

**Ed.**

**226. Frumvarp til laga**

[196. mál]

um breyting á lögum nr. 10/1960, um söluskatt, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 110. löggjafarþingi 1987.)

1. gr.

2. og 3. mgr. 1. gr. falli niður.

2. gr.

1. mgr. 2. gr. laganna, sbr. 1. gr. laga nr. 124/1984, orðist svo:

Af andvirði seldrar vöru og verðmæta, endurgjaldi fyrir hvers konar starfsemi og þjónustu, úttekt til eigin nota og af innfluttum vörum til eigin neyslu eða nota innflytjenda skal greiða 25% — tuttugu og fimm af hundraði — söluskatt.

3. gr.

6. gr. laganna orðist svo:

Sala eftirtalinna vara, verðmæta, starfsemi eða þjónustu er undanþegin söluskatti:

*A. Vörur og verðmæti:*

1. Vörur sem seldar eru úr landi.
2. Fullunnar umbúðir um söluvörur.
3. Veidarfæri, svo og efni til veidarfæragerðar og viðgerðar veidarfæra. Ákvæði þetta tekur þó ekki til sporttækja og efnis í þau.
4. Salt, annað en í smásöluumbúðum.
5. Beita ætluð til veiða í atvinnuskyni.
6. Tilbúinn áburður annar en í smásöluumbúðum.
7. Grasfræ og trjáfræ.
8. Fóðurmjöl og hey svo og annað dýrafóður, þó ekki ef vörur þessar eru seldar í smásöluumbúðum.
9. Fasteignir, skip og flugvélar. Undanþágan tekur aðeins til báta sem eru gerðir út í atvinnuskyni og flugvéla sem notaðar eru í flugrekstri.
10. Eldsneyti fyrir loftför sem rekin eru í atvinnuskyni af aðilum sem eru handhafar flugrekstrarleyfa.
11. Varahlutir, vélar og tæki fyrir flugvélar, eftir ákvörðun fjármálaráðherra og með þeim takmörkunum og skilyrðum sem hann setur.
12. Svartolía og gasolía.
13. Kol og koks til iðnaðarframleiðslu, húshitunar og hitunar laugarvatns.
14. Rekaviður.
15. Kvikmyndir sem keyptar eru eða leigðar til sýninga í kvikmyndahúsum eða sjónvarpsstöðvum sem leyfi hafa til útvarpsrekstrar.
16. Vélar og tæki til notkunar í fiskvinnslu sem falla undir tollskrárnúmer 8438.8001, 8438.8009, 8413.7002, 8414.3000, 8414.9001, 8418.6119, 8417.6190, 8418.6919, 8418.6990 í viðauka I við tollalög, nr. 55/1987 (tollskrá).
17. Eftirtaldar vélar og tæki til notkunar í landbúnaði: Mjaltavélar, mjólkurkælar, fjárvogir, fjárklippur, sláttuvélar aðrar en garðsláttuvélar, rakstrar- og snúningsvélar, múgavélar, rúllubindivélar, heybindivélar, heyblásarar, ámoksturstæki fyrir almennar hjóladráttarvélar, vagnar búnir tækjum til losunar eða lestunar á heyi, áburðardreifingar eða heyvinnslu, plógar, herfi, valtarar og flagjafnarar, áburðar- og mykjudreifarar, kartöflu-niðursetningarvélar, upptökuvélar fyrir kartöflur og aðra garðávexti og flokkunarvélar.

18. Vörur sem um ræðir í 5. gr. tollalaga, nr. 55/1987.
19. Lausafé sem seljandi hefur notað í eigin þágu eða við starfsemi sína enda geti salan ekki talist til atvinnurekstrar.
20. Heimilisnotkun bónda á eigin framleiðsluvörum.
21. Innlend dagblöð og hliðstæð blöð svo og tímarit sem ekki eru gefin út í ágóðaskyni.
22. Auglýsingar í dagblöðum, bókum, tímaritum og ritlingum.

*B. Undanþegin starfsemi og þjónusta:*

1. Vinna manna við húsbyggingar og aðra mannvirkjagerð svo og við endurbætur og viðhald slíkra mannvirkja. Á þetta við um hvers konar mannvirki og skiptir ekki máli hver lætur vinnuna í té. Undanþágan tekur einvörðungu til vinnu á byggingarstað en ekki til vinnu við framleiðslu eða aðvinnslu byggingarvara í verksmiðju, verkstæði eða starfsstöð. Þó er fjármálaráðherra heimilt að ákveða með reglugerð að frá heildarsöluverði verksmiðjuframleidds íbúðar- eða atvinnuhúsnæðis megi framleiðandi þess draga við söluskattsuppgjör tiltekinn hundradshluta verðsins. Skal frádráttarhlutfallið ákveðið sérstaklega fyrir hvert afhendingarstig húsnæðisins og taka mið af því að sú verksmiðjuvinna verði undanþegin söluskatti er unnin hefði verið söluskattsfrjáls á byggingarstað við smíði húss á hefðbundinn hátt.
2. Vinna við skipa- og flugvéla viðgerðir.
3. Vinna við viðgerðir veiðarfæra, þó ekki sporttækja.
4. Vöru- og fólksflutningar.
5. Upp- og útskipunargjöld svo og geymsla vara í vörugeymslum.
6. Húsaleiga, þar með talin leiga gistihverbergja, önnur en leiga veitinga- og samkomuhúsnæðis.
7. Prestþjónusta og útfararþjónusta.
8. Rekstur sjúkrahúsa, sjúkrastofnana, fæðingarstofnana, heilsuhæla, elliheimila, vöggustofa, barnaheimila og þvílíkra stofnana.
9. Lækningar, þar með talið ljós- og nuddlækningar, störf ljósmæðra, hjúkrunarfræðinga, sálfræðinga og uppeldisfræðinga, dýralækningar, tannlækningar, tannsmíði svo og framleiðsla gervilima og umbúnaðar fyrir lamað fólk.
10. Sala fasteigna, skipa, flugvéla svo og verðbréfa, hlutabréfa, einkaleyfa og annarra þvílíkra verðmæta þegar ekki er um að ræða sölu þeirra sem vöru, þ.e. prentvarnings eða söfnunargripa.
11. Sala listamanna á eigin verkum. Enn fremur sala á einkarétti eða höfundarétti að uppfinningu eða hugverki. Undanþágan tekur einungis til sölu höfundar á frumverkinu.
12. Sala á vatni frá vatns- og hitaveitum ásamt mælaleigu svo og íssala til fiskiskipa. Sama á við um rafmagn til hitunar húsa og laugarvatns.
13. Þjónusta banka, sparisjóða og annara lánastofnana svo og verðbréfamíðlun.
14. Aðgangseyrir að íþróttasýningum, íþróttamótum, sundstöðum og skíðalyftum.
15. Fæðissala mötuneyta skólafólks. Undanþágan tekur aðeins til fæðissölu þessara mötuneyta en ekki til sölu á hráefni til starfseminnar.
16. Skipa- og loftfaraleiga til aðila sem stunda skipaútgerð eða flugrekstur.
17. Prentun blaða og tímarita sem um ræðir í 21. tölul. A-liðar þessarar greinar svo og prentun bæklinga og rita, sem dreift er erlendis til vöru- eða landkynningar, vörumiða og umbúða um söluvöru.
18. Hafnar-, vita- og lendingargjöld.
19. Iðgjöld af seldum líftryggingum, farmtryggingum vegna flutnings milli Íslands og annarra landa, skipa- og loftfaratryggingum, slysa- og starfshæfnistryggingum flugáhafna svo og slysatryggingum sem atvinnurekendur eru skuldbundnir samkvæmt kjarasamningum til að kaupa fyrir starfsmenn sína.

20. Aðgangseyrir að leiksýningum og tónleikum eftir nánari reglum og skilyrðum sem ráðherra setur.
21. Vinnsla á rekavið sem eigandi eða réttthafi rekans stundar.
22. Þjónusta og starfsemi sem skattskyld er til sérstaks söluskatts skv. II. kafla laga nr. 68 1987, um ráðstafanir í fjármálum.  
Ráðherra kveður nánar á um það sem fellur undir undanþáguákvæði þessarar greinar svo og um framkvæmd.

4. gr.

7. gr. laganna orðist svo:

Fjármálaráðherra er heimilt að fella niður eða endurgreiða söluskatt af:

1. Efni, vinnu, vélum og tækjum í skip og báta sem smíðaðir eru innan lands. Má miða endurgreiðsluna við tiltekna fjárhæð á rúmlest.
2. Kostnaði sveitarfélaga við snjómokstur.
3. Vélum og tækjum, vélahlutum og varahlutum til samkeppniðnaðar. Með samkeppniðnaði er í þessu sambandi átt við iðngreinar sem framleiða iðnaðarvörur sem falla undir tollalækkunarákvæði fríverslunarsamninga Íslands við EFTA og EB við innflutning til Íslands.
4. Efni, vélum og tækjum í raforkuver, hitaveitur og vatnsveitur. Sama á við um eldsneytisstöðvar (varaafsstöðvar) opinberra orkuveitufyrirtækja.
5. Sjúkrabifreiðum, ásamt sérútbúnaði og tækjum í þær, leitarbifreiðum björgunarsveita svo og sérhönnuðum snjósleðum og snjóbifreiðum sem notaðar eru til sjúkraflutninga og eru í eigu björgunarsveita, slökkvi- og stigabifreiðum slökkviliða, brunaslöngum og tengistykkjum fyrir þær, reykköfunarbúnaði og hlífðarbúnaði fyrir slökkviliðsmenn ásamt öðrum sérútbúnaði sem sannanlega er einungis notaður til brunavarna og slökkvistarfa. Sama á við um sérbúnar bifreiðar sem sveitarfélög kaupa til notkunar við flutning á fötluðu fólki.
6. Fjarskiptatækjum leitar- og björgunarsveita fyrir metra-, desimetra- og millibylgjur (VHF, UHF og SSB).
7. Hljóð- og sjónvarpstökubúnaði, senditækjum, viðtækjum og öðrum slíkum tækjum sem sérstaklega eru framleidd fyrir sjónvarps- og útvarpsstarfsemi svo og filmum, myndböndum og hljóðböndum sem keypt eru af aðilum sem leyfi hafa til útvarpsrekstrar. Heimildin tekur einnig til búnaðar sem nauðsynlegur er til móttöku á truflaðri útvarpsþingingu útvarpsstöðva sem leyfi hafa til útvarpsrekstrar.
8. Dráttarvélum sem bændur á lögbýlum kaupa til notkunar við búrekstur.
9. Neyðar- og kallkerfum sem sett eru upp í vernduðum þjónustuíbúðum fyrir aldraða og fatlaða og byggðar eru í samræmi við ákvæði laga nr. 91/1982, um málefni aldraðra, og laga nr. 41/1983, um málefni fatlaðra.
10. Eftirtöldum búnaði til notkunar við leitar- og björgunarstörf úr sjávarháska:
  - a. Línubyssum, merkjabyssum og merkjaskotum.
  - b. Björgunar- og öryggisnetum til notkunar um borð í skipum eða höfnum.
  - c. Sérhönnuðum björgunarbátum og utanborðsvélum í slöngubáta leitar- og björgunarsveita.
  - d. Flot- og björgunarbúningum, sem viðurkenndir eru af Siglingamálastofnun, til notkunar um borð í skipum.
  - e. Sérhönnuðum neyðarleifturljósum (strobe-lights) á björgunarvesti og björgunarbúninga.
11. Skíðalyftum og snjótroðurum til notkunar á skíðasvæðum sem opin eru almenningi.
12. Orgelnum til notkunar í kirkjum.

13. Fjárfestingarvörum til nota við loðdýrarækt, loðkanínurækt, fiskeldi, hafbeit og fiskrækt, þar með talið byggingarefni og jarðvinnu. Heimildin tekur þó ekki til öku-tækja.
14. Flugleiðsögutækjum, aðflugsbúnaði, lýsingarbúnaði flugvalla, snjóhreinsi- og ísvarnar-búnaði og öðrum sérhæfðum öryggistækjum og fylgihlutum þeirra sem eingöngu eru ætluð til notkunar vegna þjónustu ríkisins við flugstarfsemi.
15. Vélum og tækjum til orkurannsóknaborana og borana til vinnslu jarðvarma.
16. Tækjum og búnaði sem keypt er fyrir fé úr Vísindasjóði eða Rannsóknasjóði, sbr. II. og IV. kafla laga nr. 48/1987.
17. Vörum sem um ræðir í 3.–7., 9.–13. og 15.–21. tölul. 6. gr. tollalaga.
18. Búnaði og efni til mengunarvarna í sjó.
19. Gjöfum til björgunarsveita svo og til mannúðar- eða líknarstarfsemi.
20. Vogum og rafeindabúnaði í flokkunarvélar, enda séu tæki þessi eingöngu ætluð til notkunar í fiskiðnaði. Ráðherra setur nánari reglur um það sem fellur undir undanþáguheimildir þessarar greinar svo og um framkvæmd. Honum er í því sambandi heimilt að setja nánari skilyrði sem uppfylla þarf fyrir undanþágu eða endurgreiðslu samkvæmt greininni.

5. gr.

4. mgr. 8. gr. orðist svo:

Nú hefur söluskattsskyldur aðili, sbr. 5. gr., keypt vöru, vinnu eða þjónustu með söluskatti, sem hann síðan endurselur í atvinnuskyni, og er honum þá heimilt að draga innkaupsverðið frá söluskattsskyldri veltu sinni. Hafi hann hins vegar enga söluskattsskylda veltu fram að telja eða söluskattsskyld velta hans nemur lægri fjárhæð en nefnd innkaup er heimilt að endurgreiða honum þann söluskatt sem hann hefur þannig ofgreitt. Endurgreiðsla kemur þó eigi til greina nema hinn ofgreiddi söluskattur sé minnst 50 000 kr. á mánuði.

6. gr.

Í stað „10 000 kr.“ í 5. mgr. 12. gr. komi: 100 000 kr.

7. gr.

1. mgr. 20. gr. falli niður.

8. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1988. Frá sama tíma falla úr gildi lög nr. 12/1980, um orkujöfnunargjald, 21. gr. laga nr. 48/1987, um Vísindaráð og Vísindasjóð, Rannsóknaráð ríkisins og Rannsóknasjóð, 1. málsl. 4. gr. laga nr. 107/1985, um Jarðboranir hf., 6. gr. laga nr. 121/1978, um kjaramál, og 35. gr. laga nr. 11/1975, um ráðstafanir í efnahagsmálum.

### Ákvæði til bráðabirgða.

#### I

Ákvæði 114. gr. tollalaga, nr. 55/1987, skulu eftir því sem við getur átt, eiga við um innheimtu söluskatts við tollafgreiðslu á vörum sem teknar hafa verið til tollmeðferðar við gildistöku laga þessara.

#### II

Hafi fyrir gildistöku laga þessara verið gerður samningur um sölu vöru, vinnu eða þjónustu sem undanþegin hefur verið söluskatti fram að þeim tíma, en afhending hins selda fer fram eftir gildistöku þeirra, skal kaupandi greiða viðbót við samningsgreiðsluna er svarar söluskatti, að frádregnum sérstökum söluskatti hafi hann verið innheimtur af hinu selda, nema sannað sé að söluskatturinn hafi verið talinn með í kaupverðinu við ákvörðun þess.

## Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frá áramótum kemur til framkvæmda veigamesta kerfisbreyting á sköttum um áratuga skeið. Breytingar þessar fela í sér:

- Lækkun tolla og afnám sex annarra gjalda.
- Fækkun undanþága og samræmdan söluskatt.
- Öruggari tekjuöflun ríkissjóðs.
- Stórbætt skattskil.
- Lækkun verðbólgu.

Þessar breytingar koma til framkvæmda um leið og tekið verður upp staðgreiðslukerfi skatta. Með þessum aðgerðum og ákvörðun um 22% virðisaukaskatt, sem upp verður tekinn í ársbyrjun 1989 þegar gamla söluskattskerfið verður afnumið, er lokið umfangsmestu þáttunum í endurskoðun skattkerfisins. Skattlagning verður gerð einfaldari, réttlátari og skilvirkari.

Frumvarp þetta er eitt nokkurra sem eru kjarni þeirra umfangsmiklu breytinga á óbeinum sköttum, söluskatti, vörugjöldum og tollum sem hér um ræðir.

Mikilvægur þáttur þessara aðgerða felst í vikkun núverandi söluskattsstofns þannig að söluskattur leggist á allar neysluvörur. Fyrsta skrefið í þessa átt var stigið sl. sumar er söluskattur var á ný lagður á tölvur og farsíma, sérstakur 10% söluskattur var lagður á ýmis matvæli frá 1. ágúst sl. og á sérfræðipjónustu frá 1. september sl. Jafnframt var boðað að um næstu áramót yrði annað skref stigið. Það felst í því að vikka enn skattstofninn og samræma hann með því að gera söluskattsskyldar þær neysluvörur sem undanþegnar eru söluskatti eða bera sérstakan söluskatt. Loks er fyrirhugað að síðasta skrefið verði stigið með upptöku virðisaukaskatts í ársbyrjun 1989.

Á síðustu árum hefur greinilega komið í ljós að söluskattskerfið uppfyllir ekki lengur þær kröfur um öryggi í framkvæmd og eftirlit með innheimtu sem gera verður til þessa mikilvægasta tekjustofns ríkisins. Í því sambandi hefur einkum verið bent á það hve hinar fjölmörgu undanþágur frá skattskyldunni gera framkvæmd erfiða og órugga. Mikill fjöldi undanþága, sem m.a. eru afleiðing uppsöfnunaráhrifa söluskattsins í framleiðslustarfsemi, mæla með því að upp verði tekinn virðisaukaskattur hér á landi.

Vorið 1986 skilaði áliti sérstök nefnd sem kannaði umfang skattsvika. Í ábendingum um leiðir til úrbóta er höfuðáhersla lögð á nauðsyn einföldunar skattkerfisins. Þar segir: „Einfalda þarf skattalögin, fækka undanþágum og afnema hvers konar frádráttarliði þannig að skattstofnar verði skýrir og afmarkaðir og greiðsluskylda auðreiknanleg. Einföldun skattalaga og fækkun undanþága og frádráttarliða auðveldar öll skattskil virkara skatteftirlits. Um leið þarf að fækka skatttegundum og gæta þess að einstakir skattstofnar séu ekki ofnýttir.

Á sínum tíma uppfyllti söluskatturinn að mörgu leyti ágætlega þær kröfur sem gerðar eru til neysluskatta almennt. Skattstofninn var stór, undanþágur fáar, skatthlutfallið lágt og framkvæmdin einföld og ódýr. Öll þessi atriði eru forsendur nauðsynlegs öryggis í framkvæmd skattheimtu af þessu tagi. Allt frá 1970 hefur eðli söluskattsins hins vegar verið að breytast. Ástæðurnar eru margvíslegar. Nægir þar að nefna að í kjölfar fríverslunarsamninga Íslands við EFTA og EB á fyrri hluta síðasta áratugar dró mjög úr tolltekjum ríkissjóðs vegna afnáms verndartolla. Þetta tekjutap var að mestu leyti bætt með hækkun söluskattshlutfallsins. Minnkandi tollvernd og hækkun söluskattshlutfallsins jók á hinn bóginn uppsöfnunaráhrif söluskattsins þar sem skatturinn lagðist á vélar, þjónustu, viðhald og ýmis aðföng samkeppnisiðnaðarins og hlaut, ef ekkert væri að gert, að raska mjög samkeppnisstöðu innlendra framleiðenda, jafnt á innanlandsmarkaði sem erlendis. Til þess að ráða bót á þessum vanda var gripið til þess ráðs að undanþiggja í stórum stíl vélar og tæki til

samkeppnisiðnaðar tollum og söluskatti. Á sama hátt hefur söluskattur verið felldur niður af ýmsum vélum og tækjum til fiskvinnslu og landbúnaðar í því skyni að skapa atvinnugreinum þessum betri starfsskilyrði. Þá var í vaxandi mæli farið að undanþiggja neysluvörur söluskatti, m.a. í því skyni að halda vísitöluhækkunum í skefjum. Þannig hefur skattsviðið smám saman verið að þrengjast, en það hefur óhjákvæmilega leitt til hækkandi skatthlutfalls.

Með hækkandi skatthlutfalli hefur ásókn í undanþágur aukist til mikilla muna, enda ljóst að skatturinn getur haft afgerandi áhrif á samkeppnisstöðu einstakra fyrirtækja og framleiðsluvara gagnvart keppinautum. Þessi þróun hefur torveldað eftirlit og alla framkvæmd og aukið mjög tilhneigingu til undandráttar.

Með frumvarpi þessu er mörkuð ný stefna í þessum efnum í því skyni fyrst og fremst að efla öryggi söluskattsframkvæmdarinnar að svo miklu leyti sem slíkt er talið mögulegt án nýs neysluskattskerfis sem tekur meira mið af þörfum atvinnulífsins en söluskatturinn gerir. Jafnframt hefur ríkisstjórnin ákveðið markað þá stefnu að virðisaukaskattur verði upp tekinn í ársbyrjun 1989.

Þær breytingar, sem frumvarpið felur einkum í sér, eru þessar:

1. Matvæli verða á ný að fullu söluskattsskyld. Það er staðreynd að engin aðgerð hefur grafið jafnmikið undan framkvæmd söluskatts og afnám söluskatts af matvælum gerði á sínum tíma. Ástæðan er sú að mjög erfitt er að halda söluskattsskyldum og söluskattsfrjálsnum vörum aðgreindum á smásölustigi. Til þess að ákvarða söluskattstofninn hefur m.a. verið miðað við sérstakar reiknireglur sem aldrei eru nægilega nákvæmar, auk þess sem örðugt er og tímafrekt að koma við nauðsynlegu eftirliti með því að þeim sé fylgt. Þessu fylgir og mjög aukin fyrirhöfn bæði fyrir þá sem innheimta söluskatt og standa skil á honum í ríkissjóð svo og skattyfirvöld. Vandamál þetta jókst að mun þegar sérstakur 10% söluskattur var lagður á matvæli önnur en kjötvörur, mjólkurvörur og grænmeti. Þá er og gert ráð fyrir að söluskattur verði á ný lagður á heilsuræktarstofur, nuddstofur, ljósastofur og aðgangseyri að íslenskum kvikmyndum og fleiri skemmtunum, sem um nokkurt skeið hafa verið undanþegnar söluskatti, svo og kaup á einkaflugvélum og eldsneyti fyrir þær.
2. Fallið er frá skiptingu sölugjalds í söluskatt (20%), söluskattsauka (2,5%), orkujöfnunargjald (1,5%) og húsnæðisgjald (1%).
3. 6. og 7. gr. laganna, sem fjalla um undanþágur, eru felldar saman í eina grein og hún gerð fyllri þar sem gert er ráð fyrir að heimild ráðherra skv. 20. gr. gildandi laga til þess að undanþiggja vörur eða þjónustu söluskatti verði afnumin. Af þessu leiðir að undanþágur, sem rætur eiga að rekja til þessarar heimildar, falla niður þar sem þær skortir lagastof. Þær undanþágur, sem ákveðnar hafa verið með þessum hætti og ekki þykir rétt að afnema, er því að finna í 3. gr. frumvarpsins.
4. Eins og fram kemur í athugasemdum með fjárlagafrumvarpi fyrir árið 1988 er talið óeðlilegt að í fjárlögum sé kveðið á um viðtækar heimildir til niðurfellingar, lækkunar eða endurgreiðslu aðflutningsgjalda og söluskatts, svo sem mjög hefur tíðkast á undanförunum árum, sbr. 6. gr. fjárlaga liðinna ára. Hafa verður í huga í þessu sambandi að fjárlög eru afgreidd með öðrum hætti en venjuleg lög og því er vafasamt að kveða í þeim á um efnisreglur varðandi skattaleg málefni. Hið eðlilega í þessum efnum er að hafa heimildir þessar í viðkomandi skattalögum. Í samræmi við þetta er í 4. gr. frumvarpsins að finna ýmsar undanþáguheimildir sem annars hefur verið að finna í 6. gr. fjárlaga. Á sama hátt er lagt til að kveðið verði á um undanþáguheimildir sem nú má finna í sérlögum, t.d. lögum um Jarðboranir hf., nr. 107/1985, og lögum um Vísindaráð og Vísindasjóð, Rannsóknaráð ríkisins og Rannsókasjóð, nr. 48/1987, í lögum um söluskatt þar sem þær eiga heima samkvæmt efni sínu. Með þessum hætti verður söluskattslöggjöfin heildstæðari en ella.

5. Loks er gerð tillaga um að færa ýmsar lágmarksfjárhæðir laganna upp í samræmi við verðlagsþróun.

Pá er þess að geta að samhliða þessu frumvarpi verður lagt fram lagafrumvarp sem felur í sér hækkun á sérstökum söluskatti af sérfræðipjónustu, sem ákveðinn var með bráðbirgðalögum nr. 68/1987, úr 10% í 12%.

Þær breytingar á söluskatti, sem í frumvörpum þessum felast, eru sem fyrr segir nátengdar umfangsmiklum breytingum á lögum um tollskrá og vörugjald. Jafnhliða samræmingu söluskatts og víkkun skattstofns verða tollar lækkaðir og sex mismunandi vöru- og aðflutningsgjöld lögð niður en í stað þeirra tekið upp eitt vörugjald, 14%, sem leggst á nokkra skýrt afmarkaða vöruflokka.

Núverandi aðflutningsgjöld eru að sjálfsögðu hluti þess stofns sem söluskatturinn leggst á. Lækkun aðflutningsgjalda leiðir því ein og sér til lækkunar söluskattsstofns og þar með tekjutaps. Tekjutapið, sem með beinum og óbeinum hætti, verður af lækkun aðflutningsgjalda er vegið upp með víkkun skattstofns, jafnhliða því sem tekna er aflað til hliðarráðstafana. Hér fer á eftir yfirlit um þessar breytingar en áætlun um áhrif þessara umfangsmiklu breytinga á tekjur ríkissjóðs verður endurskoðuð samhliða lokaendurskoðun tekjuáætlunar.

**Yfirlit um breytingar söluskatts, tolla og vörugjalda og hliðarráðstafanir um næstu áramót.**

	Skatt- stofn m.kr.	Skatt- hlutfall %	Skatt- tekjur m.kr.
<b>Söluskattur</b>			
1. Almennur söluskattur .....	121.550	25,0	30.400
2. Sérstakur söluskattur .....	6.850	12,0	820
3. Samtals .....	128.400	24,3	31.220
4. Söluskattur skv. fjárlagafrumvarpi .....	26.340		
5. Mismunur (3.-4.) .....			4.880
<b>Vörugjald</b>			
6. Tekjur af nýju vörugjaldi .....	11.400	14,0	1.600
7. Tekjutap ríkissjóðs vegna tollalækkunar, niðurfellingar vörugjalda og lækkunar eða endurgreiðslu kjarnfóðurgjalds .....			-4.630
8. Mismunur (5.+6.-7.) til hliðarráðstafana .....			1.850
9. Til niðurgreiðslna og hækkunar lífeyrisbóta og barnabóta .....			-1.850

**Verðlagsáhrif og aðgerðir til tekjujöfnunar.**

Breytingar á söluskatti, tollum og vörugjöldum hafa marghátuð áhrif á vöruverð. Fyrirhugað er að verja um 1250 millj. kr. til aukinna niðurgreiðslna á ýmsum mikilvægustu neysluvörum heimilanna. Jafnframt verður um 600 millj. kr. varið til sérstakra hækkana á bótum lífeyristrygginga.

Heildaráhrif þessara breytinga á verðvísitölur, að teknu tilliti til niðurgreiðslna, eru sem hér segir:

- Framfærsluvísitala breytist ekki.
- Byggingarvísitala lækkar um 2,3%.
- Lánskjaravísitala lækkar um 0,8%.

Breytingar á vöruverði eru í meginatriðum þessar: Mikilvægustu búvörur hækka ekki í verði. Aðrar matvörur ýmist hækka eða lækka. Tollalækkanir og afnám fjögurra mismunandi vörugjalda leiða af sér lækkun fjölmargra vöruhegunda. Þar á meðal eru ýmis matvara, hreinlætis- og snyrtivörur, borðbúnaður og búsaðöld.

Sem fyrr segir er talið að heildaráhrif þessara skattbreytinga, þ.e. á tollum, vörugjaldi og söluskatti, valdi ekki hækkun á framfærsluvísitölu. Hins vegar er ljóst að matvælalíðurinn eins og hann mælist hjá vísitöluþjölskyldunni gæti hækkað um 7% að meðaltali við þessa breytingu, en það svarar til nálægt 1800 króna útgjaldaauka á mánuði. Þar sem aðrar neysluvörur eru taldar lækka um sömu krónutölu helst framfærslukostnaður hjá meðalfjölskyldu sem næst óbreyttur. Til viðbótar má nefna að auk umfangsmikilla niðurgreiðslna á helstu búvörum er ráðgert að 600 milljónum króna verði varið til hækkunar á barnabótum og lífeyrisgreiðslum.

Fjölmargar byggingarvörur lækka í verði, m.a. hreinlætistæki, blöndunartæki, kranar, hitastillar, gólfteppi og dúkar, efni til raflagna og steypustyrktarjárn.

Sem dæmi um skyldar vörur, sem ýmist hækka eða lækka í verði, má nefna að sjónvörp, myndbönd og hljómflytningstæki lækka, kæliskápar og þvottavélar hækka, frystiskápar og þurrkarar lækka.

Bílavarahlutir og hjólbarðar stórlækka í verði og sama gildir um fjölmargar íþróttavörur.

#### Yfirlit um áætlaðar verðbreytingar. — Dæmi.

##### 1. Vörur sem ekki taka verðbreytingum:

	Áætluð verð- breyting í %
— Mjólk	
— Skyr	
— Smjör	
— Dilkakjöt	
— Gosdrykkir	
— Sápur og þvottaefni	
— Föt og skófatnaður	
— Húsgögn	
— Áfengi og tóbak	
— Bifreiðar	
— Skólavörur	

##### 2. Vörur sem hækka í verði:

— Alifugla- og svínakjöt .....	5–10
— Nautakjöt .....	10–15
— Fiskur .....	25
— Innflutt nýtt grænmeti .....	7
— Kaffi .....	2–3
— Sykur .....	13
— Brauð .....	13
— Egg .....	5–10
— Nýir ávextir .....	13
— Þvottavélar, kæliskápar, saumavélar .....	15



	Áætluð verð- breyting í %
<i>3. Vörur sem lækka í verði:</i>	
— Niðursoðnir og þurrkaðir ávextir .....	35
— Fryst og niðursoðið grænmeti .....	15
— Haframjöl og heilhveiti .....	9
— Sjampó .....	25
— Tannburstar .....	45
— Tannkrem .....	25
— Ilmvötn og rakspíri .....	45
— Varalitur .....	47
— Borðbúnaður .....	40
— Hnífapör .....	50
— Þurrkarar .....	15
— Sjónvörp og myndbandstæki .....	11
— Hjómflutningstæki .....	15
— Frystikistur .....	5
— Skólaritvélar .....	40
— Íþróttavörur .....	10–40
— Bifreiðavarahlutir .....	20
— Hjólbarðar .....	20
— Hreinlætistæki .....	45
— Blöndunartæki .....	30
— Raflagnavörur .....	30
— Gólfteppi og dúkar .....	20
— Steypustyrktarjárn .....	5

Þá lækka einnig fjölmargar rekstrarvörur og hráefni til atvinnuveganna sem styrkir samkeppnisstöðu innlendra framleiðenda og með þessum skattkerfisbreytingum er stigið lokaskrefið að afnámi tolla á hráefnum til innlendar framleiðslu.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Í 2. mgr. 1. gr. gildandi laga um söluskatt er með sama hætti og gert er í lögum um tekjustofna sveitarfélaga kveðið á um að hlutdeild Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í tekjum af söluskatti skuli vera 8%. Óþarft er að kveða á um hlutdeild þessa í báðum lögnum og er því lagt til að ákvæði þetta verði fellt út úr söluskattslögum.

Vegna þeirra róttæku breytinga, sem þetta frumvarp og frumvarp til breytinga á tollskrárlögum hafa í för með sér á tekjustofnum Jöfnunarsjóðs, svo og vegna fyrirhugaðra breytinga á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, er nú unnið að endurmati á tekjustofnum sjóðsins og ákvæðum laga um hann. Lagafrumvarp þessa efnis mun verða lagt fram á Alþingi innan tíðar.

Að auki er lagt til að 3. mgr. 1. gr. verði felld niður en hún kveður á um að auk söluskatts skuli innheimtur söluskattsauki. Ástæðan er sú að í 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að fallið verði frá því fyrirkomulagi að skipta heildarsöluskattshlutfalli annars vegar í

söluskatt, sem Jöfnunarsjóður á hlutdeild í, og hins vegar söluskattsauka, orkujöfnunargjald og húsnæðisgjald. Í staðinn er kveðið á um eitt og óskipt söluskattshlutfall, enda er sú framsetning á allan hátt skýrari og einfaldari í framkvæmd. Að öðru leyti vísast til þess sem segir í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins hér á eftir.

#### Um 2. gr.

Í gildandi lögum er kveðið á um 20% söluskatt og 2,5% söluskattsauka. Jafnframt leggst 1,5% orkujöfnunargjald á söluskattsstofn, sbr. lög nr. 12/1980, svo og 1% húsnæðisgjald, sbr. lög nr. 74/1986. Húsnæðisgjaldið er reyndar tímabundið og rennur út um næstu áramót. Samtals nemur skatthlutfallið því 25%. Söluskattur að viðbættum umræddum gjöldum hefur í framkvæmd verið nefndur sölugjald. Eins og fram kemur í athugasemdum með 1. gr. er lagt til að skatthlutfallið verði ákveðið eitt og óskipt og er svo gert í þessari grein en fallið frá framangreindri skiptingu í söluskatt og söluskattsauka. Jafnframt er í gildistökuákvæðum frumvarpsins kveðið á um að lögin um orkujöfnunargjald falli niður. Húsnæðisgjaldið fellur sjálfkrafa niður eins og áður segir.

Ástæðan fyrir skiptingu hlutfallsins með þessum hætti er m.a. sú að ekki hefur þótt ástæða til að auka hlutdeild Jöfnunarsjóðs í skatttekjunum þótt ákveðið hafi verið að hækka heildarskatthlutfallið. Til dæmis var orkujöfnunargjaldinu ætlað að standa undir kostnaði ríkissjóðs af niðurgreiðslum á orkukostnaði á sínum tíma. Á sama hátt var tekjum af húsnæðisgjaldi ráðstafað til eflingar húsnæðislanakerfinu. Í ljósi þessara markmiða var brugðið á það ráð kveða á um sérstök gjöld eða skattaauka sem leggja skyldi á sama stofn og söluskatt. Breyting sú, sem hér er gerð tillaga um, horfir til einföldunar í framkvæmd.

#### Um 3. gr.

Í 6. og 7. gr. gildandi laga um söluskatt er kveðið á um hvaða vörur, verðmæti eða þjónusta skuli undanþegin söluskatti. Þar er þó alls ekki að finna tæmandi talningu á því sem undanþegið er söluskatti. Í 20. gr. laganna svo og ýmsum öðrum lagaheimildum er að finna ákvæði er kveða á um söluskattsfrelsi eða heimildir til að undanþiggja eitt og annað söluskatti. Má þar nefna lög nr. 121/1978, um kjaramál, ýmis sérlög um orkumálefni, stóriðjuframkvæmdir og loks 6. gr. fjárlaga liðinna ára sem hefur haft að geyma margbreytilegar undanþáguheimildir varðandi söluskatt. Þessi þróun hefur leitt til þess að söluskattslöggjöfin hefur tekið á sig nokkuð brotakennda mynd svo að oft er erfitt að átta sig á þeim reglum sem um skattinn gilda. Í þessari grein er lagt til að ofanefndar greinar laganna verði felldar saman í eina grein er skiptist í tvo stafliði.

Í A-lið greinarinnar eru tilgreindar þær vörur og verðmæti sem undanþegin eru söluskatti, en í B-lið hennar er kveðið á um þá starfsemi og þjónustu sem undanþegin er söluskatti. Hér er um að ræða tæmandi talningu þess sem beinlínis skal vera undanþegið skattinum samkvæmt heimildum í söluskattslögum, sbr. þó ákvæði 4. gr. frumvarpsins. Jafnframt er gert ráð fyrir því að heimild ráðherra til þess að undanþiggja vöru, vinnu eða þjónustu, þegar sérstakar ástæður eru fyrir hendi, verði afnumin, sbr. 6. gr. frumvarpsins. Af þessu leiðir að allar þær undanþágur, sem rætur eiga að rekja til þessarar heimildar og finna má í reglugerðum um söluskatt, missa lagastöð sína verði frumvarp þetta að lögum.

Í A-lið greinarinnar er að finna allar þær vörur sem 1. mgr. 6. gr. gildandi laga kveður á um að undanþegnar skuli vera söluskatti nema nýmjólk, einkaflugvélar og eldsneyti fyrir þær. Að auki er bætt við þeim undanþáguákvæðum 13. gr. reglugerðar nr. 486/1982, um söluskatt, með síðari breytingum, sem rætur sínar eiga að rekja til 1. mgr. 20. gr. laganna og

ekki þykir verjandi að fella niður. Hér er um að ræða vörur sem getið er í 12., 13., 15., 16. og 17. tölul. A-liðar frumvarpsgreinarinnar. Hjá lögfestingu þessara undanþáguákvæða verður ekki komist þar sem þær eiga sér ekki lagastoð að öðrum kosti, sbr. það sem að framan segir.

Nái frumvarp þetta fram að ganga hefur það í för með sér að öll matvæli, svo og einkaflugvélar og eldsneyti fyrir þær, verða söluskattsskyld. Í þessu sambandi skal þess getið til skýringar að í gildistökuákvæði frumvarpsins er gerð tillaga um að heimild í lögum nr. 121/1978, um kjaramál, til að undanþiggja matvæli söluskatti, verði felld niður.

Í B-lið greinarinnar er kveðið á um að öll starfsemi og þjónusta, sem undanþegin er söluskatti skv. 7. gr. gildandi laga, verði áfram undanþegin. Jafnframt því er lagt til að nær öllum undanþáguákvæðum 14. gr. söluskattsreglugerðarinnar, er sækja stoð sína í 1. mgr. 20. gr. laganna, verði veitt lagagildi. Hér um að ræða starfsemi þá og þjónustu sem um getur í 3., 5., 14.–20. og 22. tölul. frumvarpsgreinarinnar.

Þær undanþágur, sem verið hafa við lýði en falla nú niður, eru þessar:

Aðgangseyrir að gufubaðsstofum, nuddstofum, ljósastofum, heilsuræktarstofum svo og að útisamkomum og að sýningum á íslenskum kvikmyndum svo og vélbinding heys.

Í 2. og 3. mgr. gildandi laga er kveðið á um heimildir til að endurgreiða söluskatt af skipasmíðum innan lands, vogum og rafeindabúnaði til notkunar í fiskvinnslu svo og kostnaði sveitarfélaga við snjómokstur. Gerð er tillaga um að þær verði framvegis í 7. gr. laganna, sbr. 1., 2. og 21. tölul. 4. gr. frumvarpsins þar sem þær eiga betur heima eðli sínu samkvæmt.

#### Um 4. gr.

Eins og rakið er í almennum athugasemdum hér að framan hefur í áraraðir verið að finna margvíslegar heimildir í 6. gr. fjárlaga fyrir fjármálaráðherra til að fella niður, lækka eða endurgreiða söluskatt sem nánar tilgreindir aðilar hafa þurft að greiða. Um gildi þess að kveða á um heimildir af þessu tagi í söluskattslögunum sjálfum í stað þess að kveða á um slíkt í fjárlögum hverju sinni vísast til þess sem í almennum athugasemdunum segir. Undanþáguheimildir þessar eru flestar að því leyti frábrugðnar þeim undanþágum sem fjallað er um í 3. gr. frumvarpsins að þær eru í öllum tilvikum annaðhvort bundar við tiltekna aðila, en ekki tiltekna tegundir vöru eða þjónustu, eða að nánar tilgreind skilyrði þurfa að vera fyrir hendi til þess að til niðurfellingar eða endurgreiðslu skattsins komi. Þá er gjarnan um að ræða vörur sem annaðhvort hafa almennt notagildi eða erfiðleikum er bundið að tilgreina fyrir fram svo að tæmandi sé hverjar eru. Sem dæmi í þessu sambandi má nefna leitarbifreiðar og ýmsan búnað fyrir björgunarsveitir, fjárfestingarvörur í loðýrarækt og fiskeldi og tæki sem gefin eru til mannúðar- eða líknarmála. Eins og sjá má af framansögðu er nánast ógerlegt að tilgreina fyrir fram þær vörur eða vöruflokka sem hér koma til greina.

Með hliðsjón af eðli og forsögu undanþáguákvæða þeirra, sem hér um ræðir, er lagt til að ýmsar undanþáguheimildir sem kveðið hefur verið á um með reglubundnum hætti í fjárlögum liðinna ára verði veitt almennt lagagildi. Með þessum hætti er nokkurri réttaróvissu eytt jafnframt því sem fastari skipan verður á þessum málum en ella. Um heimildir þessar er það að segja að öðru leyti að í 1., 2. og 20. tölul. eru heimildarákvæði sem nú eru í 2. og 3. mgr. 6. gr. gildandi laga. Þar sem hér er um heimildargreinar að ræða þykir eðlilegt að tilgreina þær í þessari grein ásamt öðrum sambærilegum heimildum. Í 3.–14. tölul. svo og 18. tölul. er að finna heimildir sem undanfarin ár hefur ætíð verið að finna í 6. gr. fjárlaga.

Vegna ákvæða 15. og 16. tölul. er rétt að taka fram að gerð er tillaga um að víðtækar og illframkvæmanlegar heimildir til undanþágu söluskatts, sem nú eru í lögum um Jarðaboranir hf. og í lögum um Vísindaráð og Vísindasjóð o.fl., verði afnumdar en þess í stað verði kveðið á um söluskattsfívilnanir þessar með þeim hætti sem gert er í nefndum tölulíðum. Loks er í 17. tölul. lagt til að fjármálaráðherra geti felld niður söluskatt af vörum sem um ræðir í tilteknum tölulíðum 6. gr. tollalaga með sama hætti og honum er heimilt að fella niður tolla af vörum þessum. Þetta er í samræmi við áratuga venju sem skapast hefur í þessum efnunum.

#### Um 5. gr.

Í þessari grein er lagt til að orðalagi 4. mgr. 8. gr. laganna verði breytt þannig að skýrar sé kveðið á um þau skilyrði sem uppfylla þarf til þess að söluskattsskyldur endurseljandi megi draga innkaupsverð þeirra vara sem hann kaupir með söluskatti frá söluskattsskyldri veltu sinni. Þá er lagt til að ef endurseljandi hefur enga söluskattsskylda veltu fram að telja sé heimilt en ekki skylt að endurgreiða honum söluskatt af vörum sem hann hefur keypt til endursölu með söluskatti. Með þessum hætti er staða skattyfirvalda styrkt í tilvikum sem þessum. Loks er gerð tillaga um að hækka lágmark þeirrar ofgreiðslu sem hér um ræðir úr 1000 kr. í 50 000 kr.

#### Um 6. gr.

Þessi grein felur í sér að hámarksfjárhæð söluskattsskyldrar veltu þeirra sem hafa smávægilegan rekstur með höndum og heimilt er að greiða söluskatt einu sinni á ári verði hækkuð úr 10 000 kr. í 100 000 kr.

#### Um 7. gr.

Eins og rakið hefur verið hér að framan er fjármálaráðherra heimilt skv. 1. mgr. 20. gr. gildandi laga að undanþiggja tilteknar tegundir vörusölu, vinnu eða þjónustu umfram það sem gert er í 6. og 7. gr. þeirra ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi. Heimild þessi hefur verið umdeild þar sem hún þykir fela í sér nokkuð vafasamt framsal löggjafans á skattlagningarvaldinu. Ákvæði þetta hefur verið óbreytt frá upphafi. Á sínum tíma var því ætlað skapa möguleika fyrir ráðherra til þess að taka með fljótvirkum hætti á ýmsum vandamálum sem upp kynnu að koma í kjölfar svo róttækrar skattbreytingar sem söluskattslögin höfðu í för með sér. Eftir 27 ára gildistíma eiga sömu sjónarmið ekki lengur við að þessu leyti. Því er lagt til að heimild þessi verði afnumin en þess í stað verði á tæmandi hátt tiltekið hvaða vörur, vinna eða þjónusta er samkvæmt þessum lögum undanþegin söluskatti, sbr. 3. og 4. gr. frumvarpsins. Þær undanþágur, sem nú sækja lagastoð sína til umræddrar heimildar en er ekki getið í 3. eða 4. gr. frumvarpsins, falla því úr gildi verði frumvarp þetta að lögum nema um þær sé sérstaklega fjallað í öðrum lögum.

#### Um 8. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

#### Um ákvæði til bráðabirgða.

Ákvæðin þarfnast ekki skýringa.