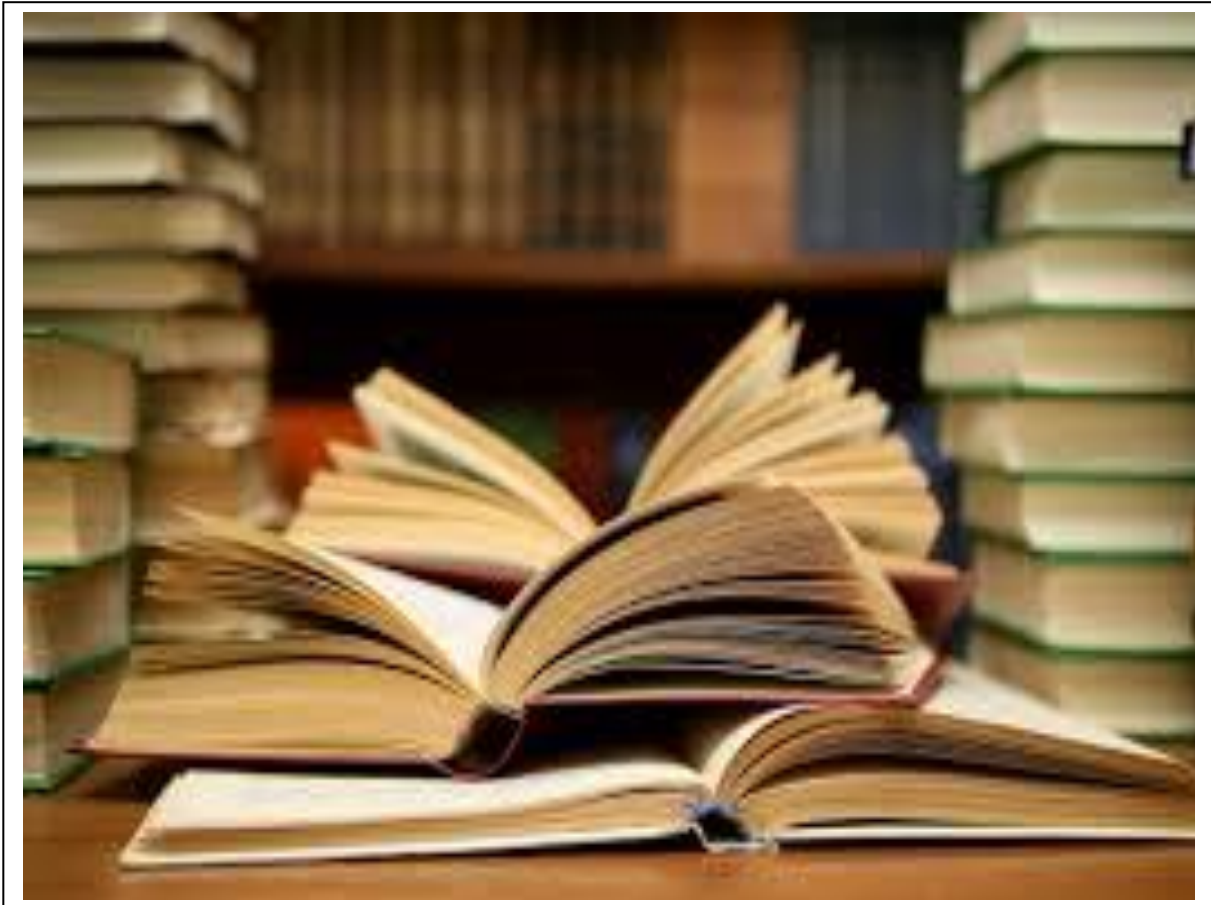


Hagrannsóknir sf

Niðurfelling virðisaukaskatts á íslenska bókaútgáfu: Hagræn skoðun



Mars 2018

Formáli

Með samningi við Mennta- og menningarmálaráðuneytið sem undirritaður var þann 20. mars sl. tóku Hagrannsóknir sf að sér að gera úttekt á því hver hagræn áhrif fylgja því að afnema virðisaukaskatt af íslenskum bókum og meta hagræn áhrif aðgerða er lagðar voru til í skýrslu um bókmenningsstefnu sem unnin var á árinu 2017. Eftirfarandi drög að skýrslu um niðurfellingu virðisaukaskatts á íslenska bókaútgáfu er áfangi í þeirri vinnu. Af hálfu Hagrannsóknna vann dr. Ragnar Árnason þessa skýrslu.

22.3 2018

Fyrir hönd Hagrannsóknna sf
Ragnar Árnason

Efnisyfirlit	Bls.
Meginatriði	1
I. Almenn atriði	3
Íslensk bókaútgáfa	3
Bókalestur	4
Bókaútgáfa og læsi	5
II. Hagræn atriði	5
Virði íslenskrar menningar	6
Virði bókaútgáfu	6
Bætt læsi í landinu	7
Alþjóðleg samkeppnisstaða bókaútgáfu	8
Tekjutap ríkissjóðs	9
Brenslun skattkerfisins	9
III. Tæknileg útfærsluatriði	10
Tilvísanir	12
Viðauki 1. Lækkun tiltekins virðisaukaskatts. Greining	13
Viðauki 2. Virðisaukaskattur á bækur í Evrópu	16
Viðauki 3. Velta í bókaútgáfu og bókalestur	18

Meginatriði

- Íslenska menningu, menningararf og tungu má í heild skoða sem menningarauð þjóðarinnar.
- Menningarauður þjóðarinnar er undir stöðugri og vaxandi ágengni frá menningu umheimsins.
- Menningarauðurinn er að miklu leyti svokölluð almannagæði (e. public goods). Slík gæði geta ekki verið á markaði nema e.t.v. að takmörkuðu leyti og hafa því ekki hæfilegt markaðsverð. Margt bendir hins vegar til að virði menningarauðsins sé mjög mikið á mælikvarða þjóðhagsstærða.
- Mannauður er ein helsta forsenda góðs hagvaxtar. Læsi og lesskilningur eru undirstaða öflugs mannaúðs. Þjóðhagslegt virði læsis og lesskilnings er því að sama skapi hátt á mælikvarða þjóðhagsstærða.
- Íslensk bókaútgáfa er allt að því nauðsynleg til að varðveita menningararfinn, efla menninguna og viðhalda tungumálinu. Hún er einnig veigamikill þáttur í að viðhalda og bæta læsi í landinu.
- Ekki hafa verið gerðar skipulegar hagrannsóknir á framlagi íslenskrar bókaútgáfu til menningarauðs og læsis í landinu. Afar einfaldir reikningar benda þó sterklega til að þetta framlag sé miklu meira en nemur virðisauka í greininni og mælist sennilega í milljörðum króna árlega.
- Íslenskri bókaútgáfu hefur farið ört hnignandi á undanförunum árum.
 - a. Velta hefur dregist saman um nálægt 5% árlega frá 2008.
 - b. Tala seldra eintaka hefur lækkað um tæplega 10% árlega frá 2010.
 Verður þessi samdráttur að teljast ógn við íslenskan menningarauð.
- Bóklestur í landinu hefur sömuleiðis dregist mikið saman á undanförunum árum. Þessi þróun, sem að hluta virðist mega rekja til minni bókaútgáfu, felur í sér ógn við hagvöxt framtíðarinnar.
- Flestar Evrópuþjóðir hafa lægri virðisaukaskatt af bókum en við Íslendingar. Næstu nágrannalönd okkar leggja engan virðisaukaskatt á bækur.
- Þetta þýðir að samkeppnisstaða íslenskrar bókaútgáfu gegn erlendri bókaútgáfu bæði á innanlandsmarkaði sem og erlendis er skert.
- Þegar á allt er litið sýnist hafið yfir vafa að verulegur hagrænn ávinningur geti verið af því að efla íslenska bókaútgáfu. Afnám virðisaukaskatts á bókaútgáfu er skref í þá átt.

- Tekjur ríkissjóðs af virðisaukaskatti á íslenska bókaútgáfu eru óverulegar og enn minni þegar tillit er tekið til áhrifa skattsins á aðrar skatttekjur ríkissjóðs.

I. Almenn atriði

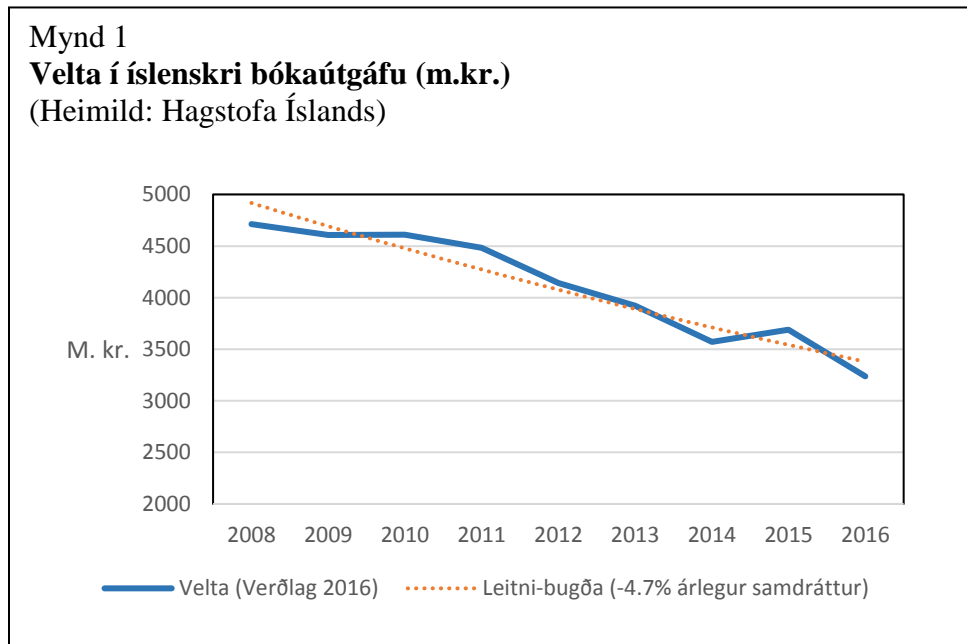
Íslenskt mál og menning eiga undir högg að sækja. Ísland er örland sem býr við vaxandi ágengni frá mannhafi og menningu umheimsins. Við Íslendingar þurfum að hafa okkur alla við til að tungumál okkar og menning tynist ekki í hinum mikla suðupotti alþjóðlegrar menningar.

Sögurritun og bókagerð á sér djúpar rætur í íslenskri menningu. Í samanburði við aðrar þjóðir Norður-Evrópu reis íslensk bókagerð hátt á miðöldum og afreksverk þeirra tíma eru enn ríkur þáttur í sjálfsvitund Íslendinga. Samhliða auknu sjálfstæði þjóðarinnar á nítjándu og tuttugustu öld eflist bókaútgáfa á nýjan leik. Augljóst er að gerð og útgáfa íslenskra bóka er veigamikill þáttur í að varðveita og efla íslenska tungu og menningu.

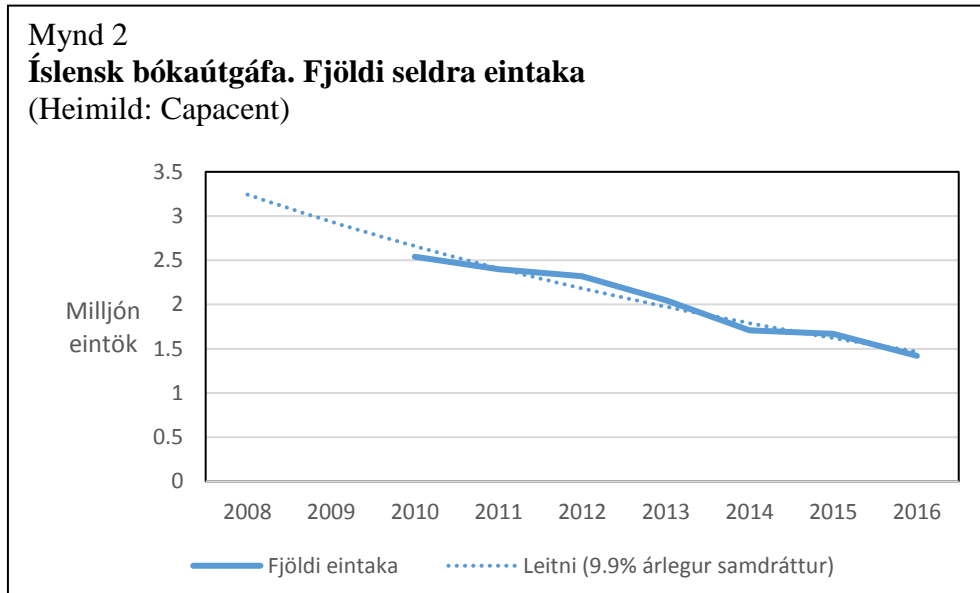
Vegna smæðar þjóðarinnar í samanburði við umheiminn er varðveisla og efling íslenskrar menningar eflaust baráttu sem engan endi tekur. Reynsla okkar og annarra sýnir þó að unnt er að halda sjó í þeirri baráttu og jafnvel vel það ef viljinn er fyrir hendi. Hins vegar sýnist líklegt að til að það megi takast þurfi að taka rösklega til hendinni á mörgum sviðum. Sú niðurfelling á virðisaukaskatti á íslenska bókaútgáfu sem hér er gerð tillaga um er einungis einn þáttur af mörgum í þessari viðleitni.

Íslensk bókaútgáfa

Íslenska bókaútgáfa hefur á undanförunum árum átt í erfiðleikum og dregist verulega saman. Velta (heildarsala) í greininni hefur minnkað nokkuð jafnt og þétt a.m.k. síðan 2008 eða um nálægt 4.7% á ári að jafnaði (mynd 1).



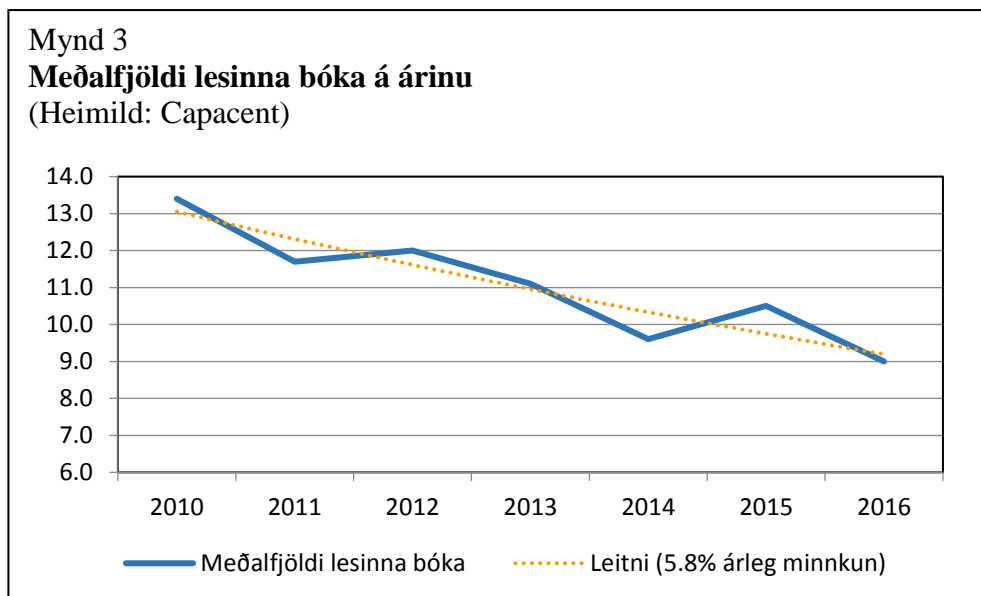
Fjöldi seldra eintaka hefur minnkað enn hraðar. Síðan 2010 (fyrsta ár samræmdrar gagnaraðar skv. athugun Capacent fyrir bókaútgáfendur) hefur fjöldi seldra eintaka fallið um 9.6% árlega að jafnaði (mynd 2).



Það er því engum blöðum um það að fletta að íslensk bókaútgáfa hefur farið hratt minnkandi undanfarin allmörg ár og raunar svo hratt að jaðrar við hrun. Árið 2016 var bókaútgáfa einungis um 2/3 af því sem hún var árið 2008. Haldi þessi samdráttur áfram með sama hraða verður íslensk bókaútgáfa eftir 20 ár einungis um fjórðungur af því sem hún var árið 2008.

Bókalestur

Samdráttur í bókaútgáfu helst í hendur við fyrirbyggjandi upplýsingar um lestur bóka. Samkvæmt



reglulegum könnunum Capacent fyrir íslenska bókaútgefendur hefur árlegur meðallestur bóka fallið um þriðjung síðan 2010 (mynd 3). Jafnframt hefur fjöldi þeirra sem enga bók lesa á árinu meira en tvöfaldast. Samkvæmt könnunum Capacent segist nú um það bil 15% af þjóðinni, þ.e. nálægt sjöundi hver maður, enga bók hafa lesið á árinu.

Sennilegt er að orsakasamhengi sé á milli samdráttarins í íslenskri bókaútgáfu og lesturs bóka. Á hinn bóginn er ekki auðséð í hvaða átt það orsakasamhengi sé. Ekki er ólíklegt að það virki í báðar áttir. Minni bókaútgáfa leiðir til minni lesturs vegna þess að framboð á góðu efni er minna og samfélagsleg umræða um bækur þar með takmarkaðri. Minni bókalestur leiðir á hinn bóginn til minni bókaútgáfu vegna þess að erfiðara er að gefa út bækur með hagnaði. Þannig virðist mega gera ráð fyrir gagnvirkum áhrifum milli bókaútgáfu og bókalesturs. Þau gagnvirku áhrif geta skapað það sem kalla má hvirfil (spíral) sem getur bæði verið jákvæður, þ.e. upp á við, og neikvæður, þ.e. niður á við. Vera kann að við séum nú stödd í neikvæðum hvirfli minnkandi bókaútgáfu og bókalesturs.

Bókaútgáfa og læsi

Ýmislegt bendir til þess að almennu læsi í landinu fari hrakandi. Sé það rétt getur það haft afar skaðvænleg áhrif á hagsæld þjóðarinnar í framtíðinni (sjá nánar hér að neðan).

Ástæða er til að ætla að öflug bókaútgáfa sé til þess fallin að auka lestraráhuga og efla læsi í landinu. Þetta á ekki hvað síst við um útgáfu vandaðra barna- og unglingabóka sem höfða til þeirra sem eru að taka sín fyrstu spor í hagnýtum lestri. Þetta á hins vegar einnig við um öfluga almenna bókaútgáfu því hún vekur að öðru jöfnu athygli í samfélaginu og skapar umræðu sem ekki fer fram hjá ungu fólki og er því til þess fallin að hvetja það til bókalesturs.

II. Hagræn atriði

Íslensk bókaútgáfa leggur af mörkum til menningar og læsis í landinu. Þessi fyrirbæri eru, sem fyrr er á drepið, að talverðu leyti það sem á hagfræðimáli kallast almannagæði (e. public goods; Samuelson 1954). Eiginleikar þeirra eru m.a. að markaðsvirðið er lægra en þjóðhagslegt virði. Því má ganga að því vísu að framlag bókaútgáfu til hagsældar þjóðarinnar sé umfram mældan virðisauka greinarinnar. Innan hagfræðinnar hafa verið þróaðar aðferðir til að slá máli á svona viðbótarvirði. Slíkt mat er hins vegar talsvert margbrotið og krefst umfangsmikillar og vandasamrar tæknivinnu (Navrud and Ready 2002, Throsby 2003).¹ Það sem hér fer á eftir ber því fyrst og fremst að skoða sem tilraun til að draga fram það sem virðast meginatriði málsins og gefa hugmynd um stærðargráður .

¹ Meðal annars er í slíku mati iðulega beitt aðferðum eins og skilyrtu verðmætamati (e. contingent valuation) og valtilraunum (e. choice experiments)

Virði íslenskarar menningar

Margt bendir til þess að þorri Íslendinga vilji gjarnan að menningararfurinn sé varðveittur og menning þjóðarinnar eflid. Sé svo er um að ræða raunverulega eftirspurn eftir sameiginlegum menningarverðmætum. Þessi eftirspurn hefur sama gildi og önnur eftirspurn. Henni er hins vegar erfitt að koma á framfæri á hinum hefðbundna markaði.² Hún hefur því ekki markaðsverð, birtist ekki í venjulegum hagtölum og er ekki mæld í landsframleiðslunni. Hún er þó ekki síður raunveruleg en t.d. eftirspurn eftir matvælum og húsnæði (Throsby 1999, Ulibarri 2000). Til eru aðferðir til að leggja skynsamlegt mat á virði þessarar eftirspurnar (sjá t.d. Navrud og Ready 2002, Throsby 2003) þótt það hafi ekki verið gert hér á landi. Afar sennilegt er að þetta virði sé hátt, jafnvel í samanburði við landsframleiðsluna.

Íslensk menning og menningararfur hafa ekki aðeins gildi fyrir þá sem nú lifa. Afar líklegt er að kynslóðir framtíðarinnar munu kjósa að eiga aðgang að íslenskum menningararfi fortíðarinnar og sérkennum hans. Sama máli gegnir væntanlega einnig um fólk í öðrum löndum. Með vaxandi tekjum verður menning og menningararfleifð stöðugt meira virði. Þótt þetta virði liggi ekki fyrir og eflaust enn tormældara en virði menningarinnar í dag bendir allt til þess að það sé töluvert. Tilvera þess leggur núverandi kynslóðum þá skyldu á herðar að varðveita menninguna og menningararfinn ekki síður en íslenska náttúru. Ein leið til þess er öflug bókaútgáfa eins og við Íslendingar ættum að þekkja þjóða best.

Þá er vert að hafa í huga að íslensk menning, tunga og saga eru veigamiklir þættir í sjálfsvitund og sjálfstrausti þjóðarinnar. Hvort tveggja á þátt í að skapa Íslandi, Íslendingum og íslenskum fyrirtækjum stöðu og svigrúm í heimssamfélaginu og er þess vegna ein af forsendum efnahags landsmanna í dag.

Sérmening hópa og sjálfstæði þeirra virðast samofin. Sjálfstæði virðist tilgangslítið án sérmeningar. Alþekkt er að hópar og þjóðir leggja oft mjög mikið í sölurnar til að varðveita sjálfstæði sitt og sérmeningu.³ Bendir sú staðreynd til þess að virði sérmeningar geti verið mjög mikið.

Þegar á allt þetta er litið, sýnist erfitt að komast að annarri niðurstöðu en þeirri að virði íslenskrar menningar og menningararfs sé mikið á mælikvarða hefðbundinna þjóðhagsstærða.

Virði bókaútgáfu

Íslensk menning og menningararfur í heild er auðvitað ekki það sama og íslensk bókaútgáfa. Bókaútgáfan leggur hins vegar af mörkum til menningarinnar og á þátt í að varðveita menningararfinn. Hún vinnur gegn rýrnun menningarinnar, getur átt þátt í að styrkja hana og efla og felur í sér varðveislu hennar að einhverju marki. Sem slík hefur bókaútgáfa gildi umfram markaðsvirði sitt. Hversu mikið það gildi er fer eftir virði menningarinnar og framlagi bókaútgáfunnar til hennar.

² Ástæðan er sú að menning og menningararfur er a miklu leyti almannagæði.

³ Á meðal þeirra aðferða sem beitt er má nefna styrjaldir milli þjóða og andóf og jafnvel vopnuð barátta hópa gegn framandi yfirráðum.

Menningu og menningararf má skoða sem stöðustærðir (e. state variables) sem eru hliðstæðar öðrum þjóðhagslegum stöðustærðum eins og fjármunum, mannaði og náttúruauði. Því kann að vera viðeigandi að tala um menningarauð þjóðarinnar. Sem fyrr greinir er virði menningarauðs þjóðarinnar sennilega mjög mikið.

Íslensk bókaútgáfa felur í sér fjárfestingu í menningunni og menningararfinum. Í ljósi þess hvað sögur, bækur og bókagerð eru snar þáttur í íslenskum menningararfi virðist mega gera ráð fyrir að virði þessarar fjárfestingar sé mikið. Hversu mikið það er mælt á kvarða hefðbundinna þjóðhagsstærða er erfitt að segja.

Lítill hugaræfing gæti gefið hugmynd um þær stærðargráður sem um gæti verið að ræða. Gerum ráð fyrir að virði menningarauðs þjóðarinnar sé svipað og fjármunaeignar þjóðarinnar, þ.e. svona fjórföld landsframleiðslan. Gerum jafnframt ráð fyrir því að framlag bókaútgáfunnar til að viðhalda þessum menningarauði sé 0.1% ári, sem virðist miklu líklegra til að vera vanmat en ofmat. Þá er árlegt framlag bókaútgáfunnar (umfram markaðsvirði hennar) 0.004% af landsframleiðslunni eða um 10 mia á ári.

Þetta er auðvitað aðeins dæmi sem byggir að miklu leyti á getgátum um stærðir. Dæmið virðist þó sýna að viðkomandi upphæðir geti verið háar á þjóðhagslegan mælikvarða. Eftirfarandi tafla, sem miðast við mismunandi virði menningarauðs og framlags bókaútgáfu til hennar varpar væntanlega skýrara ljósi á málið.

Tafla 1 Virði bókaútgáfu: Dæmi Upphæðir í mia. kr.				
Virði menningar	Framlag bókaútgáfu til menningar			
	0.01%	0.05%	0.1%	0.2%
1000	0.1	0.5	1.0	2.0
5000	0.5	2.5	5.0	10.0
10000	1.0	5.0	10.0	20.0
15000	1.5	7.5	15.0	30.0

Tafla 1 sýnir m.a. að virði framlags bókaútgáfu til menningar getur hæglega verið mjög mikið. Hún sýnir jafnframt að til þess að þetta virði geti talist innan við 0.1 mia kr. árlega þurfi bæði þjóðhagslegt virði menningar og framlag bókaútgáfu til hennar að vera lægra en raunhæft virðist.

Bætt læsi í landinu

Óhætt virðist að gera ráð fyrir að öflugri bókaútgáfa myndi stuðla að því að bæta almennt læsi í landinu. Ekki er hlaupið að því að áætla virði þessa. Eftirfarandi vangaveltur varpa þó væntanlega einhverju ljósi á þær stærðargráður sem um getur verið að ræða.

Kostnaður við rekstur grunnskólans mun hafa verið um 52 mia kr. á árinu 2016 (gögn Hagstofunnar). Mjög veigamikil hlutverk grunnskólans er að kenna börnum að lesa og lestrarkennsla (í viðum skilningi, þ.e. með íslenskukennslu) er ugglaut stór þáttur í starfi grunnskólans. Sé t.d. gert ráð fyrir því að þessi kennsla sé 10% af grunnskólastarfinu, eru viðkomandi opinber útgjöld því u.þ.b. 5.2 mia kr. og 10.4 mia kr. ef lestrar- og íslenskukennsla er 20% af kennslustarfinu. Þessar upphæðir, eru m.ö.o. vísbending um það sem samfélagið leggur nú þegar í það að kenna lestur og lestrarskilning í skólakerfinu.

Menntun eykur mannauð sem af hagfræðingum er talin ein helsta forsenda hagvaxtar (sjá t.d. Romer 1996). Góð lestrarkunnátta er hins vegar bæði hluti af mannauð og nauðsynleg til menntunar. Ólæsi eða vanlæsi mun því að öðru jöfnu draga úr hagvexti og þar með efnahagslegri velsæld. Mikilvægt er að átta sig á að þessi neikvæðu áhrif verða þeim mun meiri sem lengra líður. Ástæðan er sú að hagvöxtur safnast upp og lítið eitt minni hagvöxtur yfir nokkurra ára skeið þýðir miklu lægri þjóðarframleiðslu í framtíðinni.

Gerum t.d. ráð fyrir að landsframleiðslan sé 2449 mia.kr. (eins og hún er talin hafa verið 2016; gögn Hagstofunnar) og að hagvöxtur sé 2% á ári að jafnaði (sem er nærri lagi undanfarna áratugi), en vanlæsi minnki hann um 0.1% eða niður í 1.9% á ári. Þá kemur í ljós að lækkun landsframleiðslu vegna vanlæsis er um 2.4 mia kr. á fyrsta ári, um 29 mia kr. eftir 10 ár og um 133 mia kr. eftir 30 ár. Þetta eru háar upphæðir á þjóðhagslegan mælikvarða. Tölurnar verða einnig háar jafnvel þótt áhrif vanlæsis á hagvöxt séu ekki nema 1/10 af því sem gert var ráð fyrir hér að ofan (þ.e. -0.01% á ári).

Því má ljóst vera að þjóðhagslegur kostnaður við vanlæsi getur hæglega verið mjög mikill. Það er því eftir miklu að slægjast með því að bæta læsi í landinu. Að þessu leyti kann opinber stuðningur við íslenska bókaútgáfu því að vera góð fjárfesting jafnvel þótt ekki komi annað til.

Alþjóðleg samkeppnisstaða bókaútgáfu

Íslensk bókaútgáfa er hluti af atvinnulífi landsmanna. Fyrir þjóðarhag er mikilvægt að allir íslenskir atvinnuvegir búi við sem jafnasta samkeppnisstöðu við erlenda atvinnuvegi. Flest önnur lönd í Evrópu ýmist leggja ekki á eða leggja lægri virðisaukaskatt á bækur en hér er gert. (sjá viðauka 2). Erlendar bækur eru að einhverju (ef til vill talsverðu) leyti staðgönguvara fyrir íslenskar. Þar með þýðir 11% virðisaukaskattur á íslenskar bækur að samkeppnisstaða íslenskrar bókaútgáfu er skert gagnvart erlendum samkeppnisaðilum.⁴ Frá efnahagslegu sjónarmiði og miðað við alþjóðlegar viðskiptareglur virðist slík skattastefna fjarri lagi. Því til viðbótar er með þessari mismunun verið að gera erlendri menningu og tungu hærra undir höfði en innlendri og þar með kerfisbundið grafið undan íslenskri menningu og íslenskri tungu. Hlýtur það að teljast nokkuð sérkennileg stjórnarstefna svo ekki sé meira sagt.

⁴ Íslendingar geta keypt erlendar bækur með engum eða lægri virðisaukaskatti erlendis. Innfluttar erlendar bækur bera hins vegar væntanlega virðisaukaskatt.

Tekjutap ríkissjóðs

Nærri mun láta að árið 2016 hafi velta íslenskrar bókaútgáfu verið um 3235 m.kr (án virðisaukaskatts). Miðað við 11% vsk-hlutfall hefur virðisaukaskattur af íslenskri bókaútgáfu þá verið um 355 m. kr.⁵

Hefði virðisaukaskattur af íslenskri bókaútgáfu verið felldur niður á árinu 2016 hefðu opinberar skatttekjur hins vegar að öllum líkindum minnkað um mun lægri upphæð en nemur þessum 355 m. kr. Ástæðan er í meginatriðum sú að hefðu skattgreiðendur sparað sér þessa upphæð við kaup sín á íslenskum bókum, hefðu þeir ráðstafað henni í annað sem hefði bæði skilað auknum skatttekjum til hins opinbera og aukið tekjur annarra sem einnig hefðu skilað skatttekjum til hins opinbera.⁶ Því mun óhætt að ganga að því vísu að niðurfelling virðisaukaskatts á bókum (og raunar lækkun annarra sértækra skatthlutfalla) myndi minnka skatttekjur hins opinbera minna en sem nemur upphaflegu skatttekjunum (fyrir niðurfellinguna). Það er jafnvel hugsanlegt að þær ykjust. Hliðstæðu máli gegnir um hækkun skatthlutfalla. Þær munu jafnan skila minna en hlutfallslegri aukningu skatttekna. Það er jafnvel hugsanlegt að þær minnki.⁷

Hver munurinn er fer eftir allmörgum hagrænum aðstæðum málsins (teygnistuðlum, skatthlutföllum, skattstofnum og fleiru). Ekki liggja fyrir hagrannsóknir sem gera okkur kleift að áætla með sæmilegri nákvæmni (og áreiðanlegum óvissubílum) hver tekjuminnkunin af niðurfellingu virðisaukaskatts á íslenska bókaútgáfu gæti orðið. Athuganir sem gerðar hafa verið (sjá viðauka 1) gefa ástæðu til að ætla að tekjuminnkunin (miðað við 355 m. kr. skatttekjur í upphafi) geti verið þetta u.þ.b. 150 til 180 m. kr. á ársgrundvelli. Rétt er að taka það skýrt fram að þessar tölur eru talsverðri óvissu háðar. Tekjumissirinn hins opinbera gæti verið nokkru meiri, en hann gæti einnig verið miklu minni. Það er jafnvel hugsanlegt að hann verði enginn.

Þau hagfræðivensl sem draga úr áhrifum hækkunar og lækkunar skatthlutfalla á tekjur hins opinbera verða sterkari með tímanum og hagkerfið nær betur að bregðast við hinu nýja skattaumhverfi. Því er óhætt að gera ráð fyrir því að tekjutap hins opinbera af lækkun virðisaukaskatts á íslenska bókaútgáfu verður minni en nemur ofangreindu mati er fram í sækir.

Brenglun skattkerfisins

Í ríkisfjármálafræðum er gjarnan talið að virðisaukaskattur valdi minni efnahagslegum brenglunum (e. distortions) en margir aðrir skattar (sjá t.d. Le 2003, Mirrlees og fél. 2011). Þetta á hins vegar aðeins við ef skatturinn er lagður á allan virðisauka og skattahlutfallið er það sama. Íslenska virðisaukaskattskerfið fullnægir ekki þessu skilyrði. Það hefur nú þegar tvö skattþrep; 11 og 24%. Þá eru ýmsar vörur undanþegnar virðisaukaskatti sem jafngildir 0% skattþrepi. Við þetta bætast margar miklu alvarlegri brenglanir í skattkerfinu, t.d. sértæk gjöld, vörugjöld af ýmsu tagi, tollar, svokallað tryggingargjald o.m.fl. Auk beinnar efnahagslegrar brenglunar sem þessir skattar

⁵ Samkvæmt nýjustu tölum frá Hagstofu Íslands er talið að velta í bókaútgáfu á árinu 2017 hafi verið um 3060 m.kr. Virðisaukaskattur á því ári mun því hafa verið nálægt 337 m. kr.

⁶ Þessi greining tekur ekki tillit til þess áhrifa afkomu ríkissjóðs á hagkerfið, enda má ætla að þau áhrif séu stærðargráðu smærri.

⁷ Þetta er formlega útskýrt í viðauka 1.

valda, skekkja þeir matið á virðisauka og þar með hinn mælda virðisaukaskattsstofn. Því er það að jafnvel þótt virðisaukaskattskerfið sem slíkt væri fullkomið myndi það engu að síður valda efnahagslegum brenglunum vegna þess að það er lagt á rangan skattstofn.

Í þessu ljósi eru áhyggjur af því að afnám virðisaukaskatts á íslenska bókaútgáfu muni brengla skattkerfið og þar með valda efnahagslegum skaða ástæðulausar. Með tilliti til þess hversu gallað núverandi virðisaukaskattskerfi svo ekki sé nú minnst á aðra hluta skattkerfisins er engin sérstök ástæða til þess að halda að afnám virðisaukaskatts á bókaútgáfu muni auka á þá efnahagslegu brenglun sem núverandi skattkerfi veldur. Hún gæti jafn hæglega bætt skattkerfið.

III. Tæknileg útfærsluatriði

Virðisaukaskattskerfið er viðamikilið og nokkuð margbrotið. Framkvæmd kerfisins, þ.e. útreikningar og innheimta, er sömuleiðis nokkuð flókin og viðkvæm.

ESB/EES reglur leyfa almennt ekki mismunun í skattlagningu innlendra og erlendra vara. Því eru mismunandi skattahlutföll stöðugt undir smásjá. Á það ekki hvað síst við um tiltölulega einfalda og gegnsæja skatta eins og virðisaukaskattinn. Afar æskilegt, jafnvel nauðsynlegt er að mismunandi skattahlutföll sé unnt að réttlæta gegn gagnrýni með vísan til ESB/EES reglna.

Þetta tvennt, eðli kerfisins og ESB/EES reglur, setja breytingum eins og þeim að fella niður virðisaukaskatt á íslenska bókaútgáfu vissar skorður sem nauðsynlegt er að taka viðeigandi tillit til.

Það er t.a.m. ekki álitlegt að fella virðisaukaskatt af íslenskum bókum í bóksölu. Samkvæmt nefndum ESB/EES reglum á þá að fella virðisaukaskatt af öllum bókun niður. Sé það gert verður búhnykkur íslenskra bókaútgefenda að sama skapi minni. Jafnframt fellur þá innskattur af aðföngum að líkindum einnig niður. Það er a.m.k. meginreglan varðandi undanþágur frá virðisaukaskattskerfinu skv. 2., 4. og 12. gr. laga um virðisaukaskatt.

Varðandi niðurfellingu á virðisaukaskatti af íslenskri bókaútgáfu sérstaklega virðast einkum þrjár kostir vera fyrir hendi:

- (a) Bókaútgáfan verður áfram virðisaukaskattsskyld en hlutfallið fer niður í 0%. Það þýðir að innskattur er enn frádráttarbær. Þetta þýðir því nýtt þrep vsk-hlutfalls (fyrir mikilvæga menningarstarfsemi). Þetta væri nokkur kerfisbreyting og hugsanlegt fordæmi.
- (b) Velta í bókaútgáfu verður undanþegin virðisaukaskatti. Hún yrði því eins og útflutningur. Að hún falli í þennan flokk væri því visst stílbrot og hugsanlegt fordæmi. Þar við bætist að ekki yrði heimilt að draga frá innskatt á móti.
- (c) Íslensk bókaútgáfa verður gerð virðisaukaskattsfrí (eins og fjölmörg framleiðsluvið sem talin eru upp í 2. gr. 1. um vsk). Þá yrði ekki heldur heimilt að draga frá innskatt á móti.

Af ofangreindum þremur kostum virðist (a) álitlegastur. Ef farnar eru leiðir (b) eða (c) er nauðsynlegt að innskattur sé enn reiknaður og hann endurgreiddur (t.d. úr sérstökum sjóði sem á yrði fyllt samkvæmt fjárlögum eftir þörfum). Ekki verður í fljótu bragði séð að nokkuð umtalsvert sé þessu til fyrirstöðu.

Tilvísanir

- Barro, R. 2001. Human Capital and Growth. *American Economic Review*. 91:12-17.
- Capacent. 2016 (og fyrri skýrslur). Bókakaup fyrir jólin. Skýrsla gerð fyrir Félag íslenskra bókaútgefenda.
- Hagstofa Íslands. 2017. Ýmis gögn sótt á heimasíðu stofnunarinnar. <https://www.hagstofa.is/>
- Le. T. 2003. Value Added Taxation: Mechanism, Design, and Policy Issues. *Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries*. World Bank. Washington D.C.
- Mirrlees, J, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba. 2011. *Tax by Design: The Mirrlees Review: Conclusions and Recommendations for Reform*. Institute of Fiscal Studies. Oxford.
- Navrud, S and R. ready. 2002. Valuing cultural heritage: Applying Environmental Valuation Techniques to Historic Buildings, Monuments and Artifacts. Edward Elgar Publishing Ltd., UK.
- Romer, D. 1996. *Advanced Macroeconomics*. McGraw-Hill. NY.
- Samuelson, P.A. 1954. The Pure Theory of Public Expenditures. *The Review of Economics and Statistics* 36(3):387-9.
- Throsby, D. 1999. Cultural Capital, *Journal of Cultural Economics* 23: 3-12.
- Throsby, D. 2003. Determining the Value of Cultural Goods: How Much (or How Little) Does Contingent Valuation Tell Us? *Journal of Cultural Economics* 27:275–285
- Turrin, E. 2015. Developments within the European Union. In *VAT/GST on Books & E-books. An IPA/FEP Global Special Report*. International Publishers Association & Federation of European Publishers.
- Ulibarri, C. 2000. Rational philanthropy and cultural capital. *Journal of Cultural Economics*, 24:135–46.

Viðauki 1

Lækkun tiltekens virðisaukaskatts: Áhrif á skatttekjur hins opinbera: Einföld greining

Fyrir hendi er hagkerfi þar sem margvíslegir skattar eru lagðir á marga skattstofna. Gerið ráð fyrir að þessi skattlagning gefi tekjur z .

Hugleiðið nú áhrif þess að lækka einn af þessum sköttum á einhvern skattstofn. Áhrifin eru tvíþætt.

1. Starfsemin sem skapaði viðkomandi skattstofn (framleiðsla og/eða neysla) verður ábatasamari (skilaverðið hækkar fyrir framleiðandann og/eða kaupverðið lækkar fyrir neytandann).
2. Skattgreiðandinn verður ríkari en áður.

Fyrri atriðið veldur staðgöngu (í framleiðslu og neyslu) til þess skattstofns (vöru) sem skatturinn lækkar á frá öðrum skattstofnum. Það þýðir að skatttekjur af viðkomandi skattstofni lækka minna en ella og geta jafnvel vaxið (svo framalega sem skatturinn verður ekki núll). Aðrar skattstofnar kunna hins vegar að minnka.

Síðara atriðið veldur að öðru óbreyttu aukinni eftirspurn í hagkerfinu. Það mun hækka skattstofna og framkalla hærri skatttekjur.

Hvaða áhrif þetta hefur á skatttekjur í heild, þ.e. z , er óljóst. Hugsanlegt er jafnvel að skatttekjur hækki með lækkun skatts. Það kann að varpa frekari ljósi á dæmið að greina það skipulega.

Skatttekjur í heild má rita:

$$(1) \quad z = \tau_0 \cdot x_0 + \tau_1 \cdot (y - \tau_0 \cdot x_0),$$

þar sem z táknar skatttekjur, x_0 , vissan skattstofn og τ_0 skatthlutfall á hann, y skattstofninn í heild og τ_1 skatthlutfallið á hann. Takið eftir að í þessari líkingu er gert ráð fyrir að skattgreiðslurnar, $\tau_0 \cdot x_0$, minnki þann skattstofn sem eftir er.

Smávægileg umritun á (1) gefur:

$$(2) \quad z = \tau_0 \cdot x_0 \cdot (1 - \tau_1) + \tau_1 \cdot y$$

Hugleiðum nú breytingu á skattinum τ_0 en τ_1 er óbreyttur. Þá verður breyting í skatttekjum:

$$(3) \quad dz = x_0 \cdot (1 - \tau_1) \cdot d\tau_0 + \tau_0 \cdot (1 - \tau_1) \cdot dx_0 + \tau_1 \cdot dy,$$

þar sem táknið " d " merkir breytingu í eftirfarandi stærð (þ.e. dz er breyting í skatttekjum o.s.frv.).

Umskrift á (3) gefur:

$$(4) \quad dz = (1 - \tau_1) \cdot (1 + E(x_0, \tau_0)) \cdot x_0 \cdot d\tau_0 + \tau_1 \cdot dy,$$

þar sem $E(x_0, \tau_0)$ er teygni skattstofnsins x_0 með tilliti til skattsins τ_0 (þ.e. hversu mikil hlutfallsleg breyting verður í skattstofninum þegar skatturinn er hækkaður um t.d. 1%). Nær öruggt er að þessi teygni er neikvæð (a.m.k. ekki jákvæð).

Á diffurjöfnuformi má rita (4) sem

$$(5) \quad \frac{dz}{d\tau_0} = (1 - \tau_1) \cdot (1 + E(x_0, \tau_0)) \cdot x_0 + \tau_1 \cdot \frac{dy}{d\tau_0}$$

og á teygniformi:

$$(6) \quad E(z, \tau_0) = (1 - \tau_1) \cdot (1 + E(x_0, \tau_0)) \cdot \frac{x_0 \cdot \tau_0}{z} + \tau_1 \cdot E(y, \tau_0) \cdot \frac{y}{z}$$

Líkingar (4)-(6) lýsa áhrifum af skattbreytingunni $d\tau_0$ á skatttekjur. Af þeim má draga eftirfarandi athygliverðar ályktanir:

- Hlutfallsleg breyting skatttekna vegna breytingar í einum skatti eins τ_0 er almennt minni en nemur hlutdeild skattsins í skatttekjum, þ.e. minni en $x_0 \cdot \tau_0 / z$. Ástæðan er sú að margfeldið $(1 - \tau_1) \cdot (1 + E(x_0, \tau_0)) < 1$ og $E(y, \tau_0)$ er væntanlega neikvætt (og nánast örugglega ekki jákvætt)
- Hversu miklu minni hlutfallsleg breyting skatttekna er fer eftir mörgum aðstæðum, þ.á m. almenna skatthlutfallinu τ_1 teygni skattstofnsins x_0 , og heildarskattstofna y með tilliti til skattsins, τ_0 , og hlutdeildar skattstofns x_0 í heildarskatttekjum.
- Aðeins ef $\tau_1=0$ og $E(x_0, \tau_0)=0$ verða hlutfallsleg áhrif skattbreytingarinnar jöfn skatttekjunum, þ.e. $E(z, \tau_0) = \frac{x_0 \cdot \tau_0}{z}$.
- Hugsanlegt er að lækkun skatthlutfalls leiði til hækkunar skatttekna. Þetta gerist t.d. ef almenni skatturinn, τ_1 er nægilega hár (en undir 100%), teygni skattstofns með tilliti til skattsins, $E(x_0, \tau_0)$, nægilega lág (t.d. -1 eða lægri) eða teygni annarra skattstofna með tilliti til skattsins, $E(y, \tau_0)$, nægilega há.

Það kann að varpa frekari ljósi á málið að reikna lækkun skatttekna miðað við mismunandi forsendur. Í eftirfarandi töflu eru slíkir reikningar framkvæmdir miðað við forsendur sem eru í líkingu við þær sem gilda um virðisaukaskatt af íslenskri bókaútgáfu:

Tafla 2

Lækkun opinberra skatttekna vegna niðurfellingar á virðisaukaskatts á íslenskar bækur (m. kr.)Forsendur: Skattstofn, x_0 : 3000 m.kr.Vsk-hlutfall, τ_0 : 0.11

Vsk-tekjur fyrir breytingu: 330 m.kr.

Almennt skatthlutfall, τ_1 : 0.4

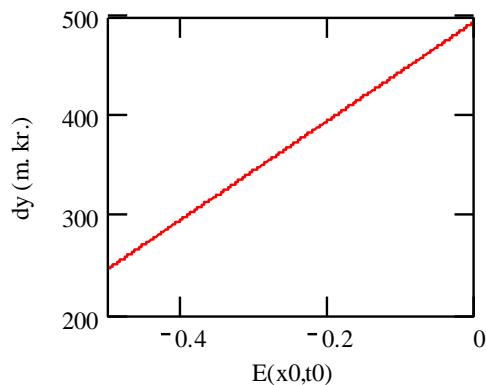
$E(x_0, \tau_0)$	Breyting skattstofna, dy (m. kr.)				
	0	10	50	100	200
-0.0	-198	-194	-178	-158	-118
-0.1	-178	-174	-158	-138	-98
-0.2	-158	-154	-138	-118	-78
-0.3	-139	-135	-119	-99	-59

Eins og sjá má er lækkun skatttekna í öllum tilfellum miklu lægri en nemur upphaflegum skatttekjum af skattstofninum. Líklegasta lækkunin að álitni höfundar er sýnd í reitum sem skyggðir eru.

Sem fyrr greinir er hugsanlegt að skatttekjur hins opinbera vaxi með skattalækkun. Þetta myndi t.d. gerast í ofangreindu dæmi ef $E(x_0, \tau_0) = -0.2$ og hækkun annarra skattstofna væri 396 m. kr. eða hærri. Þessi nauðsynlega hækkun annara skattstofna er m.ö.o. nokkru hærri en lækkun virðisaukaskatts á bækur (330 m. kr.). Í fljótu bragði virðist slík sterk viðbrögð í hagkerfinu ekki mjög líklegt, sérstaklega ekki á sama ári. Annars er sambandi breytinga í öðrum skattstofnum og teygni bókaveltum m.t.t. virðisaukaskatts, $E(x_0, \tau_0)$, þannig að skatttekjur hins opinbera vaxi lýst í Mynd 1. Í þeirri mynd eru öll hnit þannig að skatttekjur hins opinbera vaxa fyrir ofan bugðuna. Eins og sjá má þarf breytingin í öðrum skattstofnum að vera þeim mun hærri sem $E(x_0, \tau_0)$ er hærri (þ.e. nær núlli).

Mynd 4

Nauðsynleg breyting í skattstofnum (dy) til þess að skatttekjur vaxi
(Breytingin í tekjum þarf að vera yfir línunni)



Viðauki 2

Virðisaukaskattur á bækur í Evrópu

Íslenskir bókaútgefur hafa tekið saman eftirfarandi yfirlit um virðisaukaskatt á bækur í Evrópu. Taflan miðast við árið 2011 og heimildin er Federation of European Publishers.

	Virðisaukaskattur á bækur	Hæsta VSK þrep	Önnur virðisaukaskattsþrep
Stóra Bretland	0%	20%	5%
Úkraína	0%	20%	Aðeins tvö þrep
Írland	0%	23%	13,5% og 9% og 4,8%
Færeyjar	0%	25%	Aðeins tvö þrep
Noregur	0%	25%	15% og 11% og 8%
Sviss	2,5%	8%	3,8%
Lúxemborg	3%	15%	6%
Ítalía	4%	21%	10%
Spánn	4%	21%	10%
Kýpur	5%	18%	9%
Malta	5%	18%	7%
Pólland	5%	23%	8%
Króatía	5%	25%	10%
Ungverjaland	5%	0	18%
Frakkland	5,5%	19,6%	10% og 2,1%
Belgía	6%	21%	12%
Holland	6%	21%	Aðeins tvö þrep
Portúgal	6%	23%	13%
Svíþjóð	6%	25%	12%
Grikkland	6,5%	23%	13%
Þýskaland	7%	19%	5,5%
Tyrkland	8%	18%	10%
Eistland	9%	20%	Aðeins tvö þrep
Litháen	9%	21%	0
Rúmenía	9%	24%	5%
Slóvenía	9,5%	22%	Aðeins tvö þrep
Rússland	10%	18%	Aðeins tvö þrep
Austurríki	10%	20%	12%
Slóvakía	10%	20%	Aðeins tvö þrep
Finnland	10%	24%	14%
Ísland	11%	24%	Aðeins tvö þrep
Lettland	12%	21%	Aðeins tvö þrep
Tékkland	15%	21%	Aðeins tvö þrep
Búlgaría	20%	20%	9%
Danmörk	25%	25%	Aðeins eitt þrep

Eins og sjá má er virðisaukaskattur á bækur óvenju hár á Íslandi. Þrjátíu þjóðir hafa lægri virðisaukaskatt en aðeins fjórar þjóðir hærri. Fimm þjóðir hafa engan virðisaukaskatt á bækur. Þeirra á meðal eru nágrannaþjóðir okkar Írland, Bretland, Færeyjar og Noregur.

Í sameiginlegri skýrslu alþjóðlegra og evrópskra bókaútgefenda segir svo um virðisaukaskatt af bókum í Evrópu (Turrin 2015):

"Reduced rates of VAT for print books, a staple of EU legislation, are currently applied by 26 out of 28 Member States, in recognition of the cultural, social and economic benefits of reading and book circulation. In 2009, the EU took another positive step by allowing reduced rates for books on all physical supports; 14 Member States have implemented this provision (the latest being Germany – limited to audiobooks – and Malta)."

Það virðist því svo vera að flestar aðrar þjóðir í Evrópu telja menningarlegt, félagslegt og efnahagslegt gildi bókalesturs og útgáfu (circulation) slíkt að það verðskuldi sérstaka eftirgjöf í opinberum gjöldum.

Viðauki 3

Velta í bókaútgáfu og bókalestur

Íslenskir bókaútgefendur hafa tekið saman yfirlit yfir veltu í bókaútgáfu (Grunnheimild Hagstofan), áætlaðan fjölda seldra bóka og bókalestur (kannanir Capacent). Gögn þessi fylgja hér á eftir.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Velta bókaútgefenda (m. kr.)	3574	3756	3851	3943	3796	3742	3436	3621	3235
Fært á verðlag 2008	3574	3494	3496	3401	3141	2974	2709	2798	2454
Fært á verðlag 2016	4712	4607	4610	4484	4142	3921	3572	3689	3235
Áætlaður fjöldi seldra bóka (m.)			2.54	2.40	2.32	2.05	1.71	1.67	1.42
Meðalfjöldi lesinna bóka á mann (Capacent)			13.4	11.7	12.0	11.1	9.6	10.5	9.0
Hlutfall þeirra sem enga bók lesa (Capacent)			7.0%	7.6%	12.1%	11.4%	13.3%	14.0%	14.8%