

Hagrannsóknir sf

Um áhrif hækkana á hlutfalli virðisaukaskatts á ferðþjónustugreinar

Lokaskýrsla

Maí 2024

Formáli

Þann 7. febrúar sl. óskaði SAF eftir að Hagrannsóknir sf aðstoðuðu við að meta veigamiklar hagrænar afleiðingar þess að hækka hlutfall virðisaukaskatts á valdar greinar ferðaþjónustu úr 11% í 24%. Sérstaklega var óskað eftir að athuguð yrðu áhrif umræddrar skattahækkunar á skatttekjur ríkissjóðs, rekstrarskilyrði og þróun ferðaþjónustunnar, verga landsframleiðslu og verðlag í landinu. Farið var fram á að Hagrannsóknir nýttu þjóðhagslegt ferðaþjónustulíkan sem fyrirtækið er með í þróun til að leggja sem heildstæðast og samkvæmast mat á þessi áhrif.

Aðilar voru sammála um að viðfangsefnið væri viðamikið, vandasamt og tímafrekt. Á hinn bóginn skipti það SAF miklu að geta nýtt sér niðurstöður úr vinnunni sem fyrst. Því varð það að samkomulagi að Hagrannsóknir myndu koma bráðabirgðaniðurstöðum á framfæri með vinnuskjölum sem mest jafnóðum og þær yrðu til. Bráðabirgðaskýrsla var afhent í mars 2024. Það sem hér fer á eftir er lokaskýrsla.

Fyrir hönd Hagrannsóknna sf


Ragnar Arnason

Efnisyfirlit

	Bls.
Aðalatriði – samantekt	1
1. Inngangur	2
2. Þjóðhagsleg áhrif skattahækkana á ferðaþjónustu: Fræðileg umræða	3
2.1 Áhrif á atvinnuveginn	3
2.2 Áhrif á landsframleiðslu	4
2.3 Breyting á skatttekjum hins opinbera	5
2.4 Áhrif á verðlag og verðbólgu	5
3. Reynslan í öðrum löndum	9
3.1 Virðisaukaskattur í Evrópu	9
3.2 Nokkrar rannsóknir á áhrifum virðisaukaskatts á ferðaþjónustu	10
4. Mat á grundvelli þjóðhagslíkana	13
4.1 Niðurstöður DSGE-líkansins	13
4.2 Niðurstöður OMM-líkansins	16
4.3 Þróun til lengri tíma: Áhrif á hagvöxt	18
5. Umræða: Betri aðferð	20
Tilvísanir	22
Viðauki A. Hækkun virðisaukaskatts, eftirspurnarteygni og opinberar skatttekjur	23
Viðauki B. Hækkun virðisaukaskatts og hagvöxtur	27

Töfluskrá

Tafla 2.1 Tenging COICOP flokka við ferðaþjónustustarfsemi	7
Tafla 2.2 Áhrif VSK-hækkunar á vísitölu neysluverðs	7
Tafla 4.1 Áhrif hækkunar virðisaukaskatts árið 2022	15
Tafla 4.2 QMM-líkanið: Áhrif hækkunar í virðisaukaskatti	17
Tafla 4.3 QMM-líkanið: Áhrif hækkunar virðisaukaskatts miðað við árið 2022	18

Myndaskrá

Mynd 4.1 DSGE-líkanið: Áhrif hækkunar virðisaukaskatts í eitt ár	15
Mynd 4.2 Hagvaxtarlíkan: Áhrif af hækkun virðisaukaskatts á skatttekjur og VLF	19

Aðalatriði – Samantekt

- Til skoðunar er hækkun hlutfalls virðisaukaskatts á veigamiklar greinar í ferðapjónustu eins og gistiþjónustu og veitingapjónustu úr núverandi 11% í 24%.
- Almenn greining á grundvelli viðtekinnar þjóðhagfræði bendir til þess að svona hækkun muni: [Kafli 2]
 - Minnka veltu í ferðapjónustu, veikja samkeppnisstöðu greinarinnar og draga úr vexti hennar á komandi árum.
 - Draga úr vergri landsframleiðslu og vexti hennar.
 - Auka opinberar skatttekjur mun minna en nemur hækkun virðisaukaskattshlutfallsins og ef til vill lækka þær í framtíðinni miðað við það sem að öðrum kosti hefði orðið.
 - Lækka gengi og hækka verðlag og þar með verðbólgu á viðkomandi ári. Til lengri tíma eru verðbólguáhrifin hins vegar óviss og gætu orðið neikvæð.
- Athugun á reynslu annara þjóða af hliðstæðum skattahækkunum (-lækkunum) staðfesta ofangreindar niðurstöður í öllum aðalatriðum. Hærra hlutfall virðisaukaskatts á greinar ferðapjónustu dregur úr umsvifum í ferðapjónustu, lækkar verga landsframleiðslu og í framhaldinu opinberar skatttekjur, en lækkun virðisaukaskattshlutfalls hefur gagnstæð áhrif. [Kafli 3]
- Formleg þjóðhagslíkön með ferðapjónustugeira staðfesta þessar almennu niðurstöður og bæta við tölulegu mati á áhrifunum. [Kafli 4]
 - DSGE-líkan Hagrannsóknna sf. gefur til kynna að hækkun virðisaukaskattshlutfallsins hafi umtalsverð neikvæð áhrif á verga landsframleiðslu þegar á fyrsta ársfjórðungi og aukning opinberra skatttekna á fyrsta ári sé miklu minni en hækkun virðisaukaskattshlutfallsins gefur tilefni til að ætla.
 - QMM-líkan með ferðapjónustugeira, sem Hagrannsóknir hafa þróað, staðfestir að hækkun opinberra skatttekna á fyrsta ári sé miklu minni en hækkun virðisaukaskattshlutfallsins gefur tilefni til að ætla og lækkun vergra þjóðartekna sé talsvert meiri en aukning skattteknanna. Þessu til viðbótar telur QMM-líkanið að hækkun virðisaukaskattsins muni veikja gengi krónunnar og hækka verðbólgu á fyrsta ári.
- Ofangreind þjóðhagslíkön eru hönnuð til hagspáa til skamms tíma. Einföld hagvaxtarlíkön sem geta horft lengra fram á veginn benda til að hækkun virðisaukaskatts muni draga úr hagvexti til lengri tíma og verg landsframleiðsla haldi því áfram að lækka mörg ár fram í tímann miðað við það sem að öðrum kosti hefði orðið. Af þessari ástæðu telja þau einnig að draga muni úr tekjuaukningu hins opinbera með tímanum og innan tiltölulegra fárra ára muni opinberar skatttekjur verða minni en þær hefðu ella orðið. [Kafli 4.3]
- Eigi opinber útgjöld og skattheimta að vera þjóðhagslega hagkvæm er nauðsynlegt að jaðarábati samfélagsins af sérhverjum þætti opinberra fjármála sé sá sami. Þar sem þessi samanburður hefur ekki verið framkvæmdur eru engin haldbær rök fyrir því að umrædd hækkun virðisaukaskatts sé þjóðhagslega vænlegri en einhver önnur skattahækkun eða samsvarandi útgjaldalækkun. [Kafli 5]

1. Inngangur

Innan vébanda framkvæmdavaldsins mun sú hugmynd hafa komið fram að hækka virðisaukaskattshlutfallið á valdar einkennisgreinar ferðaþjónustu úr núverandi 11% í 24%. Hugmynd þessi virðist ekki hafa verið útfærð að marki og ekki ljóst til hvaða greina ferðaþjónustu hún myndi ná til nákvæmlega. Taki hún hins vegar til gistiþjónustu og veitingaþjónustu nemur þessi skattþækkun tugum milljarða króna miðað við áætlaða veltu og virðisauka þessara greina á árinu 2023.

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir líklegum hagrænum afleiðingum af svona virðisaukaskattshækkun. Um er að ræða mat sem byggist annars vegar á hagfræðilegri greiningu á grundvelli þekktra hagfræðilegra lögmála. Hins vegar er um að ræða niðurstöður úr þjóðhagslíkönum með ferðageira sem Hagrannsóknir hafa þróað með stuðningi frá Ferðamálastofu. Til frekari hliðsjónar er einnig rakin reynsla annarra Evrópuþjóða sem hafa framkvæmt hliðstæðar breytingar á skattlagningu sinnar ferðaþjónustu.

Skýrslan er þannig uppsett að í næsta kafla, kafla 2, er fjallað um hagræn áhrif svona virðisaukaskattþækkunar á atvinnugreinina, verga landsframleiðslu og opinberar skatttekjur með almennum hagfræðilegum hætti. Í kafla 3 er horft til reynslu annarra þjóða af hliðstæðum skattahækkunum eða -lækkunum. Í kafla 4 er síðan fyrirbyggjandi þjóðhagslíkönum með ferðaþjónustugeira beitt til að leggja mat á stærðargráður áhrifanna og þróun þeirra yfir tíma.

2. Þjóðhagsleg áhrif skattahækkana á ferðaþjónustu: Fræðileg umræða

2.1 Áhrif á atvinnuveginum

Ferðaþjónusta á Íslandi er ung atvinnugrein á þroskaferli. Greinin hefur vaxið mjög hratt frá lokum fjármálakreppunnar 2008-10. Ferðamannafjöldi hefur meira en fjórfaldast og það sama má segja um veltu og virðisauka. Frá árinu 2010 hefur framlag ferðaþjónustunnar til þjóðarbúskaparins vaxið um meira en 12% á ári að jafnaði. (Ferðamálastofa 2024, Hagstofa Íslands 2024a).

Vegna þessa hraða vaxtar eru flest fyrirtæki í greininni ung og alllangt í að þau hafi náð fullri hagkvæmni í sínum rekstri. Við þetta bætist að greinin er nýkomin úr djúpu samdráttarskeiði vegna kóvíð-heimsfaraldursins á árunum 2020-22. Þessi kreppa fór illa með fjárhag fyrirtækja í ferðaþjónustu sem þau hafa ekki enn náð að koma í lag. Þá býr ferðaþjónustan við alvarlegan skipulagsvanda sem í grunninn stafar af takmörkuðum náttúrugæðum og innviðum sem ferðaþjónustan nýtir. Allt þetta hefur lagst á þá sveif að hagnaður í greininni hefur ekki verið fullnægjandi og fyrirtækin hafa ekki náð að byggja upp nægilega sterka eiginfjárstöðu.

Tækifæri í ferðaþjónustu

Flest bendir til að þrátt fyrir vaxtarverki búi mikil efnahagstækifæri í ferðaþjónustu sem grunnatvinnuvegi til frambúðar á Íslandi. Sérstæð náttúra Íslands og staðsetning (landfræðileg og menningarleg) í heiminum gefur landinu visst forskot. Þar við bætist vaxandi ferðamennska í heiminum. Alþjóðleg samkeppni um ferðamenn er á hinn bóginn mikil. Margar þjóðir kappkosta að efla ferðaþjónustu innan sinna vébanda. Ferðamenn hafa því úr miklu að velja. Þótt Ísland sé í ýmsu sérstætt fer því fjarri að svipaða hluti sé ekki unnt að upplifa annars staðar.

Að öllu þessu athuguðu virðist það vænleg atvinnustefna fyrir Ísland að hlúa að ferðaþjónustu sem grunnatvinnuvegi til framtíðar. Mikilvægast er að bæta skipulagslega umgjörð greinarinnar þannig að hún geti þroskast á sjálfbæran hátt og skilað góðri afkomu til frambúðar. Hvað þetta varðar eru stjórnvöld í lykilstöðu sem þau mega ekki vanrækja.

Hækkun virðisaukaskatts mun veikja greinina

Verði virðisaukaskattshlutfall á tiltekna greinar ferðaþjónustu hækkað (úr 11% í 24%) mun það þegar leiða til samsvarandi verðhækkunar.¹ Þar með minnkar eftirspurn eftir vörum viðkomandi greina og samkeppnisstaða þeirra á markaðnum veikist. Afleiðingin er nánast örugglega samdráttur í umræddum greinum ferðaþjónustu og að líkindum ferðaþjónustu í heild miðað við það sem ella hefði orðið.²

Umfang þessa samdráttar ræðst fyrst og fremst af næmni eftirspurnar fyrir verðhækkunum (svokallaðri eftirspurnarteygni, sjá nánar viðauka A). Sé hún t.d. -1, sem er ekki ólíklegt, mun verðið hækka um sama hundraðshluta og hækkun virðisaukaskattshlutfallsins og

¹ Yfirleitt er gert ráð fyrir að virðisaukaskattur hækki verð viðkomandi vara um virðisaukaskattshlutfallið. Sé framboðsfallið (jaðarkostnaður) vaxandi er hins vegar hugsanlegt að seljendur beri sjálfir hluta af virðisaukaskattinum.

² Undantekningin er þegar eftirspurnarfallið er fullkomlega óteygjð, þ.e. magnið er algerlega ónæmt fyrir verði. Það brýtur hins vegar í bága við fyrirliggjandi þekkingu og er raunar nánast óhugsandi.

samdrátturinn verða tæplega 12%.³ Hærri eða lægri eftirspurnarteygni mun valda hlutfallslega sömu breytingu. Sé t.d. eftirspurnarteygnin -0,5 verður samdrátturinn nálægt 6% og liðlega 23% ef eftirspurnarteygnin er -2. Ljóst má vera að tekjusakdrætti af þessari stærðargráðu verður ekki mætt nema með talsverðri uppstokkun í viðkomandi greinum.

Þar sem ferðamenn meta ávinning sinn af ferð til Íslands væntanlega sem einn pakka má fastlega gera ráð fyrir að jafnframt þessu verði samdráttur í heildarfjölda ferðamanna til landsins miðað við það sem ella hefði orðið. Hversu mikill sá samdráttur verður fer eftir því hversu sterk þessi verðhækkunaráhrif eru (þ.e. hversu há viðkomandi vixlleygni er). Jafnframt má gera ráð fyrir að þeir ferðamenn sem koma engu að síður muni minnka kaup sín á þeim þjónustupáttum sem hafa hækkað í verði.

Sé framboðsfallið vaxandi (framboðsteygnin ekki óendanleg, sjá neðanmálgrein 1) munu viðkomandi greinar sjálfar taka á sig hluta af virðisaukaskattinum. Þar með verður samdrátturinn minni, en fjárhagslegt tap greinanna (hagnaðarminnkun) að öllum líkindum meira, sem gæti leitt til minni vaxtar þeirra í framtíðinni.

Hvernig sem málinu er velt, er ljóst að þessi skattheimta eins og aðrar mun draga úr umsvifum viðkomandi greina og ferðþjónustunnar í heild miðað við það sem ella hefði orðið og veikja þar með atvinnuvegin og vaxtartækifæri hans í framtíðinni.

2.2 Áhrif á landsframleiðslu

Sem fyrr er rakið mun hækkun virðisaukaskatts í hátt við það sem lýst hefur verið að öllum líkindum draga úr umsvifum í ferðþjónustu og vexti greinarinnar í framtíðinni. Þessi áhrif munu jafnframt hríslast um allt hagkerfið. Eftirspurn ferðþjónustu eftir aðföngum mun dragast saman. Þetta á við um vinnuafli eins og önnur aðföng. Því mun atvinna minnka og laun sennilega lækka að öðru jöfnu. Þá mun draga úr fjárfestingum í greininni þannig að vöxtur hennar og styrkur í framtíðinni verður minni fyrir vikið. Það þýðir samsvarandi samdrátt og tekjuminnkun í öðrum greinum sem munu þá einnig minnka fjárfestingar sínar að sama skapi.

Á móti þessum neikvæðu áhrifum koma að líkindum viss tilfærsluáhrif (staðganga í framleiðslu). Minni umsvif í ferðþjónustu og vöxtur á komandi árum losar einhverja framleiðsluþætti sem ella hefðu verið notaðir í ferðþjónustu og lækkar að líkindum verð þeirra á markaðnum. Þar með skapast tækifæri til aukins vaxtar í öðrum greinum. Þessi staðgöngu- eða ruðningsáhrif eru hins vegar nánast örugglega talsvert umfangsminni en upphaflegu neikvæðu áhrifin á ferðþjónustuna og aðfangagreinar hennar.

Skilaboð frá stjórnvöldum til atvinnulífsins

Hvað áhrif á landsframleiðslu og hagvöxt snertir er mikilvægt að hafa í huga að svona skattahækkun sendir skýr skilaboð til atvinnulífsins um að stjórnvöldum sé ekki sýnt um að hlúa að atvinnulífinu og skirrist ekki við að hækka skatta á það þegar færi gefast. Þetta rýrir væntingar fyrirtækja og eykur á óvissu um rekstrarskilyrði í framtíðinni ekki aðeins í ferðþjónustu heldur í öllu atvinnulífi á Íslandi. Afleiðingin verður að sjálfsögðu minni fjárfestingar og þar með hagvöxtur í landinu.

³ Hlutfall nýja verðsins og gamla verðsins er $1,24/1,11=1,117$.

Niðurstaða þessara fræðilegu vangaveltna er því að umrædd skattahækkun muni örugglega draga úr umsvifum og vexti í ferðaþjónustu og mjög líklega lækka landsframleiðslu og hagvöxt miðað við það sem að öðrum kosti hefði orðið.

2.3 Breyting á skatttekjum hins opinbera

Vegna þess að umrædd skattahækkun mun nánast örugglega draga úr umsvifum í viðkomandi greinum ferðaþjónustu, ferðaþjónustu í heild sem og hagkerfinu má fullvíst telja að hækkunin muni þegar á fyrsta ári skila verulega minni viðbótarskatttekjum en nemur skattahækkuninni.

Stærðargráður þessara áhrifa eru nánar útskýrð í viðauka A og kafla 4. Í viðauka A er beitt svokallaðri hlutajafnvægisgreiningu (e. partial equilibrium analysis) og einungis horft til þeirra markaða sem um ræðir. Þar er sýnt fram á að miðað við eftirspurnarteygnina -1 á viðkomandi mörkuðum muni viðbótartekjur af virðisaukaskatti einungis verða um 3/4 af því sem hækkun virðisaukaskattshlutfallsins gefur tilefni til að ætla og sé teygni eftirspurnar nægilega mikil munu þessar viðbótarskatttekjur vera neikvæðar. Í þessari hlutajafnvægisgreiningu er hins vegar ekki tekið tillit til þess að aðrar skatttekjur munu einnig minnka vegna afleiddra áhrifa á eftirspurn eftir aðföngum og minni kaupmáttar.

Áhrif hækkunar virðisaukaskattsins á aðra markaði og hagkerfið í heild eru metin með DSGE-þjóðhagslíkani í kafla 4.1 og QMM-þjóðhagslíkani í kafla 4.2. Niðurstöður þeirra athugana eru að virðisaukaskattshækkunin skili enn minni skattalegum ávinningi í ríkissjóð og hafi að auki óæskileg áhrif á verðbólgu og atvinnustig.

Þegar til lengri tíma er litið mun minni vöxtur í ferðaþjónustu og minni hagvöxtur enn lækka opinberar skatttekjur miðað við það sem ella hefði orðið. Miðað við hin neikvæðu áhrif á ferðaþjónustuna og hagvöxt er ekki ólíklegt að umrædd skattahækkun verði til þess að skatttekjur hins opinbera verði minni í framtíðinni en orðið hefði án hækkunar virðisaukaskattsins. Í kafla 4.3 um hagvöxt er gerð tilraun til að gefa magnlæga hugmynd um þessi áhrif.

2.4 Áhrif á verðlag, gengi og verðbólgu

Hækkun á virðisaukaskatti á vissar vörutegundir hefur nánast örugglega þau skammtímaáhrif að hækka verðlag í landinu. Ef framboðið er því sem næst fullteygið (nær lárétt framboðsbugða) sem er sennilega sæmilega raunhæft, mun hækkun virðisaukaskattshlutfalls leiða til samsvarandi hækkunar á verði viðkomandi þjónustu (sjá viðauka A). Þessi upphaflega verðhækkun er jafnframt líkleg til að leiða til afleiddra verðhækkana þeirra sem kaupa viðkomandi þjónustu (þ.á m. launþega).

Innlend ferðaþjónusta er ein helsta uppspretta gjaldeyrstekna þjóðarinnar. Dragist hún saman má því ætla að hreinar gjaldeyrstekjur minnki og nafngengi krónunnar lækki. Sú lækkun mun þá leiða til samsvarandi hækkunar á verði innlendra vara og þar með almenns verðlags.

Þannig leiðir hækkun hlutfalls virðisaukaskatts í upphafi til almennra verðhækkana bæði beint og óbeint og eykur þar með verðbólgu. Þegar fram í sækir er á hinn bóginn líklegt að samdráttaráhrif hækkunar virðisaukaskattshlutfallsins á umsvif í hagkerfinu og tilsvarendi ónotaðir framleiðsluþættir leiði til verðlagsþrýstings niður á við. Þessi áhrif, sem ekki er

ólíklegt að komi fram svona tveimur til sex misserum eftir upphaflega hækkun virðisaukaskattshlutfallsins, gætu þess vegna snúið verðbólguáhrifunum við og leitt til minni verðbólgu þegar þar að kemur en ella hefði orðið.

Áhrif á vísitölu neysluverðs: Sértek skoðun

Til að fylla aðeins upp í þá almennu mynd sem að ofan er dregin upp getur verið gagnlegt að hugleiða upphafleg áhrif hækkunar virðisaukaskatts á vísitölu neysluverðs eins og hún er mæld hér á landi.

Af þeirri starfsemi sem á sér stað innan ferðaþjónustugeirans munu sumar greinar ýmist undanþegnar virðisaukaskatti (flugferðir milli landa) eða skattlagðar í neðra þrepi virðisaukaskatts (11%). Hér verður gerð grein fyrir mögulegum áhrifum á vísitölu neysluverðs af því að sú starfsemi sem er nú skattlögð í neðra þrepi virðisaukaskatts (11%) verði skattlögð í almennu þrepi virðisaukaskatts (24%). Starfsemi sem er undanþegin virðisaukaskatti verður ekki íhuguð.⁴

Ef við lítum á virðisaukaskattshækkunina í eins konar tómarúmi, þar sem breytingin á sér stað án nokkurs fyrirvara og án þess að orsaka breytingu í hegðun neytenda eða fyrirtækja, þá veldur slík hækkun samstundis hærra verði til neytenda. Nánar tiltekið myndi hver og ein vara eða þjónusta sem er færð upp í almennt þrep virðisaukaskatts hækka í verði um tæp 12%. Áhrif þessara verðhækkana á vísitölu neysluverðs ráðast af vægi viðeigandi vöruflokka í vísitölunni. Til að meta áhrif virðisaukaskattshækkunarinnar á vísitölu neysluverðs þarf því fyrst að ákvarða hvaða vöruflokkar verða fyrir virðisaukaskattshækkun.

Af þeirri starfsemi sem er nú skattlögð í neðra þrepi virðisaukaskatts eru helst sex flokkar sem eru einkennandi fyrir ferðaþjónustuna:

- fólksflutningar sem ekki falla undir almenningssamgöngur;
- útleiga hótél- og gistihébergja og önnur gistipjónusta;
- þjónusta ferðaskrifstofa, ferðaskipuleggjenda og ferðafélaga við milligöngu um sölu eða afhendingu á þjónustu sem ber 11% virðisaukaskatt;
- sala á matvælum og öðrum vörum til manneldis;
- aðgangseyrir að baðhúsum, baðstöðum, gufubaðsstofum og heilsulindum sem ekki falla undir undanþágu vegna íþróttastarfsemi; og
- ferðaleiðsögn.

Til að geta metið áhrif verðhækkunar í þessum sex flokkum á vísitölu neysluverðs þarf að varpa flokkunum yfir í vöruflokka samkvæmt COICOP flokkunarkerfinu, en það er það flokkunarkerfi sem er notað við undirbúning vísitölu neysluverðs á Íslandi (sjá Hagstofa Íslands, e.d.). Ekki verður séð að hægt sé að varpa ofangreindum flokkum með beinum hætti yfir í COICOP, en ætla má að þeir COICOP flokkar sem eru tilteknir í töflu 2.1 hér að neðan nái að verulegu leyti utan um þá starfsemi sem ofangreindir flokkar lýsa. Þó er vert að undirstrika tvö vandamál tengd vörpuninni:

⁴ Þetta eru fyrst og fremst fólksflutningar á milli landa og sú þjónusta ferðaskrifstofa og ferðaskipuleggjenda er snýr að fólksflutningum milli landa og sölu á vöru og þjónustu sem er nýtt utan Íslands. Þessi sala telst til útflutnings, en útflutningsvelta er undanþegin virðisaukaskatti.

- Bílaleigur, sem falla undir fólksflutninga utan almenningsgangna, eru í sér undirlið í COICOP. Aftur á móti birtir Hagstofa Íslands ekki verðvísitölu þess undirliðar. Þess í stað verðum við að meta umfang undirliðarins með því að styðjast við gögn fyrir yfirflokkinn 07.2.4 Annað vegna ökutækja og birta undirliði þess yfirflokks.
- Baðlón falla undir COICOP undirlið 12.1.1.3, en Hagstofan birtir ekki verðvísitölu þess undirliðar. Við verðum því að meta umfang þess undirliðar með því að styðjast við gögn fyrir yfirflokkinn 12.1.1 Hársnyrting, snyrting o.fl. og birta undirliði þess yfirflokks.

Tafla 2.1 Tenging COICOP flokka við ferðaþjónustustarfsemi	
COICOP flokkur	Tenging við ferðaþjónustustarfsemi
07.2.4 Annað vegna ökutækja	Nær til bílaleiga
07.3.2.2 Leigubifreiðar	Nær til samgangna á vegum sem eru ekki almenningsgangur
09.6.1 Pakkaferðir innanlands	Þjónusta ferðaskrifstofa o.s.frv.
11.1.1 Veitinga- og kaffihús	Hvers konar veitinga- og kaffihús
11.2 Gisting	Hvers konar gistiþjónusta
12.1.1 Hársnyrting, snyrting o.fl.	Nær til baðlóna

Til að meta áhrif verðhækkunar í þeim undirliðum sem tilteknir eru í töflu 1 notum við gögn frá Hagstofunni um verðvísitölur og vogir undirliðanna (sjá Hagstofa Íslands, 2024b og 2024c). Við styðjumst við gildi verðvísitalna í janúar 2024 og þær vogir sem notast var við þegar vísitala neysluverðs var reiknuð í þeim mánuði. Í samræmi við það sem fram kom hér að ofan notum við metnar vogir og verðvísitölur í tveimur tilfellum. Viðeigandi undirliðir eru fyrst blásnir upp um sem nemur tæpum 12% og síðan reiknað vegið meðaltal allra undirliða vísitölu neysluverðs, þar sem stuðst er við vogir undirliðanna í vísitölunni.

Niðurstöðum þessarar æfingar eru gerð skil í töflu 2.2 Virðisaukaskattshækkunin orsakar hækkun almenns neysluverðs upp á 0,75%, miðað við gildi vísitölu neysluverðs í janúar 2024, sem merkir að verðbólga (það er, ársbreyting í vísitölu neysluverðs) eykst um 0,8 prósentustig.

Tafla 1.2 Áhrif VSK-hækkunar á vísitölu neysluverðs			
	Janúar 2024	Janúar 2024 eftir VSK hækkun	Breyting
Vísitala neysluverðs	215,1	216,7	0,75%
Verðbólga	6,7%	7,5%	0,8%

Við túlkun þessara niðurstaðna ber að hafa í huga þá fyrirvara sem tilteknir voru hér að ofan. Við höfum gert ráð fyrir að skattahækkunin raungerist án nokkurs fyrirvara og að hún orsaki enga breytingu í hegðun neytenda eða fyrirtækja. Ef við hefðum ekki gefið okkur að skattahækkunin væri óvænt þá er líklegt að áhrifa hennar á verðlag hefði farið að gæta áður en

hún á sér stað. Þetta myndi gerast í gegnum breytta hegðun neytenda og fyrirtækja og væru áhrifin ýmist til hækkunar eða lækkunar.

Sé litið lengra fram í tímann og tekið tillit til breytinga í hegðun neytenda og fyrirtækja eftir skattahækkunina má ætla að eftirspurn dragist saman sem gæti orsakað bæði verðlækkun og breytt neyslumynstur sem endurspeglast myndi í vogum undirliða vísitölu neysluverðs.

Jafnframt er mögulegt að fyrirtæki reyni að viðhalda sölu með því að velta ekki allri upphaflegri skattahækkun yfir á neytendur og auka þar með eigin skattbyrði. Hvort þetta gerist eða ekki ræðst m.a. af jaðarkostnaði fyrirtækjanna.

3. Reynslan í öðrum löndum

Að því er best er vitað brengla allir skattar efnahagslegar aðstæður⁵ og hafa þannig áhrif á ákvarðanir einstaklinga og fyrirtækja (um neyslu, vinnuframlag, sparnað, framleiðslumagn og fjárfestingar. Yfirleitt eru þessi áhrif í áttina að minni hagkvæmni þótt unnt sé að hugsa sér skatta sem virka í hina áttina.⁶ Þá kann að vera að tiltekna skatttekjur séu nýttar til fjárfestinga í samgæðum (e. public goods), t.d. bæta innviði, eða á annan hátt sem er þjóðhagslega hagkvæmari en nýting einkaaðila á sömu upphæð. Reynslan af ráðstöfun opinberra tekna gefur þó vart tilefni til bjartsýni hvað þetta varðar.

Hvað skatta á ferðaþjónustu snertir, mætti fjárfesta skatttekjurnar í að bæta gæði ferðaþjónustunnar og reyna þannig að auka samkeppnishæfni hennar. Þá gætu líka verið rök fyrir því að leggja skatta á ferðaþjónustu ef skatttekjum yrði varið í að leiðrétta fyrir mögulegum neikvæðum ytri áhrifum sem ferðaþjónusta getur valdið. Reglan virðist þó vera að verja skatttekjum af ferðaþjónustu, sem nú þegar eru verulegar (sbr. Reykjavík Economics, 2023), að meginhluta á annan hátt. Því virðast yfirgnæfandi líkur á að nýir og hærri skattar veiki ferðageirann og samkeppnisstöðu hans.

Rannsóknir fræðimanna og sérfræðinga renna stoðum undir þá kenningu að skattar hafi áhrif á ákvarðanir ferðamanna og styðja við þá tilgátu að lækkun skatta á ferðamenn auki samkeppnishæfni ferðaþjónustunnar. Reyndar sýna rannsóknir að ferðageirinn er fremur verðnæmur, og að verðnæmni ferðamanna sé frekar að aukast en hitt. Miklar sveiflur í fjölda ferðamanna skapa óstöðugleika fyrir fyrirtæki sem starfa í ferðaþjónustu, en þau mega illa við slíku enda hafa þau að jafnaði haft fremur lága framlegð.

Rannsóknir fræðimanna benda bæði til þess að skattabreytingar á ferðaþjónustu skili sér á samsvarandi hátt í verðbreytingum, sérstaklega til lengri tíma litið. Sömu rannsóknir sýna mikla verðnæmni eftirspurnar ferðaþjónustu. Lækkun skatta á ferðamenn muni því líklega hafa veruleg áhrif í þá átt að auka ferðamannastrauminn og hækka skatta í þá átt að draga verulega úr honum. Þetta hefur ekki aðeins áhrif á ferðageirann beint, heldur á atvinnulífið í heild.

Þá má líka líta svo á, að þegar skattar eru hækkaðir á ferðaþjónustuna sérstaklega, hvort heldur er í formi sérstaks ferðamannaskatts eða á mikilvæga starfsemi sem að meginhluta fellur innan þessa geira, þá sé um einskonar útflutningsgjald að ræða. Slíkir skattar eða gjöld eru frá hagrænu sjónarmiði samkeppnishamlandi og geta leitt til markaðsröskunar, óhagkvæmni og minni velferðar. Slíkir sérstakir skattar lenda þó sjaldnast eingöngu á erlendum ferðamönnum, heldur líka á innlendum ferðamönnum. Hækkun virðisaukaskatts á tiltekna þjónustu eins og gisti- og veitingaþjónustu bitnar á öllum þeim sem nota þá þjónustu.

3.1 Virðisaukaskattur í Evrópu

Meirihluti ríkja Evrópusambandsins hefur nú lægra virðisaukaskattshlutfall á matvæli að hluta eða miklu leyti. Einnig hafa flest þessara landa lægra virðisaukaskattshlutfall á ýmsar greinar ferðaþjónustu svo sem gisti- og veitingaþjónustu. Reyndar hefur aðeins eitt ríki innan ESB,

⁵ Þrátt fyrir mikla leit hefur hagfræðingum ekki tekist að finna skatta sem hafa ekki slík áhrif. Svonefndir eingreiðsluskattar (e. lump sum taxes) sem samkvæmt skýrgreiningu hafa ekki efnahagsleg áhrif virðast ekki vera til í raunveruleikanum.

⁶ Dæmi um slíka skatta eru svonefndir Pigou skattar til að leiðrétta fyrir ytri áhrifum.

Danmörk, eitt og sama hlutfallið á alla virðisaukaskattskylda starfsemi. Öll önnur hafa a.m.k. tvö þrep virðisaukaskatts og sum fleiri.⁷

Þannig hafa flestar þjóðar, og sérstaklega þær sem byggja efnahag sinn að nokkru á ferðaþjónustu, séð mikilvægi þess að viðhalda samkeppnishæfni sinni til að laða að ferðamenn. Það er ein ástæða þess að allar ESB þjóðir, að Danmörk undanskilinni, setja gistiþjónustu í lægra þrep virðisaukaskatts, og flestar einnig veitingaþjónustu.

3.2 Nokkrar rannsóknir á áhrifum virðisaukaskatta á ferðaþjónustu

Portúgal

Matheus og Matheus (2021) gerðu rannsókn á afleiðingum hækkunar virðisaukaskatts á veitingastarfsemi í Portúgal. Rannsóknin tók yfir tímabilið 2003-2013, en var skipt upp í þrjú undirtímabil; fyrir og eftir virðisaukaskattsbreytingu og þriðja tímabilið til að einangra áhrif alþjóðlegu fjármálakreppunnar. Þá var gerður samanburður milli landa, úrtaki sem samsett var af 23.388 portúgölskum fyrirtækjum metin í samanburði við 4.969 grísk og 59.841 spænsk fyrirtæki í greininni.

Niðurstaðan var að 10% hækkun virðisaukaskatts (úr 13% í 23%) í Portúgal hafi valdið 8,7% samdrætti í greininni. Rannsakendur töldu að skattahækkunin hafi þar með haft veruleg áhrif á atvinnustig og afkomu fyrirtækja, en hafi einnig orsakað samdrátt í skatttekjum til lengri tíma lítið.

Eistland

Hótel- og veitingasamtökin í Eistlandi fengu Centar rannsóknarstofnunina til að greina áhrif áætlaðra skattahækkana eistneskra stjórnvalda, þ.e. að hækka virðisaukaskattshlutfall á gistiþjónustu úr 9% í 22% frá og með árinu 2025.⁸

Niðurstaða rannsóknarinnar var að þessi hækkun virðisaukaskatts á gistiþjónustu myndi hækka verð hennar um tæp 12% og leiða til mikils samdráttar í eftirspurn. Til að meta áhrif þessarar verðhækkunar á eftirspurn var rannsókn Peng o.fl. (2015) lögð til grundvallar. Sú rannsókn var samgreining (e. metastudy) á 195 rannsóknum á árabílinu 1961-2011 um verð- og tekjuteygni í alþjóðlegri ferðaþjónustu. Á þessum grundvelli var verðteygni eftirspurnar í Eistlandi metin á -1,205. Afleiðingar virðisaukaskattshækkunar voru taldar að virðisaukaskatttekjur myndu aukast um 13,9 milljónir evra en að heildarskatttekjur myndu lækka um 3,9 milljónir evra á ári vegna samdráttar í hagkerfinu. Jafnframt myndi hækkun virðisaukaskattshlutfallsins draga úr samkeppnishæfni fyrirtækja í gistigeiranum, minnka virðisauka hans um 16,7 milljónir evra og hagnað um 2,7 milljónir evra.⁹

Lettland

⁷ Þetta er skv. HOTREC og miðast við 1. janúar, 2024 (D-0124-003-MZ).

⁸ Sjá <https://centar.ee/en/tehtud-tood/the-analysis-of-the-impact-of-raising-the-value-added-tax-rate-on-accommodation-services>

⁹ Stjórnvöld í Eistlandi hafa nú fallið frá þeirri hugmynd að setja hótलगistingu í almenna þrepið og verður áfram með 9% VSK til 2025, en það skattþrep hækkar þá í 13%. Almenna þrepið mun hins vegar hækka úr 20% í 22%. Sjá [Estonia raises VAT to 22% 1 January 2024 - vatcalc.com](https://vatcalc.com)

Árið 2017 var ferðageirinn í Lettlandi færður úr neðra 5% þrepi virðisaukaskatts í almennt 21% þrep. Samkvæmt upplýsingum frá HOTREC hafði þessi breyting neikvæðar afleiðingar fyrir ferðageirann.¹⁰ Þannig hafi t.d. rekstrartekjur dregist saman um 33% og um 10 þúsund störf glatast. Um mitt ár 2021 munu stjórnvöld hafa ákveðið að breyta til fyrra horfs og færa virðisaukaskattshlutfallið aftur í neðra þrep og er það nú 12% á hótél og gistingu.¹¹

Spánn

Gago o. fél. (2009) mátu áhrif þess að auka skatta á ferðaþjónustu á Spáni. Þeir báru m.a. saman áhrif þess að hækka sérstakan gistináttaskatt og hærri virðisaukaskatt á ferðageirann. Hvað varðar virðisaukaskattinn gerðu þeir ráð fyrir tveimur mögulegum breytingum; hóflegri hækkun, 7% í 12%, og verulegri hækkun, úr 7% í 16%. Þeir framkvæmdu greiningu sína í almennum jafnvægislíkani, svokölluðu CGE líkani. Niðurstöður þeirra sýndu að hin verulega hækkun virðisaukaskatts hefði umtalsverð áhrif á hagkerfið, sérstaklega á ferðageirann. Hækkunin myndi einnig hafa nokkur áhrif til lækkunar á VLF og auka verðbólgu. Áhrif á einstaka atvinnugreinar yrðu mismunandi, lítilega jákvæð á framleiðslustarfsemi (0,6%) en lítilllega eða verulega neikvæð (frá -0,3% til -6,4%) fyrir aðrar greinar. Hvað varðar ferðageirann þá væri afleiðingin af 9% hækkun virðisaukaskatts minnkun útgjalda erlendra ferðamanna um 6,2% og svipuð minnkun útgjalda í gisti- og veitingaþjónustu. Meginniðurstaða rannsóknar þeirra var að vara við slíkum verulegum skattahækkunum á ferðageirann.

Danmörk

Andersen og Zhang (2016) mátu áhrif þess að lækka virðisaukaskatt á gistiþjónustu í Danmörku úr 25% í 12,5%. Þessi lækkun virðisaukaskattsins gæti helmingað tekjur af skattinum af þessum geira. En með auknum fjölda ferðamanna vegna lægri skatts myndu heildarútgjöld ferðamanna aukast og þjóðartekjur vaxa og þar með bæði tekjuskattar og virðisaukaskattur almennt. Í heild áætluðu þeir að þessi lækkun virðisaukaskattshlutfalls myndi hækka virðisauka um 1,4 milljarða danskra króna og auka opinberar skatttekjur um 800 milljónir danskra króna. Þá myndi þetta einnig fjölga ársstörfum um 3.366.

Ítalía

Manente og Zanette (2010) mátu áhrif þess að lækka virðisaukaskatta á hótél- og veitingageirann á Ítalíu úr 10% í 5%. Áhersla var á að skoða áhrif þessa á útgjöld ferðamanna, fjárfestingu í geiranum og áhrif á skatttekjur. Þá voru einnig áhrif á atvinnu skoðuð eftir atvinnugreinum og landsvæðum. Niðurstöður eru auðvitað háðar forsendum um eftirspurnar- og framboðsteygni, en við valdar forsendur hvað þetta snertir voru áhrif þess að lækka virðisaukaskattinn þau að lækkunin skilaði sér ekki að fullu í lægra verði og tekjur framboðsaðila myndu aukast nokkuð. Við eftirspurnarteygnina -1,06 og framboðsteygnina 2, myndi fjöldi gistinátta aukast um 3,2% og útgjöld ferðamanna um 4,4%. Þá yrði einnig aukning í fjárfestingu í greininni um 2,2%. Þá myndi störfum fjölga um 100 þúsund þar af um 38% í ferðageiranum. Nettó virðisaukaskattstekjur myndu minnka um sem nemur 1,7 milljarði evra, en heildarbreyting á skatttekjum yrði jákvæð um 606 milljónir evra.

¹⁰ Samkvæmt upplýsingum frá HOTREC, sem eru samtök veitinga- og gistihúsa í Evrópu, sbr. Reykjavík Economics, 2023.

¹¹ Sjá <https://www.fm.gov.lv/lv/tax-rates>

Þýskaland

Stjórnvöld í Þýskalandi lækkuðu virðisaukaskatt á gistiþjónustu úr 19% í 7% árið 2010. Áhrifin voru umtalsverð þar sem talið er að um 47 þúsund störf hafi orðið til á sex ára tímabili sem samsvarar um 18,5% fjölgun. Skatttekjur af ferðaþjónustunni hækkuðu einnig umtalsvert á tímabilinu. Á sama tíma óx þýska hagkerfið um 14,6%. (Reykjavík Economics, 2023).¹²

Samantekt

Niðurstöður þessara rannsókna eru mjög á einn veg. Hærra virðisaukaskattshlutfall á ferðaþjónustu dregur úr umsvifum í ferðaþjónustu og atvinnustigi og lækkar VLF og í framhaldinu opinberar skatttekjur í heild, en lækkun virðisaukaskattshlutfallsins hefur gagnstæð áhrif. Rétt er þó að vekja athygli á því að þessar rannsóknir gera ráð fyrir breytingu í virðisaukaskattshlutfallinu fyrir eina þjóð í senn. Fylgi aðrar ferðaþjónustuþjóðir í kjölfarið og hækki (eða lækki) einnig sitt virðisaukaskattshlutfall má fullvíst telja að áhrifin yrðu minni og e.t.v. eiginlega önnur.

¹² Heimildin sem þar er vísað í er ekki lengur aðgengileg.

4. Mat á grundvelli þjóðhagslíkana fyrir ferðaþjónustu

Hagrannsóknir sf hafa þróað þjóðhagslíkön með ferðaþjónustugeira fyrir íslenska hagkerfið.¹³ Um er að ræða tvö fullburða þjóðhagslíkön og eitt einfalt hagvaxtarlíkan.

Þjóðhagslíkönin eru ólík hvað snertir uppruna og fræðilega uppbyggingu. Fyrri líkanið er svokallað DSGE („Dynamic Stochastic General Equilibrium“) -líkan, sem þróað hefur verið frá grunni (sjá nánar Hagrannsóknir 2023a). Síðara líkanið á rætur sínar að rekja til svokallaðs QMM („Quarterly Macroeconomic Model“) -líkans Seðlabankans, nánar tiltekið þeirrar útgáfu þess líkans sem Hagstofa Íslands hefur notað til þjóðhagsspáa, en hefur verið útvíkkað með sérhönnuðum viðbótum til að endurspegla þátt ferðaþjónustunnar í hagkerfinu (Hagrannsóknir 2023b).

Mikilvægt er að átta sig á að DSGE-líkanið er fræðilega fullkomnara en útvíkkaða QMM líkanið í þeim skilningi að innan ramma þess líkans bregðast aðilar hagkerfisins stöðugt við breyttum aðstæðum á hagkvæmasta hátt. DSGE-líkanið byggist því á svokallaðri innri háþröðun („endogenous optimisation“) aðila og er að því leyti hagfræðilega samkvæmara en QMM-líkanið. Það síðarnefnda hefur hins vegar þann kost að vera í samræmi við það þjóðhagslíkan sem notað er til þjóðhagsspáa á Íslandi og metin áhrif ferðaþjónustugeirans því tiltölulega auðveldlega sambærileg við þær spár.

Bæði þessi þjóðhagslíkön eru hönnuð til að kanna áhrif breytinga í ytri stærðum á lykilstærðir í efnahagslífinu til skamms tíma (svona 1-2 ára). Til að kanna þessi áhrif til lengri tíma er nauðsynlegt að byggja á annarri gerð líkana, svokallaðra þjóðhagslegra hagvaxtarlíkana (macroeconomic growth models). Gerð slíkra líkana er hins vegar ekki langt komin í hagfræðiheiminum og ekkert slíkt líkan til fyrir íslenska hagkerfið að því er við best vitum. Því er gripið til þess ráðs í þessari greinargerð að notast við afar einfalda útgáfu af slíkum líkönum sem nánari grein er gerð fyrir í kafla 4.3 hér að neðan.

4.1 Niðurstöður DSGE-líkansins

DSGE-líkanið er sérhannað fyrir Ísland og samanstendur, líkt og önnur þjóðhagslíkön fyrir lítil opin hagkerfi, af innlendum heimilum og fyrirtækjum, hinu opinbera og erlendum heimilum og fyrirtækjum. Líkanið er hannað þannig að ferðaþjónusta er sérstakur atvinnuvegur í líkaninu og afurðir ferðaþjónustu er sérstök vörutegund í neyslukörfu heimila, bæði innlendra og erlendra.

Í líkaninu er gert ráð fyrir að hið opinbera afli tekna með álagningu fjármagnstekju-, launa- og virðisaukaskatts og leyfir líkanið mismunandi prósentur virðisaukaskatts fyrir mismunandi atvinnugreinar. Ítarlega er gerð grein fyrir líkaninu í skýrslu Hagrannsóknna sf. (sjá Hagrannsóknir sf., 2023a).

Líkanið er almennt jafnvægislíkan, en með því að nota slíkt líkan fæst mat á áhrifum breytingar í einni atvinnugrein á atvinnugreinina sjálfa, á aðrar atvinnugreinar, á heimilin, hið opinbera og á hagkerfið í heild sinni. Slík greining er kölluð heildarjafnvægisgreining (e.

¹³ Þessi þróunarvinna, sem enn er í gangi, er m.a. fjármögnuð með rannsóknarsamningi við Ferðamálastofu á árunum 2021-23.

general equilibrium analysis) samanborið við hlutajafnvægisgreiningu (e. partial analysis) þar sem áhrif breytinga í einni atvinnugrein á atvinnugreinina sjálfa eru skoðuð.

Líkanið er eins og flest önnur DSGE-líkön metið og reiknað á ársfjórðungsgrundvelli. Væru nægilega gögn fyrir hendi væri unnt og fræðilega betra að meta það og reikna á mánaðargrundvelli.

Fyrir utan framangreinda atvinnugreina- og vöruskiptingu og skattlagningu fylgir líkanið uppbyggingu svokallaðra DSGE líkana fyrir lítil opin hagkerfi (sjá t.d. Smets and Wouters 2002 og Stefán Þórarinnsson 2020) nema að því leyti að í hefðbundnum DSGE líkönum er gert ráð fyrir tregðu í aðlögun nafnverða, eins og t.d. nafnlauna og vöruverðs, sem opnar fyrir möguleika á að nota líkönin til að greina áhrif peningamálaaðgerða á hagstærðir. Slík líkön innihalda því bæði nafn- og raunstærðir.

Í því líkani sem hér er lýst eru hins vegar aðeins raunstærðir, þ.e. engar nafnstærðir eins og t.d. verðlag, verðbólga, nafnlaun og nafnvextir. Ástæða þess er að helsta markmiðið með hönnum líkansins er að nota það til þess að kanna áhrif breytinga innan atvinnugreinar á atvinnugreinina sjálfa, aðrar atvinnugreinar og á hagkerfið í heild. Af þeim sökum var við hönnun líkansins lögð áhersla á atvinnugreina- og vöruskiptingu fremur en að taka tillit til nafnstærða og verðtregðu.

Hermanir

A. Áhrif tímabundinnar hækkunar

Líkanið er notað til þess að herma eftir hækkun virðisaukaskatts á ferðaþjónustu úr 11% í 24% í eitt ár og síðan er hækkunin dregin til baka. Með þessu má greina möguleg áhrif hækkunarinnar á verga landsframleiðslu og skatttekjur hins opinbera til skamms tíma.

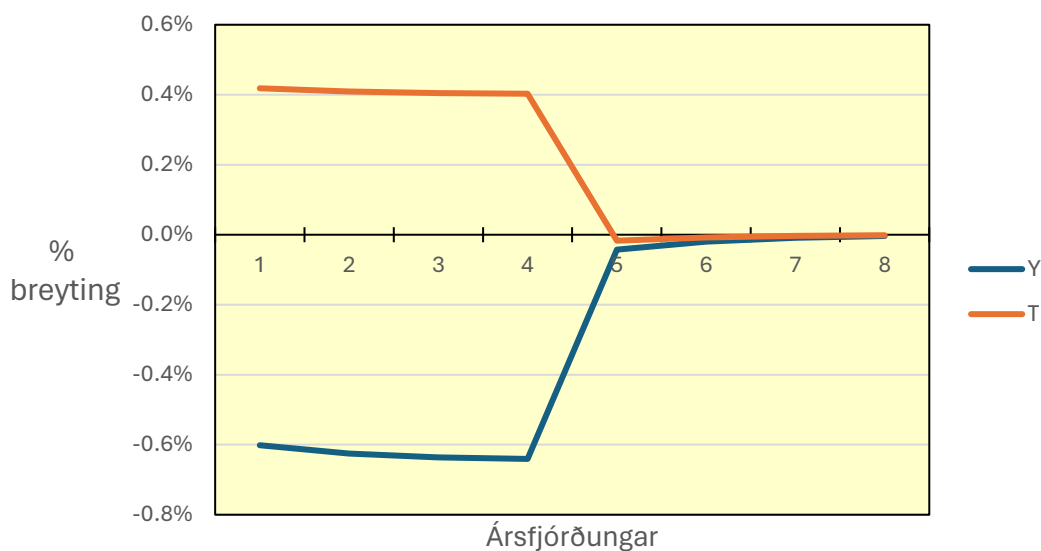
Hafa ber í huga að líkanið er leyst með fyrstu gráðu nálgun við svokallað stöðujafnvægi, eða langtímaþróun hagkerfisins, sem gerir það að verkum að nákvæmni hermunarinnar minnkar eftir því sem stærri breyting í ytri stærðum er skoðuð. Rúmlega tvöföldun virðisaukaskattshlutfalls í ferðaþjónustu er mikil breyting í þessu samhengi.

Eftirfarandi mynd, mynd 4.1, sýnir áhrif hækkunar virðisaukaskatts á verga landsframleiðslu (Y) og skatttekjur hins opinbera (T). Líkanið er sem fyrr greinir á ársfjórðungsgrunni og er hækkun virðisaukaskatts látin gilda í fjóra ársfjórðunga þannig að hún nái yfir eitt ár og síðan dregin til baka.

Mynd 4.1

DSGE-líkanið: Áhrif hækkunar virðisaukaskatts í eitt ár

(Y = verg landsframleiðsla, T = skatttekjur hins opinbera)



Eins og myndin gefur til kynna er skyndileg hækkun virðisaukaskatts á ferðþjónustu úr 11% í 24 % talin leiða til þess að verg landsframleiðsla (VLF) dragist saman um 0,6% af stöðujafnvægisgildi sínu þegar á fyrsta ársfjórðungi og skatttekjur hins opinbera aukist um 0,4% af stöðujafnvægisgildi vergrar landsframleiðslu. Næstu þrjú ársfjórðunga dregst VLF heldur meira saman en sú minnkun er óveruleg miðað við minnkunina í fyrsta ársfjórðungi. Eftir að hækkunin er dregin til baka (ársfjórðungar 5, 6,...) fjara áhrifin hratt út.

Áhrif mæld í krónum

Árið 2022 er notað sem viðmið til þess að varpa hlutfallslegu breytingunum í mynd 4.1 yfir í krónutölur, en þegar þetta er ritað er það ár með nýjustu hagtolur fyrir verga landsframleiðslu hjá Hagstofu Íslands. Jafnframt er það nýjasta árið þar sem mat á framleiðsluspennu í hagkerfinu er tiltækt hjá Seðlabanka Íslands, en gögn um verga landsframleiðslu og mat á framleiðsluspennu þarf til að unnt sé að áætla stöðujafnvægisgildi vergrar landsframleiðslu.

Áhrif umræddrar hækkunar í virðisaukaskatti mæld í milljörðum króna eru rakin í töflu 4.1.

Tafla 4.1 Áhrif hækkunar virðisaukaskatts árið 2022 (Verðlag janúar 2024)	
Lækkun vergrar landsframleiðslu (milljarðar kr.)	25
Aukning skatttekna (milljarðar kr.)	16
Aukning skatttekna í hlutfalli við aukningu við óbreytta skattstofna (%)	61

Taflan 4.1 sýnir áhrif hækkun virðisaukaskatts úr 11% í 24% í eitt ár á verga landsframleiðslu og skatttekjur hins opinbera miðað við grunnárið 2022. Niðurstöðurnar má túlka á þann hátt að verg landsframleiðsla hefði dregist saman um 25 milljarða króna og skatttekjur hins opinbera aukist um 16 milljarða króna hefði virðisaukaskattur á ferðþjónustu verið aukinn úr 11% í 24% í upphafi árs 2022.

Árið 2022 var áætlaður virðisauki í ferðþjónustu um 296 milljarðar króna á verðlagi ársins 2022. Sé gert ráð fyrir hækkun virðisaukaskatts nái til um 65% af virðisauka í ferðþjónustu, eins og gert er í hermuninni af framan, má áætla að aukning skattstekna hins opinbera miðað við óbreytta skattstofna (sömu veltu í ferðþjónustu og öðrum greinum, óbreytta verga landsframleiðslu, o.s.frv.) hefði numið um 24,5 milljörðum króna á verðlagi ársins 2022, eða tæplega 27 milljörðum króna á verðlagi í janúar 2024. Endanleg aukning skatttekna samkvæmt líkaninu er hins vegar ekki nema um 16 milljarðar króna, eða um 61% af aukningu skatttekna hins opinbera miðað við óbreytta skattstofna, og skýrist munurinn af lækkun skattstofna í kjölfar hækkunar virðisaukaskatts á ferðþjónustu.

4.2 Niðurstöður QMM-líkansins

Til að gera grein fyrir áhrifum af hækkun virðisaukaskatts á ferðþjónustuna á þjóðarbúið var notast við afturvirka útgáfu af spálíkani Seðlabanka Íslands, QMM, sem við hefur verið bætt ferðþjónustugeira og Hagrannsóknir sf hafa þróað. Í líkaninu eru tvær breytur sem ná til virðisaukaskatts. Í fyrsta lagi er um að ræða breytu sem lýsir heildartekjum ríkissjóðs af virðisaukaskatti. Í öðru lagi breytu sem lýsir eiginlegu virðisaukaskattshlutfalli hverju sinni.¹⁴

Breyting í virðisaukaskatti

Til að geta greint áhrif virðisaukaskattshækkunarinnar í QMM-líkaninu þarf að gefa sér forsendu um hvernig eiginlega virðisaukaskattshlutfallið breytist við hækkunina. Slík forsenda felur í raun í sér tvær forsendur; annars vegar forsendu um hvernig tekjur af virðisaukaskatti breytast og hins vegar forsendu um hvernig einkaneysla bregst við hækkuninni. Þar að auki þarf að gefa sér forsendur um hvernig verð útflutnings ferðþjónustunnar breytist og hvernig raunvirði útflutnings ferðþjónustunnar breytist. Verður þeim forsendum sem urðu fyrir valinu nú lauslega lýst og gerð grein fyrir þeim niðurstöðum sem líkanið gefur til kynna að þeim gefnum.

Til að meta áhrif virðisaukaskattshækkunarinnar á hið eiginlega virðisaukaskattshlutfall var einföld reikniæfing framkvæmd. Fyrst var greiddur virðisaukaskattur í einkennandi greinum ferðþjónustunnar (skv. skilgreiningu Hagstofu Íslands) metinn og svo blásinn upp til að endurspeglar nýtt skattshlutfall. Aukningu í skattgreiðslum ferðþjónustunnar var svo deilt niður á ársfjórðunga og bætt við söguleg gögn um heildartekjur ríkissjóðs af virðisaukaskatti. Þá var reynt að taka tillit til mögulegra breytinga í einkaneyslu sem orsakast af skattahækkuninni með því að meta einfalt tölfræðilíkan og spá fyrir um þá breytingu sem yrði í einkaneyslu vegna skattahækkunarinnar. Hafandi metið breytinguna í tekjum ríkissjóðs af virðisaukaskatti og breytinguna í einkaneyslu var nýtt eiginlegt virðisaukaskattshlutfall reiknað út frá metnum stærðum. Til að meta áhrif virðisaukaskatts-hækkunarinnar á verð

¹⁴ Eiginlegt virðisaukaskattshlutfall er hlutfall heildartekna af virðisaukaskatti af einkaneyslu á nafnvirði.

útflutnings ferðþjónustunnar var viðeigandi undirliðum í þar til gerðri verðvísitölu breytt í takt við hækkun virðisaukaskattshlutfallsins.

Áhrif á eftirspurn eftir ferðþjónustu

Áhrif virðisaukaskattshækkunarinnar á raunvirði útflutnings ferðþjónustunnar eru tekin sem gefin og íhugum við þrjú möguleg tilfelli sem samsvara þremur mismunandi forsendum um verðteygni erlendra eftirspurnar eftir ferðþjónustu. Nánar tiltekið íhugum við tilfelli sem samsvara því að verðteygni eftirspurnar eftir ferðþjónustu sé -1, -0,5, eða 0. Fyrsta tilfellið felur í sér að við 1% hækkun í verði dragist eftirspurn saman um 1%, annað tilfellið að við 1% hækkun í verði dragist eftirspurn saman um 0,5% og þriðja tilfellið að eftirspurn breytist alls ekki þótt verð hækki.

Niðurstöður

Niðurstöðum greiningarinnar eru gerð skil í töflu 4.2. Taflan rekur áhrif af umræddri hækkun virðisaukaskatts á raunvirði landsframleiðslu, opinberar skatttekjur (hér er um að ræða tekjur af öllum sköttum), nafngengi krónunnar og verðbólgu.

Tafla 4.2 QMM-líkanið: Áhrif hækkunar í virðisaukaskatti (Grunnár: 2022. Hlutfallslegar breytingar miðað við enga hækkun)				
Verðteygni eftirspurnar	Breyting í raunvirði landsframleiðslu	Breyting í skatttekjum	Breyting í nafngengi*	Breyting í verðbólgu**
-1	-1,0%	0,4%	-0,70%	0,61%
-0,5	-0,5%	0,8%	-0,69%	0,63%
0	0,0%	1,1%	-0,67%	0,65%

* Nafngengi merkir hér virði íslensku krónunnar mælt í erlendra mynt
 * Breyting í verðbólgu er mismunurinn á verðbólgu með og án hækkunar virðisaukaskatts

Taflan sýnir að umrædd hækkun virðisaukaskatts er samkvæmt QMM-líkaninu talin minnka landsframleiðslu, auka skatttekjur, lækka nafngengið og hækka verðbólgu á yfirstandandi ári. Eins og taflan sýnir eru stærðargráður þessara áhrifa að verulegu leyti háðar forsendum um hver verðteygni erlendra eftirspurnar eftir ferðþjónustu er. Þannig dregst landsframleiðsla saman um 1% þegar verðteygni eftirspurnar er -1, en þegar teygni er 0 breytist landsframleiðsla lítið sem ekkert. Aukning skatttekna er eðlilega talin mest þegar verðteygni eftirspurnar er minnst (næst núlli). Áhrif virðisaukaskattshækkunarinnar á gengi og verðbólgu eru svo gott sem óháð verðteygni eftirspurnar og er gengið talið veikjast um nálægt 0,7% og verðbólga vaxa um rúm 0,6 prósentustig.

Í töflu 4.3 er að finna áhrif fyrrnefndrar virðisaukaskattshækkunar á mikilvægar þjóðhagsstærðir miðað við grunnárið 2022. Er hér um að ræða breytingar í sögulegum gögnum fyrir verga landsframleiðslu og skatttekjur á því ári. Hvað verðbólgu varðar er birt sú tala sem hefði raungerst samkvæmt líkaninu, en til samanburðar var verðbólga á árinu 2022 8,31% (miðað við ársmeðaltöl vísitölu neysluverðs).

Tafla 4.3 QMM-líkanið: Áhrif hækkunar virðisaukaskatts miðað við árið 2022 (Verðlag 2022, nema verg landsframleiðsla sem er á raunvirði)			
Verðteygni eftirspurnar	Breyting í vergri landsframleiðslu (m.kr.)	Breyting í skatttekjum (m.kr.)	Verðbólga (var 8,31%)
-1	-28.437	5.413	8,92%
-0,5	-14.218	10.826	8,94%
0	0	14.886	8,96%

Sem fyrr eru niðurstöður háðar forsendum okkar um verðteygni eftirspurnar eftir viðkomandi þáttum ferðapjónustunnar. Miðað við verðteygni upp á -1, sem gæti verið nálægt sanni miðað við mælingar erlendis (sjá kafla 3), bendir líkanið til þess að landsframleiðslan myndi hafa minnkað um rúmlega 28 ma. kr., heildarskatttekjur hækkað um rúmlega 5 ma. kr. og verðbólga vaxið um um nálægt 0,6% ef umrædd hækkun virðisaukaskatts hefði átt sér stað í upphafi ársins 2022. Sé hins vegar miðað við lægri verðteygni (nær núlli) sýnir taflan að landsframleiðslan minnkar minna og skatttekjur á árinu vaxa meira. Sé verðteygni eftirspurnar hins vegar meiri verða áhrifin gagnstæð. Af þessu má ljóst vera að eftir því sem eftirspurn eftir ferðapjónustu er teygjari því meiri verður samdrátturinn í landsframleiðslu og því minni verður aukningin í skatttekjum.

4.3 Þróun til lengri tíma: Áhrif á hagvöxt

Ferðapjónustan er veigamikill grunnatvinnuvegur á Íslandi. Samkvæmt þjóðhagslegum ferðapjónustureikningum var framlag hennar til vergrar landsframleiðslu (VLF) á árunum 2018 og 2019 liðlega 8% (Hagstofa Íslands, 2024a). Fyrirliggjandi vísbendingar benda til að þetta framlag gæti hafa verið svipað eða jafnvel hærra á árinu 2023. Hagtölur benda jafnframt til þess að vöxtur í ferðapjónustu eigi ríkan þátt í hagvexti frá árinu 2010.

Þar sem hækkun virðisaukaskattshlutfalls á gisti- og veitingapjónustu úr 11% í 24% er líkleg til að hafa umtalsverð neikvæð áhrif á umsvif og vöxt í ferðapjónustu (sjá fyrri kafla þessarar samantektar) má ætla að hún hafi einnig merkjanleg neikvæð áhrif á hagvöxt. Sé svo munu áhrif af hækkun virðisaukaskatts á VLF og skatttekjur hins opinbera verða neikvæðari í framtíðinni en þau eru í upphafi.

Því miður eru ekki til þróuð hagvaxtarlíkön á Íslandi til að meta þessi lengri-tíma áhrif með sæmilega áreiðanlegum hætti. Því höfum við gert tilraun til að grafast fyrir um stærðargráður þessa dæmis með hjálp einfaldra hagvaxtarlíkana.

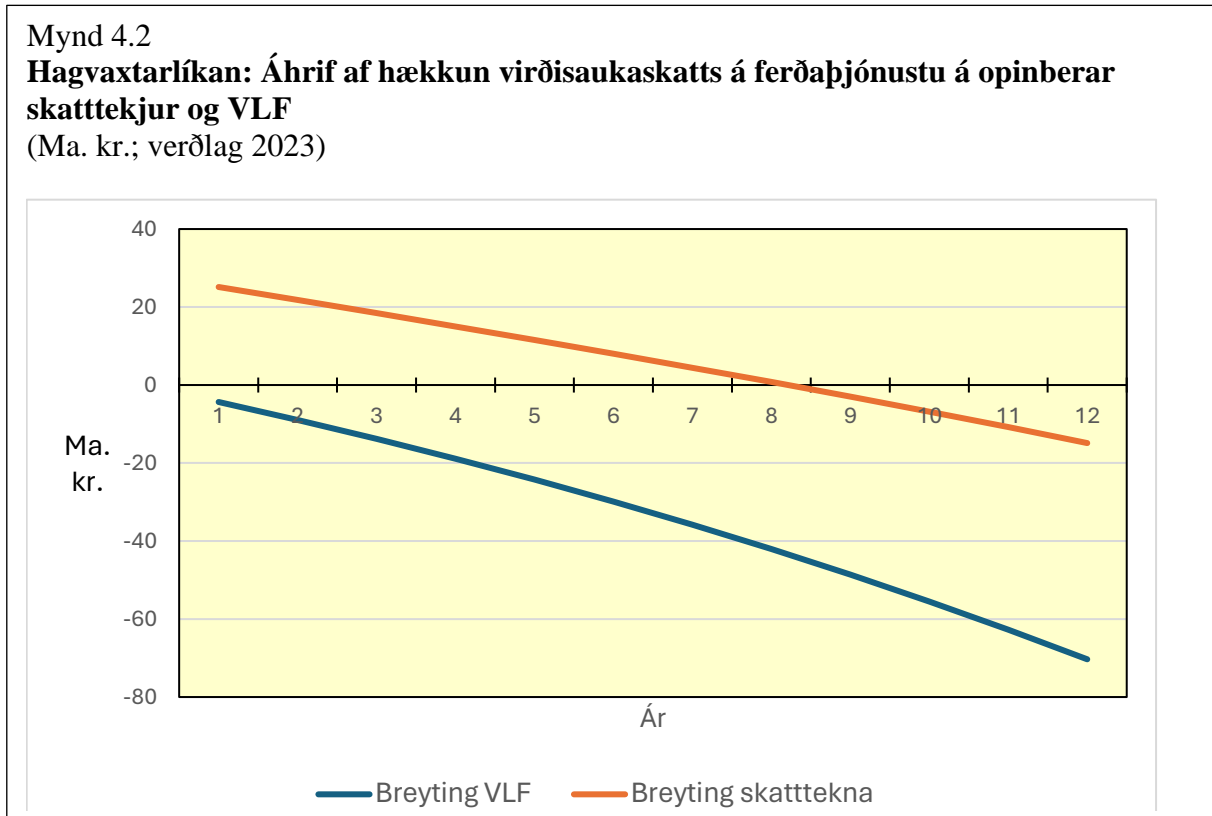
Fyrir einu svona líkani er gerð grein í viðauka B. Rétt er að vekja athygli á því að þetta líkan nær fyrst og fremst til hagvaxtar og áhrifa fjárfestinga og tæknibreytinga á hann. Það tekur því ekki tillit til þjóðhagslegra áhrifa af hækkun virðisaukaskatts á eftirspurn og þar með framleiðslu á liðandi stund líkt og gert er í DSGE- og QMM-líkönunum.

Niðurstöður þessa hagvaxtarlíkans eru að umrædd hækkun á virðisaukaskatti muni

- (i) Draga úr VLF á komandi árum miðað við það sem að öðrum kosti hefði orðið og þessi mismunur fari vaxandi yfir tíma.

- (ii) Draga með tímanum úr þeirri hækkun opinberra skatttekna sem líklegt er að verði í upphafi og valda lækkun þeirra að einhverjum árum liðnum miðað við það sem að öðrum kosti hefði orðið.

Dæmi um mögulega þróun af þessu tagi er dregið upp í mynd 4.2.



Eins og sjá má af myndinni telur hagvaxtarlíkanið að umrædd hækkun virðisaukaskatts muni minnka verga landsframleiðslu frá upphafi og fari sú lækkun vaxandi með tímanum. Þannig sé lækkun VLF á tíunda ári orðin í námunda við 60 ma. kr. eða nálægt 1,5% af áætlaðri landsframleiðslu 2023.

Hagvaxtarlíkanið telur opinberar skatttekjur vaxa í upphafi en nokkru minna en nemur hækkun skatthlutfallsins. Þessi aukning skatttekna fari síðan lækkandi yfir tíma og verði orðin neikvæð á níunda ári.

Rétt er að leggja áherslu á það að hér er einungis um dæmi að ræða. Þar sem óvissa um stuðla og jafnvel gerð viðkomandi hagvaxtarlíkans er mikil, ber að taka tölulegum niðurstöðum þess með miklum fyrirvörum. Eigindlegar niðurstöður, þ.e. þær að áhrif af hækkun virðisaukaskattshlutfallsins á VLF séu neikvæð og þau neikvæðu áhrif vaxi yfir tíma og skattalegur ávinningur dvíni yfir tíma og verði neikvæður eru hins vegar óháðar gildum stuðla á eðlilegu bili og virðast því traustar.

5. Umræða: Betri aðferð

Þær hagrannsóknir sem raktar hafa verið í fyrri köflum þessarar greinargerðar benda eindregið til þess að hækkun í hlutfalli virðisaukaskatts á veigamiklar greinar í ferðaþjónustu veiki samkeppnisstöðu atvinnuvegarins og hafi óaskileg áhrif á mikilvægar þjóðhagsstærðir eins og verga landsframleiðslu, hagvöxt, gengi og verðlag. Jafnframt verði aukning í skatttekjum hins opinbera miklu minni en hækkun skatthlutfallsins gefur ástæðu til að ætla þegar á fyrsta ári og geti hæglega orðið neikvæð þegar til lengri tíma er litið. Þessar neikvæðu niðurstöður vekja efasemdir um að skynsamlegt sé að grípa til þessarar efnahagsaðgerðar.

Gera má ráð fyrir að tilgangurinn með umræddri skattahækkun sé að bæta rekstrarafkomu hins opinbera. Sú rekstrarafkoma ræðst hins vegar af aragrúa af öðrum opinberum útgjöldum og sköttum. Því sér hvert mannsbarn að eigi að bæta rekstrarafkomu ríkissjóðs kemur ekki síður til álita að endurskoða hina fjölmörgu aðra þætti opinberra fjármála en hlutfall virðisaukaskatts á greinar í ferðaþjónustu. Því aðeins að fyrir liggja að allir hinir þættir opinberra fjármála séu í hagkvæmstu stöðu er haldbært tilefni til að beina athyglinni að virðisaukaskatti í ferðaþjónustu sérstaklega.

Grunnfræðin um þjóðhagslega hagkvæm opinber fjármál eru mjög einföld. Fyrir hendi er eitthvað þjóðhagslegt markmið, t.d. hagsæld eða verg landsframleiðsla á mann. Köllum þetta þjóðhagslega markmið H . Jafnframt liggur fyrir langur listi af opinberum útgjöldum og tekjum, sem tákna má með vektornum \mathbf{g} , og þessi opinberu útgjöld og tekjur hafa áhrif á hið þjóðhagslega markmið.

Þetta samhengi má rita formlega sem fallið

$$(1) \quad H(\mathbf{g}).$$

Setjum nú það hliðarskilyrði að hið opinbera sé rekið með tiltekinni afkomu, þ.e.

$$(2) \quad \sum_{i=1}^I g(i) = a,$$

þar sem a táknar hina tilteknu afkomu (t.d. $a = 0$).

Hámörkun hins þjóðhagslega markmiðs, þ.e. (1), að gefnu hliðarskilyrðinu (2) leiðir þá til reglunnar

$$(3) \quad H_{g(i)}(\mathbf{g}) = H_{g(j)}(\mathbf{g}), \text{ fyrir öll } i \text{ og } j,$$

þar sem $H_{g(i)}$ og $H_{g(j)}$ eru afleiður þjóðhagslega hagsældarfallsins með tilliti til opinberra fjármálapátta i og j . Skilaboð reglu (3) eru því að þjóðhagsleg hagkvæmni krefjist þess að jaðarframlag allra þátta opinberra fjármála til hins þjóðhagslega eigi að vera jafnt.

Regla (3) er í rauninni aðeins formleg staðfesting á því sem hver sæmilega skynsamur maður sér af hyggjuviti sínu. Eigi á annað borð að haga opinberum fjármálum þannig að hagsæld sé hámarksleg er nauðsynlegt að skoða alla fjármálapætti og hagræða þeim með tilliti til hvers annars. Það er einfaldlega heimskulegt og að öllum líkindum þjóðhagslega stórlega skaðleg að ákvarða einstaka þætti opinberra fjármála án tillits til allra hinna þátanna.

Líking (3) sýnir að nauðsynleg skilyrði fyrir því að þjóðhagslega hagkvæmt sé að hækka virðisaukaskatt á einhverjar tiltekna greinar í ferðaþjónustu er að það skili meiri ávinning en einhver önnur breyting í opinberum fjármálum. Rökstuðningur í þá veru virðist ekki hafa verið settur fram.

Þótt þjóðhagslega samhengið í líkingu (1) sé einfalt í framsetningu þarf mikla þekkingu á hagkerfinu og samhengjum þess til að útfæra það tölulega. Það eina sem við hér á Íslandi höfum hvað það snertir eru tiltölulega einföld þjóðhagslíkön (eins og þau sem notuð hafa verið í fyrri köflum þessarar greinargerðar) sem eru fjarri því að vera nægilega ýtarleg til að skoða hagkvæma opinbera fjármálastýringu að fullnægjandi sé.

Svo langt sem fyrirliggjandi þjóðhagslíkön ná varðandi opinbera fjármálastjórn, benda þau hins vegar til þess að vænlegra sé að ná afkomujöfnuði í opinberum rekstri með því að draga úr völdum opinberum útgjöldum fremur en hækka tiltekna virðisaukaskatta. Í stórum dráttum hefur lækkun á opinberum útgjöldum í þessum líkönum, svo framalega sem hún dregur ekki úr framleiðni, gagnstæð áhrif við skattahækkun. Hún styrkir atvinnulífið miðað við hinn valkostinn og hefur tilhneigingu til að auka verga landsframleiðslu og hagvöxt og þar með hækka opinberar skatttekjur og bæta afkomu ríkissjóðs þegar til lengdar lætur miðað við það sem ella hefði orðið.

Þessar ábendingar þjóðhagslíkananna má auðvitað ekki taka of bókstaflega. Til þess eru þau ekki nægilega sérhæfð fyrir opinber fjármál. Þær eru hins vegar óneitanlega vísbendingar um að umrædd hækkun virðisaukaskatts sé ekki hagkvæmasta leiðin til að ná jöfnuði í opinberum fjármálum og aðrar leiðir eins og lækkun opinberra útgjalda kunni að vera vænlegri. Það er því einungis heilbrigð skynsemi að kanna þá möguleika nánar áður en ákvörðun er tekin.

Tilvísanir

- Andersen, L. og Zhang, J. 2016. Economic and Policy Implications of Reducing VAT Rates in the Hotel Sector in Denmark, Presented at the 25th Nordic Symposium on Tourism and Hospitality Research, on 28-30 September 2016, Turku, Finland.
- Ferðamálastofa. 2024. Ferðaþjónusta í tölum.
<https://www.ferdamalastofa.is/is/gogn/ferdtjonusta-i-tolum>
- Gago, A., Labandeira, X. Picos,, F. og Rodríguez, M. 2009. Specific and general taxation of tourism activities. Evidence from Spain, *Tourism Management*, Volume 30, Issue 3 381-392.
- Hagrannsóknir. 2023a. Þjóðhagslíkan fyrir ferðaþjónustu: Ítarleg lýsing á þjóðhagslíkani með ferðageira. Hagrannsóknir desember 2023.
- Hagrannsóknir. 2023b. Þjóðhagslíkan fyrir ferðaþjónustu: Greinargerð um þjóðhagslíkan fyrir ferðaþjónustu (tengt inn í þjóðhagslíkan Hagstofu Íslands) með dæmum. Lokaútgáfa. Hagrannsóknir ágúst 2023.
- Hagstofa Íslands. (2024a). Ferðaþjónustureikningar.
<https://www.hagstofa.is/talnaefni/atvinnuvegir/ferdathjonusta/ferdathjonustureikningar/>
- Hagstofa Íslands. (2024b). *Undirvísitölur neysluverðs, grunnur 2008 = 100*.
https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur__visitolur__1_vnv__2_un_dirvisitolur/VIS01304.px/
- Hagstofa Íslands. (2024c). *Vogir fyrir undirvísitölur neysluverðs*.
https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur__visitolur__1_vnv__2_un_dirvisitolur/VIS01305.px/
- Hagstofa Íslands. (e.d.). *Neysluflokkunarkerfi í vísitölu neysluverðs*. <https://hagstofa.is/talnaefni/efnahagur/verdlag/>
- HOTREC. 2024. <https://www.hotrec.eu/>
- Manente, M., & Zanette, M. 2010. Macroeconomic effects of a vat reduction in the Italian hotels & restaurants industry. *Economic Systems Research*, 22(4), 407-425.
- Matheus, C. & I. Matheus. 2021. Does a VAT rise harm the tourism industry? Portuguese evidence. *Tourism Management* 83. 104234.
- Peng, B., Song, H., Crouch, G. og Witt, S. 2015. A Meta-Analysis of International Tourism Demand Elasticities. *Journal of Travel Research*, 54(5), 611-633.
- Reykjavik Economics: Skattspor ferðaþjónustunnar á Íslandi, 2023.
- Smets, F. and R. Wouters (2003), An Estimated Dynamic Stochastic General Equilibrium Model of the Euro Area, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 1, No. 5, pp. 1123-1175.
- Stefán Þórarinnsson (2020), “DYNIMO – Version III. A DSGE Model of the Icelandic Economy”, Central Bank of Iceland Working Paper 84.

Viðauki A

Hækkun virðisaukaskatts, eftirspurnarteygni og opinberar tekjur

Grundvallaratriði

Látum veltu fyrir álagningu virðisaukaskatts vera:

$$V = p^\circ \cdot Q(p^\circ),$$

þar sem p° er upphaflegt verð (fyrir álagningu VSK) og $Q(\cdot)$ eftirspurnarfallið (mælt í magni).

Athugið að p° má skoða sem ytri stærð gagnvart áhrifum álagningar virðisaukaskatts (t.d. innkaupsverð eða kostnaðarverð).¹⁵

Eftirspurnarteygni er skýrgreind

$$(A.1) \quad E(q, p) \equiv \frac{dQ(p)}{dp} \cdot \frac{p}{Q(p)}$$

og er jafnan neikvæð stærð.

Hugleiðið nú virðisaukaskattshlutfall vs .

Þá er verðið eftir álagningu virðisaukaskatts

$$p = p^\circ \cdot (1 + vs).$$

Veltan verður:

$$V = p^\circ \cdot (1 + vs) \cdot Q(p^\circ \cdot (1 + vs)).$$

Tekjur af álagningu virðisaukaskattsins verða:

$$(A.2) \quad T = vs \cdot p^\circ \cdot Q(p^\circ \cdot (1 + vs)).$$

Tekjur af hækkun virðisaukaskattshlutfalls

Látum $vs(0)$ tákna hlutfall VSK í upphafi og $vs(1)$ hlutfall VSK eftir hækkun.

Samkvæmt (A.2) eru þá tekjur af virðisaukaskatti í upphafi og eftir hækkun

$$T(0) = vs(0) \cdot p^\circ \cdot Q(p^\circ \cdot (1 + vs(0))),$$

$$T(1) = vs(1) \cdot p^\circ \cdot Q(p^\circ \cdot (1 + vs(1))).$$

¹⁵ Þetta jafngildir því að framboðið sé fullteygð, þ.e. framboðsfallið sé lárétt.

Breyting í tekjum af virðisaukaskatti er þá

$$(A.3) \quad \Delta = T(1) - T(0) = v_s(1) \cdot p^\circ \cdot q(1) - v_s(0) \cdot p^\circ \cdot q(0) = p^\circ \cdot q(0) \cdot \left(v_s(1) \cdot \frac{q(1)}{q(0)} - v_s(0) \right),$$

þar sem við notum fljótaskriftirnar $q(1)$ og $q(0)$ fyrir selt magn eftir og fyrir hækkun virðisaukaskattshlutfallsins, þ.e. $q(1) = Q(p^\circ \cdot (1 + v_s(1)))$ og $q(0) = Q(p^\circ \cdot (1 + v_s(0)))$.

Samkvæmt (A.1) má rita eftirspurnarteygnina

$$E(q, p) \equiv \frac{dq}{q} \cdot \frac{p}{dp} \equiv \varepsilon.$$

Því er

$$\frac{dq}{q} \equiv \varepsilon \cdot \frac{dp}{p},$$

sem nálgast má með

$$\frac{q(1)}{q(0)} - 1 = \varepsilon \cdot \left(\frac{p(1)}{p(0)} - 1 \right).$$

En $p(1) = (1 + v_s(1)) \cdot p^\circ$ og $p(0) = (1 + v_s(0)) \cdot p^\circ$.

Því höfum við

$$(A.4) \quad \frac{q(1)}{q(0)} = \varepsilon \cdot \left(\frac{1 + v_s(1)}{1 + v_s(0)} - 1 \right) + 1.$$

Með innsetningu á (A.4) í (A.3) fæst líking fyrir breyttar skatttekjur sem er einungis fall af (i) upphaflegri veltu, (ii) virðisaukaskattshlutföllunum og (iii) eftirspurnarteygni

$$(A.5) \quad \Delta = T(1) - T(0) = p^\circ \cdot q(0) \cdot \left(v_s(1) \cdot \left(\varepsilon \cdot \left(\frac{1 + v_s(1)}{1 + v_s(0)} - 1 \right) + 1 \right) - v_s(0) \right).$$

Nú er eftirspurnarteygnin neikvæð. Því er auðvelt að sjá að breyting skatttekna fellur með tölugildi eftirspurnarteygninnar. Með hjálp lítilsháttar algebru er unnt að finna þá eftirspurnarteygni sem gerir breytingu skatttekna núll. Hún er

$$(A.6) \quad \varepsilon^* = \left(\frac{v_s(0)}{v_s(1)} - 1 \right) \cdot \left(\frac{1 + v_s(0)}{v_s(1) - v_s(0)} \right).$$

Vert er að veita því eftirtekt að þessi „kítíska“ eftirspurnarteygni er aðeins háð virðisaukaskattshlutföllunum.

Ef $vs(0)=0$, þ.e. virðisaukaskattur er lagður á í fyrsta skipti, einfaldast ε^* í

$$\varepsilon^* = -\left(\frac{1}{vs(1)}\right).$$

Töludæmi

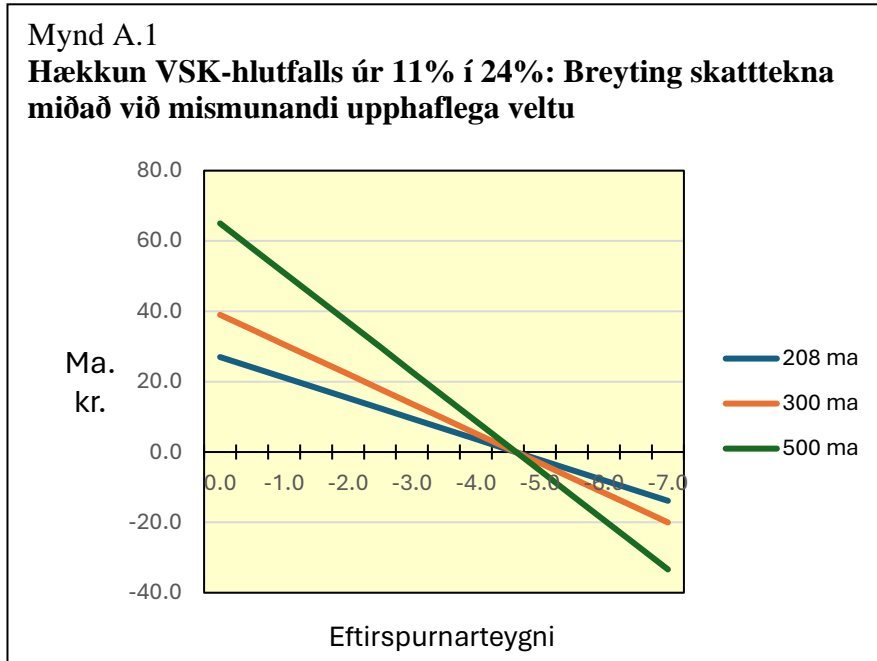
Gerum ráð fyrir að upphafleg velta sé $p^\circ \cdot Q(p^\circ) = 207,7$ ma. kr. og að $vs(0)=0,11$ og $vs(1)=0,24$.

Þá er auðvelt að nota líkingu (A.5) til að finna breytingu skatttekna sem fall af eftirspurnarteygninni:

Tafla A.1 Hækkun VSK-hlutfalls úr 0,11 í 0,24: Samband eftirspurnarteygni og skatttekna	
ε	Δ (Ma. Kr)
0,0	27,0
-0,5	24,1
-1,0	21,2
-1,5	18,2
-2,0	15,3
-2,5	12,4
-3,0	9,5
-3,5	6,6
-4,0	3,6
-4,5	0,7
-5,0	-2,2
-5,5	-5,1
-6,0	-8,0
-6,5	-10,9
-7,0	-13,9

Eins og sjá má lækkar aukning skatttekna með eftirspurnarteygninni. Hún verður neikvæð við eftirspurnarteygni -5. Krítíska eftirspurnarteygnin (reiknuð skv. líkingu (A.6)) er nánar tiltekið -4,625.

Sama samband breyttra skatttekna og hækkunar á virðisaukaskattshlutfalli úr 0,11 í 0,24 og lýst er í töflu A.1 er fyrir hendi fyrir aðrar upphæðir upphaflegrar veltu. Eini munurinn er sá að hallatala sambandsins hækkar, en breyting skatttekna verður áfram núll við sömu eftirspurnarteygnina. Þessu er nánar lýst í mynd A.1 fyrir 207,7 ma., 300 ma. og 500 ma. kr. grunnveltu. Eins og myndin sýnir er hækkun skatttekna ætíð minni en ef eftirspurnarteygnin væri engin og verður neikvæð við sömu eftirspurnarteygnina.



Ofangreindar niðurstöður staðfesta þá þekktu hagfræðilegu niðurstöðu að skynsamleg skattstefna hlýtur að taka tillit til áhrifa skattanna á atferli í hagkerfinu. Því verður skynsamleg virðis- eða söluskattstefna að taka tillit til eftirspurnarteygninnar eftir viðkomandi vörum og helst freista þess að mæla hana.

Framboðsteygni

Ofangreindar niðurstöður byggjast á þeirri forsendu að framboðið sé fullteygð, þ.e. framboðsfallið er lárétt. Það kann að vera sæmilega raunsætt. Sé svo hins vegar ekki og framboðsfallið ekki fullteygð breytast niðurstöðurnar í aðalatriðum sem hér segir:

- Áhrif hækkunar á VSK-hlutfalli á söluverð verða minni; greinin tekur sjálf á sig hluta hækkunarinnar.
- Samdráttur í seldu magni verður því minni.
- Skatttekjurnar dragast því ekki eins mikið saman og ella væri.

Þjóðhagsleg áhrif til lengri tíma

Hækkun VSK-hlutfalls hefur ekki aðeins verðáhrif heldur og tekjuáhrif. Hún lækkar að líkindum ráðstöfunartekjur einkaaðila en hækkar ráðstöfunartekjur hins opinbera. Hún hefur einnig áhrif á aðra markaði með staðgöngu-, eftirspurnar- og tekjuáhrifum. Hún hefur og áhrif á væntingar í hagkerfinu. Allt hefur þetta áhrif á ráðstöfun framleiðsluþátta og fjárfestingar og þar með framleiðni og hagþróun. Til að fá af þessum heildaráhrifum sæmilega mynd þarf líkan af hagkerfinu í heild, þ.e. þjóðhagslíkan. Ætla má að þegar til lengri tíma er litið séu því neikvæð áhrif hækkunar í VSK-hlutfalli á landsframleiðslu meiri og jákvæð áhrif á tekjur hins opinbera minni (og jafnvel neikvæð) en ofangreind greining gefur til kynna.

Viðauki B

Hækkun virðisaukaskatts og hagvöxtur

Í þessum viðauka er ætlunin að freista þess að gefa hugmynd um áhrif hækkunar í virðisaukaskatti á hagvöxt á Íslandi. Þetta er gert með því að setja fram einfalt hagvaxtarlíkan, sem ræðst m.a. af skattlagningu á ferðaþjónustu, og tölusetja stuðla þess í samræmi við þekktar hagtölur á Íslandi.

Líkan

Gerum ráð fyrir að framleiðslufall hagkerfisins á hverjum tíma sé Cobb-Douglas

$$(B.1) \quad y(t) = a(t) \cdot k(t)^\alpha \cdot l(t)^{1-\alpha},$$

þar sem $y(t)$ táknar landsframleiðslu, $a(t)$ svonefndan tæknistuðul, $k(t)$ framleiðslufjármuni og $l(t)$ vinnuafl allt á tíma t . Veldisvísarnir α og $1-\alpha$ mæla hlutdeildir fjármagns og vinnuafls í heildarframleiðslunni og verða álitnir fastar í þessari greiningu.

Í þessu samhengi má líta svo á að tæknistuðullinn, $a(t)$, feli m.a. í sér breytingar í umsvifum ferðaþjónustunnar (t.d. mælt með fjölda ferðamanna til landsins) umfram það sem vinnuafl og fjármunir geta útskýrt. Þessi stuðull vex því með aukningu í eftirspurn eftir ferðalögum til Íslands og öfugt.

Gerum nú ráð fyrir að tækni, fjármunir og vinnuafl þróist að jafnaði sem

$$\frac{a(t+1)}{a(t)} = 1 + \theta,$$

$$\frac{k(t+1)}{k(t)} = 1 + \eta,$$

$$\frac{l(t+1)}{l(t)} = 1 + \varepsilon,$$

þar sem stuðlarnir $\theta = (a(t+1) - a(t))/a(t)$, $\eta = (k(t+1) - k(t))/k(t)$ og $\varepsilon = (l(t+1) - l(t))/l(t)$ mæla vöxt (eða hnignun) í tækni, fjármunum og vinnuafli.

Þá er auðvelt að sjá að

$$(B.2) \quad \frac{y(t+1)}{y(t)} = (1 + \theta) \cdot (1 + \eta)^\alpha \cdot (1 + \varepsilon)^{1-\alpha} = (1 + \psi),$$

þar sem ψ er hagvöxturinn að jafnaði.

Eins og rakið er í megintexta þessarar greinargerðar bendir hagfræðileg greining til þess að hækkun virðisaukaskatts á ferðaþjónustu sé líkleg til að hafa neikvæð áhrif á tæknistuðulinn og þróun hans, þ.e. $(a(t+1) - a(t))/a(t)$, og uppsöfnun fjármuna, $(k(t+1) - k(t))/k(t)$. Með öðrum orðum geti hún lækkað stuðlana θ og η í (B.2). Spurningin er hvernig.

Þar sem rannsóknir á þessu skortir er hér gripið til þess ráðs að setja fram sæmilega trúverðugar tilgátur um hvernig þetta geti verið.

Tölusetning stuðla

Óþekktir stuðlar hagvaxtarlíkansins eru fjórir talsins; α , θ , η og ε .

Hagstofan heldur gögn um mannfjölda og hlutdeild fjármagns í vergri landsframleiðslu (rekstrarafgangur). Með hjálp þessara hagtalna er unnt að finna eftirfarandi söguleg meðalgildi fyrir stuðlana ε og α .

Stuðull	Meðalgildi	Gagnatímabil
ε	0,011	1980-2022
α	0,35	2000-22

Ýmis gögn og hagrannsóknir benda til að tækniframfarir eða framleiðniaukning geti verið í námunda við 1% á ári. Sé svo er $\theta = 0,01$.

Á grundvelli þjóðhagsreikninga Hagstofunnar er unnt að meta meðalhagvöxt, ψ , á tímabilinu 1980-22. Niðurstaðan er

$$\psi = 0,028,$$

þ.e. um 2,8% árlegur hagvöxtur að jafnaði.

Að þessum upplýsingum gefnum er unnt að meta η með hjálp líkingar (B.2). Niðurstaðan er

$$\eta = 0,0306,$$

sem merkir að á gagnatímabilinu hafi fjármunir verið að vaxa um liðlega 3% á ári að jafnaði.

Á grundvelli ofangreinds mats á stuðlunum α , θ , η og ε , og upphafsgildi vergrar landsframleiðslu er nú unnt að framreikna þróun hennar yfir tíma á grundvelli líkingar (B.1). Sá hagvöxtur verður að sjálfsögðu $\psi = 0,028$ árlega.

Sem fyrr greinir er talið að hækkun VSK-hlutfalls hafi neikvæð áhrif á tæknistuðulinn, θ , (eftirspurn eftir ferðum til Íslands), fjárfestingarstuðulinn, η , og mannfjölgunarstuðulinn, ε , (vegna eftirspurnar eftir erlendu vinnuafli). Hins vegar liggja ekki fyrir neinar rannsóknir á þessum áhrifum. Á grundvelli fyrirbyggjandi hagfræðipækkingar, eiginleikum íslenskrar ferðaþjónustu og hagstærðum í henni, var niðurstaðan að breytingar í þessum stærðum eftir hækkun virðisaukaskattsins gætu verið sem lýst er í eftirfarandi töflu.

Eins og sjá má eru breytingarnar ekki miklar. Þær eru frá lækkun um 1,7% í fjárfestingarstuðlinum (η) upp í 7,3% lækkun í fólksfjölgunarstuðlinum (ε). Afleiðing þessa breytinga er að árlegur hlutfallslegur hagvöxtur, ψ , lækkar úr 0,028 í 0,0269 eða um 3,98 % .

Stuðull	Upphafleg gildi	Eftir VSK- hækkun	Breyting	% breyt.
alpha = α	0,35	0,35	0	0,00%
psi = ψ	0,028	0,0269	-0,00111	-3,98%
epsilon = ε	0,011	0,0102	-0,0008	-7,27%
theta = θ	0,01	0,0096	-0,0004	-4,00%
eta = η	0,0306132	0,0301	-0,00051	-1,68%

Ofangreint mat á áhrifum umræddrar hækkunar á hlutfalli virðisaukaskatts er auðvitað mikilli óvissu háð. Afar gagnlegt væri ef rannsakað yrði hvernig fyrri skattabreytingar hafa breytt viðkomandi hagvaxtarstuðlum. Þar til slíkar rannsóknir liggja fyrir verður hins vegar að notast við bestu ágiskun.