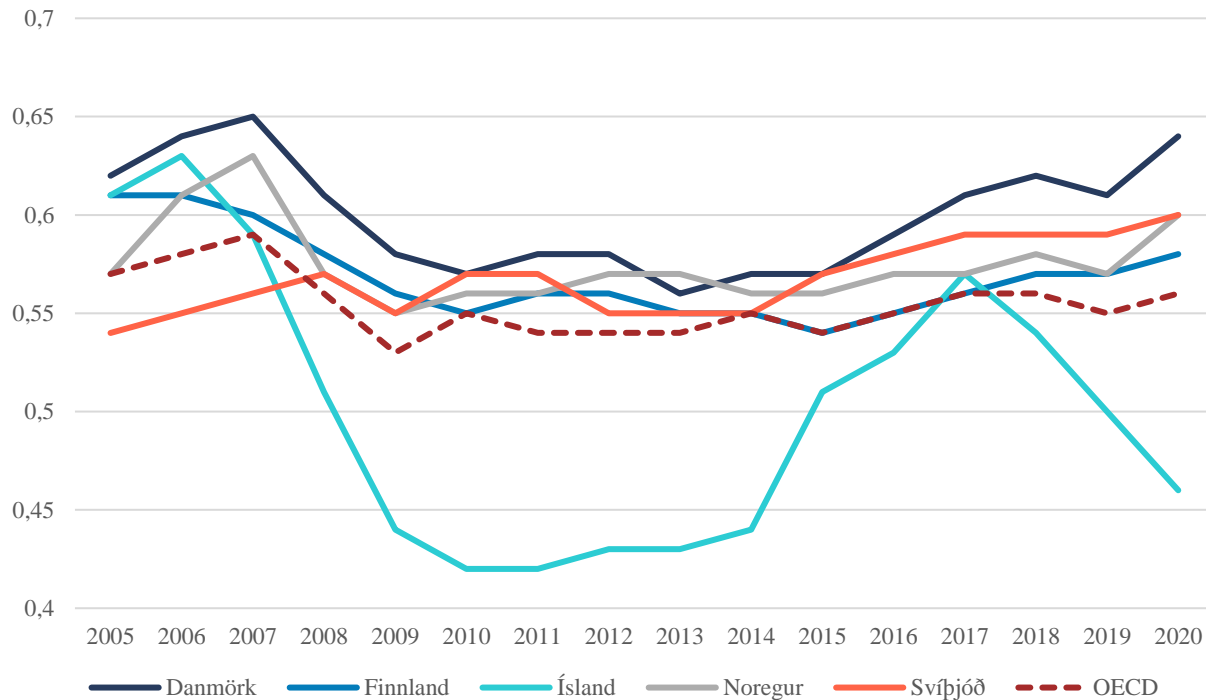


Heimild: OECD, 2022

Norðurlönd eru svipuð að því leyti að þau eru öll með tiltölulega hátt almennt virðisaukaskatthlutfall og búa við hátt tæknistig í rafrænum skattskilum og skráningum. Niðurstöðurnar benda til þess að undanþágur og lægri þrep virðisaukaskatts hafi verið meiri að umfangi hér á landi árið 2020 en í öðrum Norrænum ríkjum og meiri en að meðaltali í OECD. VRR hlutfallið var 0,46 hér á landi 2020, samkvæmt áætlun OECD. Það bendir til þess að meirihluti fræðilega mögulegs skattstofns hafi verið óskattlagður það ár, eða 54%.

Þann fyrirvara verður að gera að um nálgun er að ræða miðað við fræðilegt umfang t.d. að opinber þjónusta verði ekki undanskilin. Þá er umfang atvinnugreina sem algengara er að séu í lægra þrepi, svo sem ferðaþjónustu, mismunandi í ríkjunum. Þá geta miklar breytingar í neyslu vegna áfalla haft áhrif á einstök ár. Það er, ef dregur hlutfallslega meira úr neyslu á vöru og þjónustu í hærra þrepi, en á vörur og þjónustu í lægra þrepi, sem oftast eru nauðsynjavörur, svo sem matvörur. Þá mun VRR hlutfallið fyrirsjáanlega hækka hér á landi árið 2024 og munurinn minnka eitthvað vegna breytinga á niðurfellingu VSK á rafbíla og lækkunar á endurgreiðslu VSK á byggingu íbúðarhúsnæðis. Er því áhugavert að skoða hvernig VRR hlutfallið hefur þróast undanfarin ár.

Mynd 5 Þróun í VRR hlutföllum 2005 - 2020.



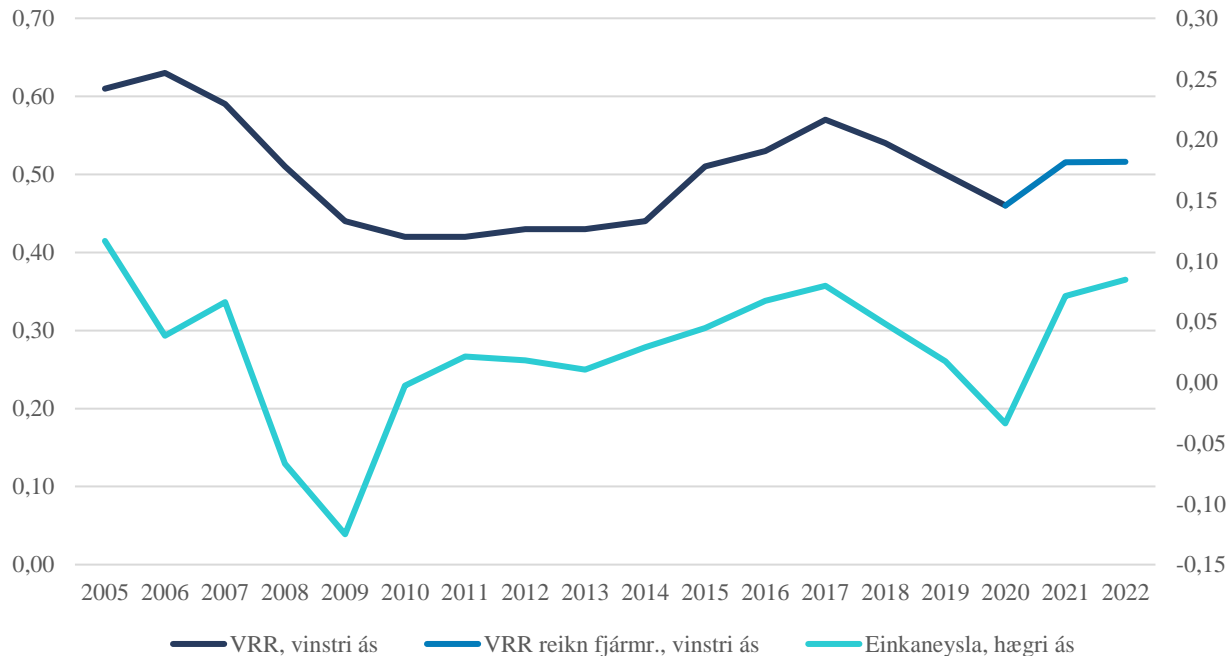
Heimild: OECD 2022

Miklar sveiflur á hlutfallinu á Íslandi skera sig úr eins og sjá má á mynd 5. Sé horft yfir tímabilið er þó stuðningurinn hér á landi að meðaltali meiri (lægra VRR hlutfall) en í nágrannaríkjum og meðaltal OECD. Athyglisvert er að stuðningurinn eykst hratt eftir árin 2007 til 2009, í kjölfar fjármálahrunsins og helst mikill þar til hann minnkar hröðu skrefum til ársins 2017, en eftir það vex hann aftur hröðum skrefum til ársins 2020, það er á meðan áhrif heimsfaraldursins eru sem mest. Lækkun almenna skatthlutfallsins úr 24,5% í 24,0% árið 2017 ætti ekki að hafa teljandi áhrif.

Miklar breytingar á neysluhegðun eftir fjármálahrunið skýra að öllum líkindum þessar breytingar, minni neysla á dýrum heimilistækjum, húsgögnum, raftækjum og bifreiðum og þar af leiðandi hlutfallslega aukið vægi á neyslu nauðsynjavöru í lægra skattþrepi eykur vægi lægra þrepsins í neyslunni. Aukinn kaupmáttur og betri fjárhagsleg skilyrði auka svo hlutfallslega neyslu á vörum í hærra þrepi. Þegar heimsfaraldurinn stóð yfir með talsverðum lokunum dró aftur úr neyslu, en vextir lækkuðu og áhrifin urðu hvað mest á ferðaþjónustu sem er í lægra þrepi og hefði því mátt búast við að stuðningurinn minnkaði, eða stæði í stað. Einkum vegna minni stuðnings við ferðaþjónustu (það er VRR hlutfallið hækkaði), en þvert á það jókst áætlaður stuðningur. Líklegast er að dregið hafi það mikið úr einkaneyslu heimilanna að það hafi haft meiri áhrif en minnkandi hlutur ferðaþjónustu. Kom það meðal annars fram í auknum sparnaði heimilanna.

Það er því áhugavert að skoða saman þróun VRR hlutfallsins og raunbreytinga á einkaneyslu samkvæmt skilgreiningu þjóðhagsreikninga.

Mynd 6 VRR hlutfall og raunbreyting í einkaneyslu 2005 - 2022 (%).



Heimild OECD 2022, Hagstofa Íslands, ríkisreikningur og útreikningar fjármálaráðs.

Eins og sjá má á mynd 6 er fylgni með raunbreytingu einkaneyslu og VRR hlutfallsins, sem styður að sveiflur á VRR hlutfallinu megi að mestu rekja til hlutfallslega meiri samdráttar í neyslu vöru og þjónustu í efra þrepi en í lægra þrepi þegar þrengir að og svo snýst dæmið við þegar úr rætist. Mikil fylgni er einnig við breytingu á vergri landsframleiðslu og eru því sveiflujöfnunarhrif virðisaukaskattkerfisins talsverð.

Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum má áætla að VRR hlutfallið hafi hækkað úr 0,46 árið 2020 í rúmlega 0,51 árin 2021 og 2022. Hlutfallið er nokkru lægra en á Norðurlöndum og að meðaltali í OECD. Gera má ráð fyrir að það hækki enn árið 2023 vegna aukinnar einkaneyslu á fyrri hluta ársins og að dregið var úr endurgreiðslu VSK á húsnæði á miðju ári. Sú þróun ætti að halda áfram árið 2024 vegna breytinga á stuðningi við kaup á rafbílum og færa hann um gjaldahlið fjárlaga, auk þess að lækkun endurgreiðslu VSK á vinnu við íbúðarhúsnæði kemur fram á heilu ári. Aftur á móti eru skýr merki um að hratt dragi úr vexti einkaneyslu, sem dróst reyndar saman frá fyrra ári á þriðja og fjórða ársfjórðungi 2023, samkvæmt bráðabirgðaniðurstöðum þjóðhagsreikninga Hagstofunnar.

Um efnahagsleg áhrif skattastyrkja

Skattastyrkir nema verulegum fjárhæðum, árið 2023 er áætlað að þeir hafi numið 137,5 milljörðum króna, eða 13% af skatttekjum ríkissjóðs. Er því mikilvægt að þeir séu sýnilegir og um þá sé fjallað, eins og annað í starfsemi hins opinbera.

Almennt er talið að undanþágur og mismunandi skattþrep neysluskatta valdi því að skattar brengli ráðstöfun framleiðsluþátta, dragi úr skilvirkni skattkerfisins og auki möguleika á undanskotum. Auk þess má gera ráð fyrir meiri hvata til undanskota við hærri almenn skattþrep og skattaframkvæmd verði flóknari og dýrari þar sem undanþágur eru margar. Þá gera undanþágur og mismunandi skattþrep neysluskatta ógagnsæja og ekki er víst að sá sem á að njóta stuðningsins geri það nema að hluta og mótaðili viðskiptanna taki sinn hluta. Hætt er við að aðrar markvissari leiðir að sama markmiði, sem gætu skilað meiri árangri og kostað minna, séu ekki skoðaðar. Erfitt getur verið að vinda ofan af slíkum undanþágum þar sem hagsmunahópar bregðast jafnan hart við. Er því auðveldara að koma þeim á en að snúa til baka, jafnvel þó boðaðar séu skilvirkari aðgerðir í staðinn til að ná sömu markmiðum.

Í þessu sambandi má einnig vekja athygli á endurgreiðslu kostnaðar við nýsköpun og endurgreiðslu kostnaðar vegna kvikmyndagerðar. Þær greiðslur koma fram sem útgjöld í fjárlögum og fjármálaáætlunum, en bera að ýmsu öðru leyti einkenni skattastyrkja. Endurgreiðslur vegna nýsköpunar, það er kostnaðar vegna rannsókna og þróunar (R&P), til fyrirtækja, námu tæplega 13,9 milljörðu árið 2023 og fara hratt vaxandi.

Endurgreiðslur R&P eru að stærstum hluta greiddar til viðkomandi fyrirtækja og aðeins hluta þeirra er skuldajafnað á móti tekjum. Í töflu 2 er umfang endurgreidds kostnaðar vegna rannsókna og þróunar síðustu tvö ár.

Tafla 2 Stuðningur til fyrirtækja vegna rannsókna- og þróunar (m.kr.).

	2022	2023	% br.
Endurgreisur	10.889	12.638	16,1%
Skuldajöfnun á móti tekjuskatti	715	1.216	70,1%
Samtals	11.604	13.854	19,4%

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2023,2)

Samtals nam stuðningurinn tæplega 14 milljörðum króna árið 2023 og jókst um rúm 19% á milli ára. Alls fengu 274 fyrirtæki stuðnings árið 2023, eða rúmlega 45 m.kr. á hvert fyrirtæki að meðaltali. Mikil munur eru þó á milli fyrirtækja og nema hæstu endurgreiðslurnar 350 milljónum króna á hvert fyrirtæki (Skatturinn 2023). Aðeins tæplega 9% styrkjanna var skuldajafnað á móti tekjuskatti og 91% greitt beint til þeirra úr ríkissjóði.

Styrkir vegna endurgreiðslu kostnaðar við kvikmyndagerð námu tæplega 2,9 milljörðum króna árið 2023 og eru áætlaðar 2,5 milljarðar í fjárlögum fyrir árið 2024. Fyrstu fjóra mánuði

ársins 2024 nema samþykktar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar 4,2 milljörðum króna, þar af fær eitt erlent stórfyrirtæki styrk er nemur 4 milljörðum. (Kvikmyndamiðstöð Íslands 2024).

Auk þessara styrkja má nefna styrki til bókaútgáfu, fjölmiðlastyrki, styrki til landbúnaðar o.fl.

Með sama hætti og eðlilegt er að fjallað sé reglulega um ráðstöfun og markmið með skattastyrkjum er eðlilegt að fjallað sé reglulega um endurgreiðslur kostnaðar við forgangsröðun í ríkisfjármálum.

Þer því að fagna því að fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur aukið gagnsæi með því að birta yfirlit yfir áætlaða skattastyrki í greinargerð frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2024. Það má þó gera betur, með því að birta á einum stað nánara yfirlit yfir skattastyrki með tilvísunum í lagaákvæði, skattstofn og gera grein fyrir breytingum. Þá þarf að sýna nánara niðurbrot á umfangi og kostnaði við skattastyrkina. Loks þarf að gera grein fyrir markmiðunum með skattastyrkjum og flokka þá eftir því hver á að njóta stuðningsins, það er skipt á heimili, fyrirtæki, sjálfseignarstofnanir og opinbera aðila. Með því mun almenningur, fjölmiðlar og fjárveitingavaldið, það er Alþingi, eiga betri kost á að fjalla um skattastyrki með sambærilegum hætti og um aðra styrki sem veittir eru með heimild í fjárlögum ár hvert.

2. Heimildir

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS/IMF) 2022, How to Evaluate Tax Expenditures, Note 22/05, 2022.

Global Tax Expenditures Database (GTED) <https://gted.taxexpenditures.org/>

Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2010 greinargerð með frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2011, kafli 9.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2023, greinargerð með frumvarpi til fjárlaga 2024.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2023,2, fréttatilkynning, <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2023/12/01/Alagning-opinberra-gjalda-a-logadila-vegna-rekstrararsins-2022/>

IDOS 2023. Tax Expenditures in OECD Countries, Findings from the Global Tax Expenditures Database, IDOS Discussion Paper 7/2023.

Kvikmyndamiðstöð Íslands (2024), <https://www.kvikmyndamidstod.is/frettir/2-9-milljardar-i-endurgreidslur-vegna-kvikmyndagerdar-a-arinu-2023>

OECD 2022 Consumption Tax Trends 2022, VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends, OECD 2022.

Reconda, A, von Halderwang, C., and Aliu, F. (2021). The Global Tax Expenditures Database (GTED) Companion Paper (á vef GTED).

Skatturinn 2023, <https://www.skatturinn.is/atvinnurekstur/framtal-og-alagning/fradrattur-vegna-nyskopunar/>