

Skýrsla

fjármálaráðherra um einfaldara skattkerfi, samkvæmt beiðni.

(Lögð fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012.)

Formáli og helstu niðurstöður

Hinn 9. nóvember 2011 var samþykkt á Alþingi að fjármálaráðherra flytti Alþingi skýrslu um einfaldara skattkerfi. Nánar tiltekið var farið fram á að fjallað yrði um að tekjuskattshlutfall launa yrði hið sama og skatthlutfall á hagnað fyrirtækja og fjármagnstekjuskatt og sú greining sundurliðuð eftir skatttegundum. Farið var fram á að áhrifin yrðu skoðuð út frá því að hafa hlutfallið 15, 16, 17, 18, 19 eða 20% með og án persónuafsláttar. Eftirfarandi atriði átti að meta:

1. Áhrif á helstu þjóðhagsstærðir.
2. Áhrif á tekjur og gjöld ríkissjóðs.
3. Áhrif á ráðstöfunartekjur mismunandi hópa og hvernig hægt sé að koma til móts við þá sem bæru þyngri skattbyrði eftir breytingarnar en fyrir.
4. Jaðaráhrif í samanburði við jaðaráhrif innan núverandi skattkerfis.
5. Ávinningur af einfaldara skattkerfi.

Við mat á áhrifunum átti einnig að gera ráð fyrir að komið yrði á einu virðisauka-skattþrepi sem yrði hið sama og skatthlutfall á launatekjur, hagnað fyrirtækja og fjármagnstekjur.

Fjármálaráðherra leggur hér fram þá skýrslu sem um var beið. Í henni er í grófum dráttum tekið á flestum þeim efnisatriðum sem um var beið. Hún getur vonandi myndað umræðugrundvöll um þau atriði sem skýrslubeiðendur vilja ræða.

Helstu niðurstöður þeirra umfjöllunar sem hér fer á eftir eru að skattkerfið þjóni allvel þeim markmiðum sem því er ætlað: það skapar ríkissjóði og sveitarfélögum tekjur sem notaðar eru í þágu almennings. Skattkerfið er einfalt í alþjóðlegum samanburði og hefur ekki mikil neikvæð áhrif á efnahagslífið. Varðandi einstakar tegundir skatta eru helstu niðurstöður eftirfarandi:

- Ef tekinn væri upp tekjuskattur einstaklinga í einu þrepi með skatthlutfall á því bili sem skýrslubeiðendur tilgreina þyrftu skattleysismörk að vera mun lægri en nú til að ná sambærilegum tekjum enda skatthlutfallið lægra en neðsta þrep í núgildandi skattalögum. Við það færist skattbyrði óhjákvæmilega neðar í tekjudreifingunni: þeir sem eru með lágar tekjur borga hærri skatta meðan hinir tekjuhærri borga

minna en áður. Í skýrslunni er gerð grein fyrir áhrifum slíkrar breytingar á skattkerfi.

- Lægra hlutfall tekjuskatts lögaðila mundi ekki leiða sjálfkrafa til hækkunar á tekjum ríkissjóðs vegna aukinna umsvifa fyrirtækja enda eru tekjur af þessum skatti mjög sveiflukenndar af mörgum mismunandi ástæðum auk þess sem skattaðilar geta haft áhrif á skattgreiðslur með ýmsum ráðstöfunum.
- Í skýrslunni er rakið hvernig fjármagnstekjuskattur hefur þróast á undanförunum árum en ekki fjallað um áhrif af breyttu skatthlutfalli hans. Greint er frá samspili tekjuskatts lögaðila og fjármagnstekjuskatts.
- Fjallað er um virðisaukaskatt og þær reglur sem gilda um efra og neðra þrep hans. Efra þrep skattsins er með því hæsta sem þekkest meðan neðra þrepið er lágt í alþjóðlegum samanburði. Íslendingum hefur ítrekað verið ráðlagt að einfalda þennan skatt, taka upp eitt þrep og fækka undanþágum. Í þeim efnum er mesta viðkvæmnin gagnvart vísitölubindingu lána til heimila sem gerir allar breytingar mjög þungar í vöfum. Í skýrslunni er fjallað um áhrif nýrrar tækni í viðskiptum á innheimtu virðisaukaskatts og gerður samanburður á reglum um virðisaukaskatt á Íslandi og í ESB.
- Í skýrslubeiðninni er gengið út frá því að einfaldara skattkerfi sé nauðsynlega með einu skatthlutfalli. Í skýrslunni er gerð grein fyrir því að einfaldleiki er ekki endilega fölginn í því að svo sé. Skattkerfum er ætlað að afla hinu opinbera tekna með réttlátum hætti og því er ekki nauðsynlega fullnægt með flötum sköttum með sama skatthlutfallinu einkum ef skattkerfinu er einnig ætlað það hlutverk að auka jöfnuð líkt og hér á landi. Skattkerfi verða hins vegar að gefa skýr skilaboð, einkum þegar markaðurinn gerir það ekki.

Inngangur

Hugmyndir um einfaldara skattkerfi hafa af og til verið til umræðu á undanförunum árum. Á Viðskiptaþingi 2005 var til að mynda til umræðu skýrsla sem unnin hafði verið fyrir Verslunarráð um „15% landið Ísland“.¹ Í henni var til umfjöllunar hugmynd að því að skattur á tekjur fyrirtækja, einstaklinga og neyslu yrði 15%. Í skýrslunni voru þessar hugmyndir reifaðar sem innlegg í umræðu. Talið var að einfaldara skattkerfi leiði til minni skattsvika, aukinnar atvinnuþátttöku en minni tekna ríkissjóðs enda um að ræða lækkun á skatthlutföllum.

Skattkerfi eru ekki einföld einungis vegna þess að öll skatthlutföll eru sama talan. Skattkerfum geta verið ætluð mismunandi hlutverk og þau verða að endurspegla þann vilja og tilgang sem er að baki gerð þeirra. Grundvallartilgangur skattaöflunar er að greiða fyrir sameiginleg verkefni í samfélaginu. Skattkerfinu getur einnig verið ætlað að breyta tekju-dreifingu einstaklinga og það getur haft það hlutverk að gefa verðskilaboð þar sem markaðurinn gerir það ekki eða tryggja þjóðinni afrakstur af nýtingu sameiginlegra auðlinda. Það fer eftir því hvað stjórnvöld á hverjum tíma vilja ganga langt í þessum efnum hversu háir skattar þurfa að vera og hvernig þeir eru lagðir á. Eftir efnahagshrunið lögðust á ríkissjóð skuldbindingar sem voru ekki valkvæðar og sem varð að bregðast við ef koma átti í veg fyrir ósjálfbæra skuldasöfnun ríkisins og óbærilegar vaxtagreiðslur sem hefðu rutt burtu öðrum mikilvægum verkefnum. Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs² er fjallað um að tekist yrði á við þessa áskorun með því að aðgerðir til að auka tekjur og draga úr útgjöldum mundu skiptast um það bil jafnt. Stjórnvöld gerðu samkomulag við aðila vinnumarkaðarins um þessa leið og hún hefur í stórum dráttum verið farin. Jafnframt var í stefnuyfirlýsingu fjallað um það að aukin skattheimta ætti að leggjast frekar á þá sem betur væru í stakk búnir til að taka á sig auknar byrðar án þess að draga úr möguleikum fólks til að vinna sig út úr erfiðleikum.

Á starfstíma þessarar ríkisstjórnar var lagt fram og samþykkt af Alþingi frumvarp til laga sem breytti allri skattlagningu ökutækja og eldsneytis sem hafði það að markmiði að skattlagningin tæki mið af losun gróðurhúsalofttegunda. Sú stefnumótun sem þarna var framkvæmd hafði verið undirbúin á starfstíma fyrri ríkisstjórnar. Þarna kann skattlagning að einhverra mati að hafa verið gerð flóknari, vegna þess að vörugjaldsflokkum við innflutning bíla var fjölgað. Hins vegar varð skattlagningin einfaldari að því leyti að hún gefur nú mjög einföld skilaboð og samræmis er gætt í henni allri. Þessa er getið hér til að leggja áherslu á að skattkerfinu getur verið ætlað að leysa verkefni sem ekki er nauðsynlega hægt að gera með einfaldleikann einan að leiðarljósi og að flóknara skattkerfi getur gefið einföld og skýr skilaboð til markaðarins.

Í nýlegu yfirliti OECD með ráðleggingum til aðildarríkjanna varðandi endurskoðun skattkerfa vegna þeirrar miklu nauðsynjar á auknum tekjum hins opinbera sem allflest ríkjanna standa frammi fyrir³ er bent á ýmis atriði sem stjórnvöld þurfa að gæta að í þeim efnum. OECD ríkjunum er að vísu ekki sameiginlegt að hafa stóran opinberan geira og því eru aðstæður þeirra mjög mismunandi. Í yfirliti yfir tekjur hins opinbera⁴ sem gefið var út í fyrra og nær til ársins 2009 kemur fram að skatttekjur á Íslandi eru viðlíka hlutfall af landsframleiðslu og gerist meðal annarra Norðurlanda og Nýja Sjálands og þessi lönd raða sér í efstu sæti aðildarríkja OECD. Hér eru tryggingagjöld undanskilin vegna þess að sums staðar

¹ Verslunarráð Íslands: 15% landið Ísland: Einfaldara skattkerfi eykur velmegun, Reykjavík 2005.

² <http://www.forsætisraduneyti.is/verkefni/rikisstjorn/stefnuyfirlýsing/>.

³ <http://www.oecd.org/dataoecd/28/12/46600079.pdf>.

⁴ Revenue Statistics 2011, OECD.

er þeim ætlað að greiða fyrir lífeyri en svo er ekki hér. Þegar heildarskatttekjur eru skoðaðar lendir Ísland um miðbik listans og lægra en flest öll þróuð Evrópuríki.

Í ráðleggingum OECD er að sjálfsögðu lögð áhersla á að nauðsynlegar skattahækkanir skaði mögulegan hagvöxt eins takmarkað og hægt er, hafi eins lítil áhrif og mögulegt er á hvata til atvinnuþátttöku, sparnaðar og viljans til að fjárfesta. Lögð er áhersla á að skattbyrðin dreifist eins og til er ætlast, bæði í beinum sköttum, þar sem stigvöxtur er oft innbyggður í skattkerfið, og í óbeinum sköttum, sem oft leggjast af misjöfnum þunga á tekju- og þjóðfélagshópa. Í þeim efnum er talið mikilvægast að skattbyrðin sé skoðuð í heild en ekki fyrir hverja og eina aðgerð sem getur leitt umræður í óefni. Lögð er áhersla á að skattkerfi leiði ekki til skekkingar á verðum sem ákveðin eru á markaði nema í þeim tilvikum þar sem markaðurinn gefur ekki rétta mynd, s.s. þegar um neikvæð umhverfisáhrif er að ræða sem að öðru jöfn skila sér ekki í verðmyndun á markaði. Í ljósi þess hversu samtengd hagkerfi heimsins eru orðin er mikilvægt að skattkerfi taki á þeim hættum sem því fylgja en þær geta verið fölgningar í tvísköttun en þó kannski fremur möguleikum á því að aðilar losni við skattlagningu. Huga þarf að reglubyrði skattkerfis, skattsvikum og undanskotum frá skatti.

Skattkerfið hér á landi hefur verið til skoðunar erlendra matsaðila á undanförunum árum. Í tengslum við samstarfsáætlun stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hafa tvær sérfræðinganefndir tekið það til athugunar og komið með tillögur til úrbóta sem jafnframt gætu leitt til aukinnar tekjuöflunar í ljósi brýnnar nauðsynjar. Niðurstöður beggja þessara hópa hafa verið jákvæðar í garð skattkerfisins. Þannig taldi fyrri sérfræðinganefndin „að íslenska skattkerfið (væri) nú þegar búið mörgum eiginleikum hins besta sem völ er á í þessum efnum. Það er tiltölulega einfalt með tiltölulega lágum skatthlutföllum, breiðum skattstofnum, og lítið er um sérstakar undanþágur eða möguleika til að komast undan skattlagningu. Þess vegna skilar skattkerfið hlutfallslega miklum tekjum og lágmarkar neikvæð áhrif á atvinnustig, efnahagsstarfsemi og reglubyrði“.⁵ Báðir hóparnir skiluðu ýmisskonar tillögum um það sem betur mætti fara en tillögugerð þeirra mótaðist þó meira af þeirri miklu tekjuöflunarþörf sem ríkissjóður hefur verið í en ábendingum um meingalla í skattkerfinu.

⁵ IMF: Iceland :Improving the Equity and Revenue Productivity of the Icelandic Tax System, 2010. Lausleg þýðing.

Vinnuaðferð

Fjármálaráðuneytið byggir framreikninga og greiningu á einstökum skattstofnum á mjög mistráustum forsendum. Þegar um er að ræða tekjuskatt einstaklinga er byggt á dulkóðuðum framtölum allra einstaklinga. Framreikningur á skatttekjum byggir á staðgreiðslugögnum, og öðrum tiltækum upplýsingum um ætlaða framvindu skattstofnsins til þess tíma sem verið er að áætla fyrir. Fjármagnstekjuskatt einstaklinga er hægt að áætla á sambærilegum forsendum en þó eru þar mun stærrí óvissuþættir, t.d. þegar meta þarf söluhagnað sem getur verið mjög ófyrirsjáanlegur. Tekjuskattur lögaðila er áætlaður á enn grófari forsendum enda eru mjög margir óvissuþættir um þróun tekjuskattstofns milli ára. Reynt er að taka tillit til ýmissa efnahagsþátta en þeir gefa hins vegar óbeinar vísbendingar. Vandí við að áætla tekjuskatt lögaðila er ekki bundinn við Ísland. Virðisaukaskattur er metinn á grundvelli ætlaðrar framvindu í ýmsum efnahagsstærðum og er nokkuð minni óvissu háður en fjármagnstekjuskattur og tekjuskattur lögaðila. Til viðbótar við óvissu um mat á afrakstri einstakra skattstofna við tiltekin skatthlutföll koma þau áhrif sem breyting á þeim hefur á hegðun einstaklinga og fyrirtækja og framvindu efnahagsmálanna almennt. Vitað er að skattkerfið og umfang skattheimtu hefur áhrif á hegðun þótt það eigi að vera markmið í skipulagningu skattkerfisins í heild að það hafi sem minnst áhrif á ákvarðanir aðila í efnahagskerfinu og alveg sérstaklega að ákvarðanir séu ekki teknar í þeim tilgangi einvörðungu að greiða minni skatta.

Í þessari skýrslu er reynt að gera eins skýra grein fyrir umfjöllunarefninu og hægt er en það kallar á einföldun. Í skýrslubeiðninni er farið fram á að gerð sé grein fyrir áhrifum tiltekinna, en mjög margra mismunandi möguleika á skattbreytingum á helstu þjóðhagsstærðir. Ráðuneytið hefur ekki möguleika á að verða við þessum hluta beiðinnar nema að mjög takmörkuðu leyti. Farið er fram á að skoðuð séu 6 mismunandi tekjuskattshlutföll með og án (breytilegs) persónuafsláttar. Hver þessara möguleika gefur mismunandi niðurstöðu og ef farið væri eftir orðanna hljóðan í beiðninni þyrfti að gera nýja þjóðhagsspá fyrir hvern og einn. Fjármálaráðuneytið hefur ekki aðstöðu til þess að gera þjóðhagsspár og því verður að láta nægja að fjalla mjög lauslega um þennan hluta beiðinnar.

Í öðrum tölulíð beiðinnar er farið fram á að fjallað sé um áhrif á tekjur og gjöld ríkissjóðs. Vandséð er hvernig mismunandi skatthlutföll hafa áhrif á gjöld ríkissjóðs, nema ef vera skyldi að fyrirfram sé búið að gefa sér að breytt skattbyrði sé bætt upp með millifærslum. Því er umfjöllunin um mismunandi gjöld ríkissjóðs bundin við tilteknar forsendur um jöfnunaraðgerðir til að jafna ráðstöfunartekjur tiltekinna þjóðfélagshópa. Að öðru leyti er leitast við að greina áhrif mismunandi skatthlutfalla í samræmi við skýrslubeiðnina.

Tekjuskattur einstaklinga

Grunnlíkanið sem mismunandi möguleg skatthlutföll eru borin saman við er nokkur einföldun frá raunveruleikanum. Notuð eru gögn um árið 2010 og miðað við nokkuð einfaldari álagningu en þá var notast við. Tekjuskattstofninn er 818,4 milljarðar króna og er reiknað með öllum þeim frádráttarliðum sem í gildi voru það ár.⁶ Reiknað er með því að allir njóti persónuafsláttar að fullu, ekki er reiknað með sjómannaafslætti eða öðrum frádráttarliðum og að allir greiði sama hlutfall tekjuskattstofns í útsvar og notað er meðalhlutfall útsvars í álagningu 2011 (tekjur 2010) sem var 13,5%. Hins vegar er reiknað með því að sá hluti persónuafsláttar sem ekki fer til greiðslu tekjuskatts geti nýst til að greiða útsvar og gerð grein fyrir því eftir því sem við á. Mismunandi skatthlutföll í samspili við misháan persónuafslátt leiða til þess að mishá upphæð af innheimtum tekjuskatti fer til að greiða útsvar fyrir þá sem eru með tekjur undir skattleysismörkum.

Árið 2010 námu álagðar útsvarstekjur sveitarfélaganna um 110 milljörðum og þar af greiddu skattgreiðendur sjálfir sitt eigið útsvar að upphæð rétt rúmlega 100 milljarðar en 9,4 milljarðar komu af innheimtum tekjuskatti annarra. Heildarálagning tekjuskatts nam um 101 milljarði en tekjur ríkissjóðs af honum námu 91,2 milljörðum. Þessar tölur og aðrar sem hér er reiknað með byggja á stöðu framtala við álagningu en ekki raunverulegri innheimtu og getur þar munað nokkru þótt sá munur breyti engu um þær ályktanir sem hægt er að draga af þeim útreikningum sem hér fylgja.

Í Töflu 1 er gerð grein fyrir samhengi persónuafsláttar og tekjuskattsálagningar miðað við ofangreindar forsendur:

Tafla 1: Tekjur ríkissjóðs af tekjuskatti einstaklinga miðað við mismunandi tekjuskattshlutfall og árlegan persónuafslátt, mia. kr.

Persónuafsláttur	Tekjuskattshlutfall					
	15%	16%	17%	18%	19%	20%
0	122,8	130,9	139,1	147,3	155,5	163,7
50.000	109,9	118,1	126,3	134,5	142,6	150,8
100.000	97,4	105,6	113,8	121,9	130,1	138,3
150.000	85,3	93,5	101,6	109,7	117,9	126,0
200.000	73,5	81,6	89,7	97,8	105,9	114,0
250.000	62,1	70,2	78,2	86,3	94,3	102,4
300.000	51,0	59,0	67,0	75,0	83,0	91,0

Eins og sjá má af töflunni spannar hún mjög breitt svið tekna ríkissjóðs, langt umfram það sem til greina kemur varðandi mögulega tekjuöflun af þessum skattstofni. Við 300.000 kr persónuafslátt og 15% tekjuskatt (til viðbótar við 13,5% útsvar) er innheimtur tekjuskattur 56,6 milljarðar en vegna þess að nota þarf 5,6 milljarða til að greiða útsvar eru hreinar tekjur ríkissjóðs 51 milljarðar. Í þeim dæmum þar sem enginn persónuafsláttur er eru allar innheimtar tekjur til ráðstöfunar.

Til að færa útreikningana nær því sem raunhæfara gæti talist er fróðlegt að velta fyrir sér hver samsetning skatthlutfalls og persónuafsláttar þarf að vera til að innheimta tilteknar tekjur. Til viðmiðunar er hér valið að innheimta skuli 92 milljarða nettó til ráðstöfunar í þarfir ríkissjóðs eins og var árið 2010. Niðurstaða þess útreiknings er í töflu 2.

⁶ Um er að ræða kostnað á móti ökutækjastyrkjum, frádrátt vegna dagpeninga og styrkja, frádregið skyldu-
iðgjald í lífeyrissjóð (4%) og vegna viðbótarlífeyrisskiðgjalds (frjáls séreignalífeyrir, allt að 4%) og frádrátt
vegna viðhalds fasteigna. Einnig lækkan skattstofns samkvæmt ákvörðun skattstjóra.

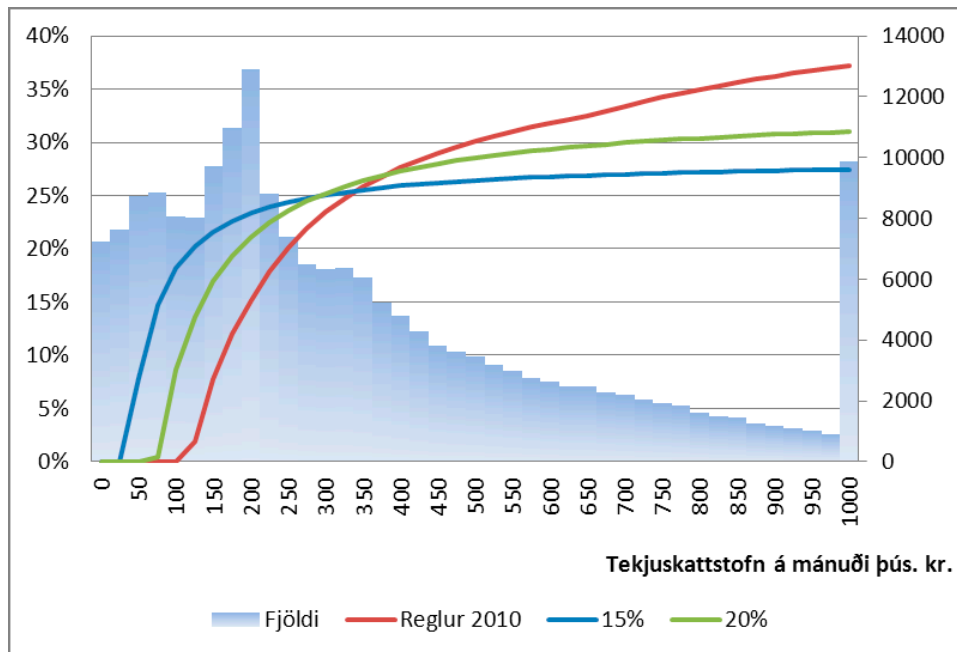
Tafla 2: Samspil persónuafsláttar og tekjuskattshlutfalls til að afla ríkissjóði 92 milljarða tekna

Skatthlutfall	Persónuafsláttur	Skattleysismörk á			Tekjuskattur	
Auk 13,5% útsvars	á ári	ári	mánuði	brúttó	nettó	
15%	124.000	435.088	36.257	92,6	92	
16%	158.000	535.593	44.633	93,0	92	
17%	192.000	629.508	52.459	93,5	92	
18%	227.000	720.635	60.053	93,9	92	
19%	262.000	806.154	67.179	94,5	92	
20%	298.000	889.552	74.129	94,9	92	

Ef lagður væri á tekjuskattur án persónuafsláttar á því bili sem óskað er eftir útreikningum á í skýrslubeiðninni er í öllum tilvikum um að ræða meiri tekjuöflun fyrir ríkissjóð en þessi skattstofn skilaði árið 2010, minnst 123 milljarðar. Þess má geta að persónuafsláttur á ári er nú 558.385 kr. og skattleysismörk á ári eru við tæplega 1,5 m.kr. skattstofn.

Til að sýna hvernig skattbyrði yrði öðruvísi en með núgildandi kerfi eru sýnd tvö dæmi á mynd 1, fyrir 15% og 20% skatthlutfall til samanburðar við það kerfi sem notast var við árið 2010. Önnur skatthlutföll lenda á milli þessara útvarða og mundu ekki bæta við upplýsingagildi útreikningsins. Á myndinni má einnig sjá fjölda fjölskyldna í hverjum flokki. Tekjur hjóna er lagðar saman í þeirri dreifingu. Af myndinni má glöggt sjá að skattbyrði hinna tekjulægri vex meðan hún minnkar hjá þeim tekjuhærri. Ef tekjuskattshlutfallið er 15% vex skattbyrðin hjá 103 þúsund skattgreiðendum, hún er óbreytt hjá 21 þúsundi og hún lækkar hjá 72 þúsund. Ef tekjuskattshlutfallið er 20% með tilheyrandi breytingu á persónuafslætti til að ná sömu tekjum greiða 91 þúsund hærri skatt meðan 42 þúsund greiða sama skatt fyrir og eftir. Alls 62 þúsund greiða lægri skatt miðað við 20% tekjuskatt.

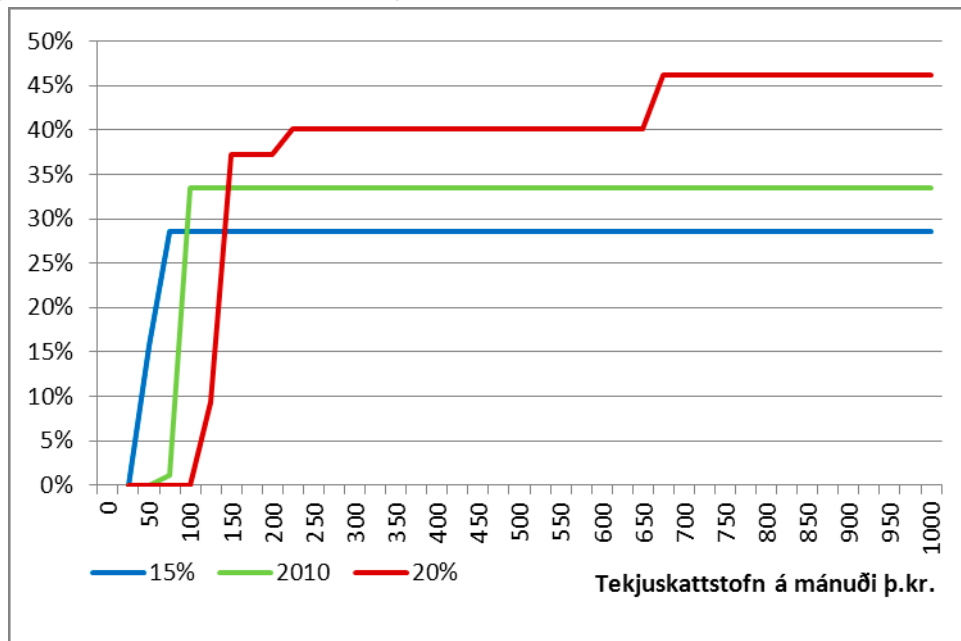
Mynd 1. Skattbyrði: Hlutfall tekjuskatts af skattstofni miðað við mismunandi tekjuskattskerfi en jafn miklar tekjur ríkissjóðs



Heimild: Eigin útreikningar

Jaðarskatthlutfall er breytilegt í nógildandi tekjuskattskerfi vegna þrepanna í skattkerfinu meðan það er fast í hugmyndum um flatan skatt. Fyrir lægri tekjur er jaðarskatturinn mun hærri nú en í báðum þeim hugmyndum sem hér eru sýndar meðan hann er hærri hjá hinum tekjuhærri en í dæmunum sem sýnd eru.

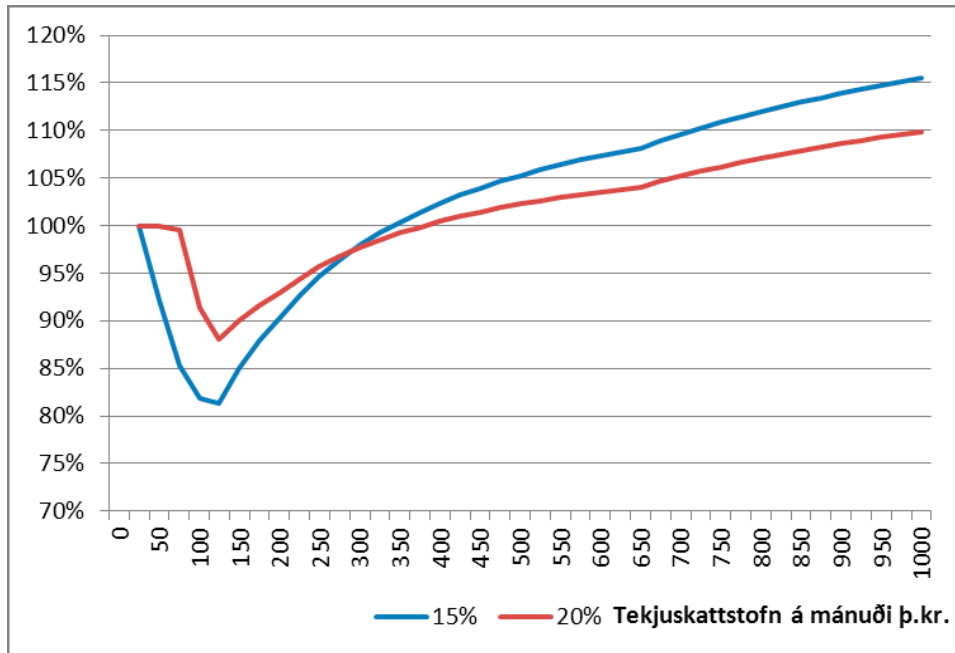
Mynd 2. Jaðarskatthlutfall eftir tekjum



Heimild: Eigin útreikningar

Á mynd 3 má sjá mismun ráðstöfunartekna ef tekjuskattur er 15% annars vegar en 20% hins vegar miðað við það sem gildi árið 2010. Ráðstöfunartekjur lækka mest um nær 20% hjá þeim sem höfðu tekjur um 150 þúsund krónur á mánuði. Við 1 milljón króna mánaðartekjur hafa ráðstöfunartekjur aukist um 15% við 15% skatt en 10% við 20% skatt miðað við skattkerfi ársins 2010.

Mynd 3. Ráðstöfunartekjur við 15 og 20% tekjuskatt sem hlutfall af ráðstöfunartekjum ársins 2010



Heimild: Eigin útreikningar

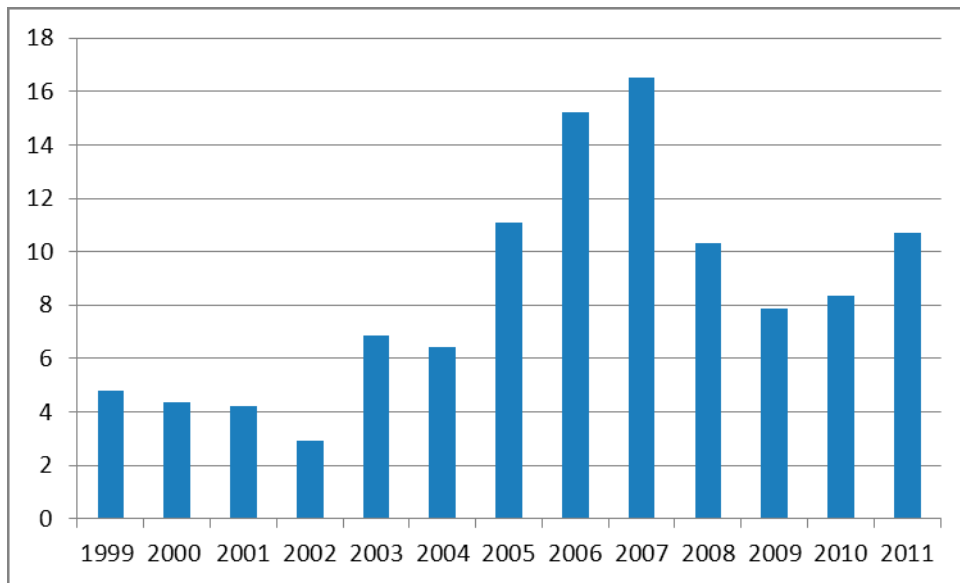
Gróft reiknað minnka ráðstöfunartekjur þeirra sem bera minna úr bítum um 16,5 milljarða ef skatthlutfallið væri 15% en 10,7 milljarða ef hlutfallið væri 20% miðað við þá skattbyrði sem þeir báru 2010. Þetta stafar fyrst og fremst af lægri skattleysismörkum. Í skýrslubeiðninni er beðið um að kannaður sé möguleikinn á því að koma til móts við þessa lækkun ráðstöfunartekna með einhverjum hætti. Í þeim dæmum sem hér hafa verið sett fram eru tekjur ríkissjóðs af tekjuskatti óbreyttar og því þyrfti að hækka skatthlutfall þeirra sem greiða minna í dæmunum en í núverandi kerfi og flytja þá skattbyrði til þeirra sem yrðu verr settir: með öðrum orðum gera kerfið líkara því sem það er nú. Ef skilyrðinu um jafnar heildartekjur yrði aflétt væri hægt að færa tekjur á milli sem mismuninum næmi þótt ljóst sé að það er ekki hægt að fullu án þess að taka upp nógildandi reglur; í öllum öðrum útfærslum er einhver munur þar sem sumir borga meira en aðrir minna.

Tekjuskattur fyrirtækja

Tekjuskattshlutfall fyrirtækja af hagnaði er nú 20% og er hið næst lægsta í vestanverðri Evrópu þótt það hafi hækkað á undanförunum árum. Tekjur ríkissjóðs af þessum skatti eru mjög sveiflukenndar sem stafar af því að afkoma fyrirtækja er breytileg og þau hafa mörg hver möguleika til þess að haga fyrirkomulagi rekstrar þannig að það hafi áhrif á skattstofninn. Þetta hefur þær afleiðingar að erfitt er að segja fyrir um hvaða tekjur ríkissjóður hafi af þessum skattstofni og það gildir einnig um það að segja fyrir um hvaða áhrif það hefði að hækka tekjuskatt fyrirtækja eða lækka. Þetta vandamál er ekki einskorðað við Ísland. Í mun fjölmennari löndum er afrakstur tekjuskatts lögaðila einnig sveiflukenndur og erfitt að spá um hann.

Skattstofn tekjuskatts lögaðila er skattalegur hagnaður þeirra sem getur verið verulega frábrugðinn hagnaði samkvæmt rekstrarreikningi. Á mynd 4 má sjá hvernig skattstofninn hefur sveiflast undanfarin ár sem hlutfall af landsframleiðslu. Hér er reiknað á grundvelli tekna ríkissjóðs á greiðslugrunni sem þýðir að ekki er tekið tillit til álagðs skatts sem ekki innheimtist.

Mynd 4. Tekjuskattstofn lögaðila eftir álagningarári sem hlutfall af landsframleiðslu ársins á undan

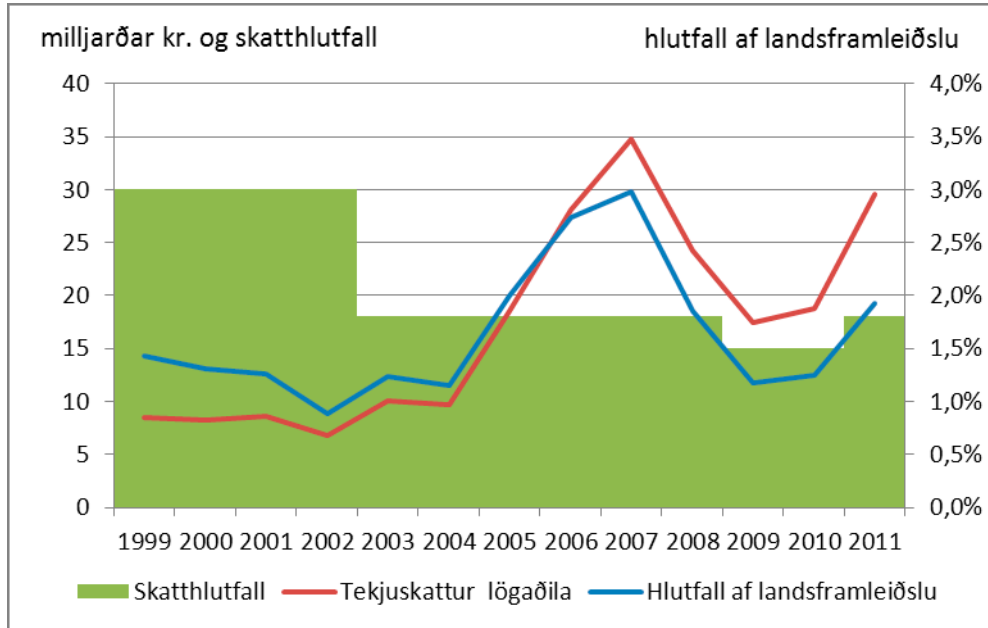


Heimild: Hagstofa Íslands og eigin útreikningar

Á myndinni sést að hlutfall stofnsins af landsframleiðslu óx nær samfellt frá árinu 2002 og náði hámarki árið 2007. Í hrúninu féll það um helming en hefur vaxið á nýjan leik tvö undanfarin ár.

Á mynd 5 sést samhengi skatthlutfallsins, innheimts tekjuskatts og hlutfalls hans af landsframleiðslu.

Mynd 5. Tekjuskattur lögaðila: Skatthlutfall, innheimtar skatttekjur og hlutfall þeirra af landsframleiðslu fyrra árs



Heimild: Hagstofa Íslands og eigin útreikningar

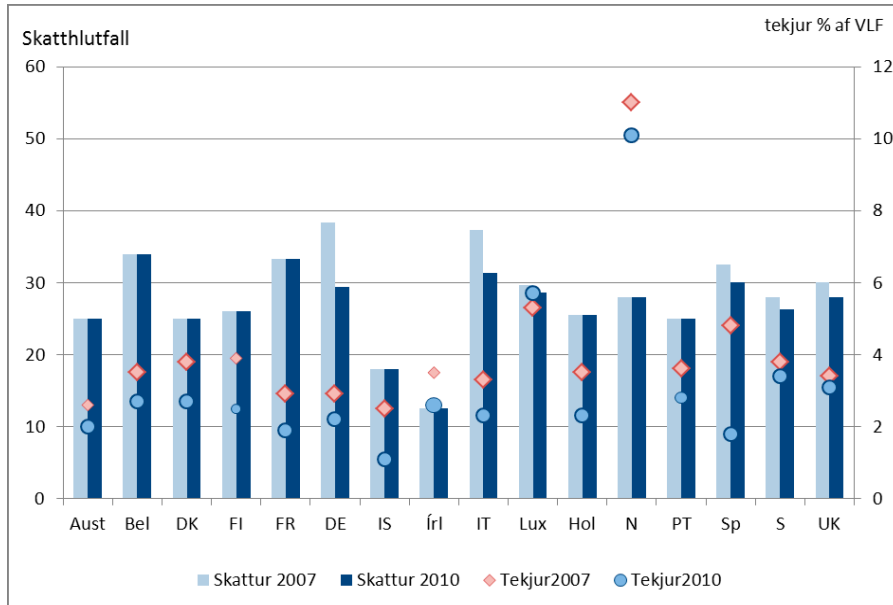
Til að reikna út hvaða áhrif breyting á skatthlutfalli í tekjuskatti hefði á tekjur ríkissjóðs er einungis hægt að segja til um hver álagning hefði orðið miðað við það að skatthlutfallið hefði ekki áhrif á skattstofninn sjálfan en eins og þegar hefur komið fram er mikil einföldun fólgin í því. Til að mynda hafa íslensk fyrirtæki mörg hver gríðarlegar upphæðir í yfirfæranlegu tapi sem nýta má til að greiða annars álagðan tekjuskatt og þau geta meðal annars keypt fyrirtæki í sama rekstri til að samskatta eða sameinast. Á rekstrarárinu 2010 var tekjuskattstofn lögaðila í landinu 201,6 milljarðar króna. Að gefnum ofangreindum forsendum hefði 15% tekjuskattur numið 30,2 milljörðum meðan 20% skattur hefði numið 40,3 milljörðum. Álagningin nam hins vegar 36,3 milljörðum í raun.

Tekjur ríkissjóða af tekjuskatti lögaðila eru sveiflukenndar og frá 1995 til 2010 hefur þessi skattur skilað aðildarríkjum ESB frá 2,2 að 3,3% af landsframleiðslu að meðaltali.⁷ Raunar var það hæst árin 2006 og 2007 og lægst árið 2009 sem sýnir að skjótt skipast veður í lofti. Jafnvel í stærsta hagkerfi ESB, Þýskalandi hefur verið mikil sveifla á afrakstri tekjuskatts lögaðila, frá 1,6 til 2,9% af landsframleiðslu. Allmörg ESB ríki hafa breytt skatthlutföllum í tekjuskatti lögaðila á undanförunum árum og það á sinn þátt í að skatttekjurnar hafa breyst. Á mynd 6 er sýnt yfirlit yfir skatthlutföll og skatttekjur í nokkrum Evrópuríkjum fyrir árin 2007 og 2010. Þar má sjá að í öllum ríkjunum nema Lúxemborg hafa tekjur af tekjuskatti lögaðila minnkað sem hlutfall af landsframleiðslu og skiptir þar einu hvort skatthlutföll hafa verið lækkuð eða ekki. Skatthlutföllin eru mjög mismunandi og árið 2010 eru þau frá 12,5% í Írlandi að 34% í Belgíu. Hvert prósentustig í hlutfallinu gefur löndunum mismunandi miklar tekjur. Hlutfallið er langhæst í Noregi en það stafar væntanlega af sér-

⁷ Taxation Trends in the European Union, 2012 edition, ESB, 2012.

stökum tekjuskatti sem olíuframleiðendur greiða. Af öðrum löndum er Írland hæst. Þar skilar hvert prósentustig skattsins 0,21% af landsframleiðslu. Spánn, Frakkland og Ísland reka lestina. Þar skilar hvert prósent 0,06% af landsframleiðslu. Árið 2007 leiddi Írland einnig (ef Noregur er undanskilinn). Þá voru Ítalía og Þýskaland neðst en Ísland um miðjan hópinn.

Mynd 6. Tekjuskattur lögaðila: Skatthlutföll og tekjur sem hlutfall af landsframleiðslu í nokkrum Evrópuríkjum 2007 og 2010.



Heimild: Taxation Trends in the European Union, 2012 edition, ESB, 2012

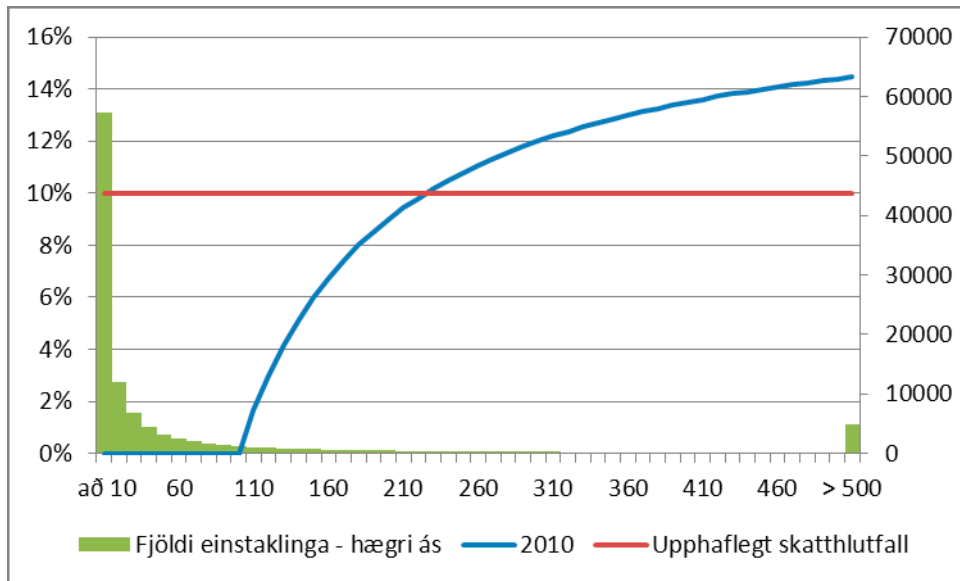
Fjármagnstekjuskattur

Eitt af einkennum Norðurlandanna, að Danmörku undanskilinni, er að sérstakur skattur er lagður á fjármagnstekjur einstaklinga. Skatthlutfall hans er venjulegast lægra en gildir um almennan tekjuskatt og reynt að hafa til hliðsjónar að fjármagnstekjur af arði af rekstri fyrirtækja hafa fyrst verið skattlagðar með tekjuskattshlutfalli lögaðila og síðan er útgreiddur arður háður fjármagnstekjuskatti. Þetta er gert þrátt fyrir það að fjármagnstekjur eru af mörgum toga og ekki allar háðar tekjuskattshlutfalli lögaðila áður en þær koma í hendur fjármagnseiganda.

Hér á landi þýðir þetta nú að ef hagnaður fyrirtækis er 100 þá greiðist 20% tekjuskattur lögaðila af honum. Ef það sem þá er eftir er allt greitt út sem arður leggst 20% fjármagnstekjuskattur á 80. Samtals skattur af hagnaði er því 36% meðan lægsta skattþrep í tekjuskatti einstaklinga er nú 37,34% (með meðalútsvari) og fer upp í 46,24% í efsta skattþrepi. Eitt af því sem einkennir einfalt og skilvirkt skattkerfi er að skattkerfið leiði ekki til ákvarðana sem eru gerðar einungis í þeim tilgangi að komast hjá skattlagningu. Hvatinn til þess að koma rekstri ýmiskonar starfsemi fyrir í fyrirtækjaformi og taka út hagnaðinn af þeirri starfsemi sem arð en ekki laun er enn til staðar enda munar allt að 10% á skatthlutfalli launa og útgreidds hagnaðar.

Fjármagnstekjuskattur er einnig greiddur af vaxtatekjum en í núgildandi reglum er frítekjumark þannig að fyrstu 100 þúsund króna vaxtatekjur eru skattfrjálssar hjá einstaklingi og 200 þúsund krónur samtals hjá hjónum. Á næstu tveimur myndum má sjá hvernig núgildandi og eldra fyrirkomulag við skattlagningu vaxtatekna hefur áhrif á skattlagninguna. Rúmlega tíu þúsund einstaklingar, 8,4% allra einhleypra, greiddu meira en 10% fjármagnstekjuskatt af vaxtatekjum sínum árið 2010 en þeir höfðu yfir 11 milljarða í vaxtatekjur samtals, 80,5% af öllum vaxtatekjum einhleypra.

Mynd 7. Vaxtatekjur og fjármagnstekjuskattur einhleypra 2010

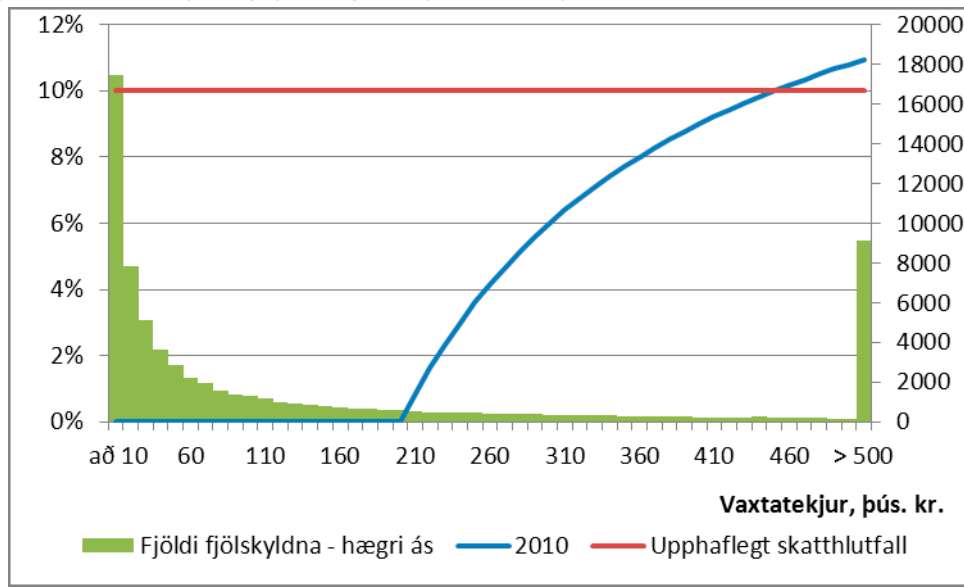


Heimild: Eigin útreikningar

Að því er hjón og sambýlisfólk varðar var staðan þannig að tæplega 11 þúsund hjón greiddu yfir 10% fjármagnstekjuskatt af vaxtatekjum en það er 14,4% af heildarfjölda hjóna. Vaxtatekjurnar voru hins vegar 83,4% af heildarvaxtatekjum.

Þegar fjármagnstekjuskattur var hækkaður í kjölfar hrunsins var jafnframt ákveðið að af leigutekjum einstaklinga vegna útleigu íbúðarhúsnæðis væri skattstofninn 70% af leigutekjum. Fjármagnstekjuskattur af tekjum af leiguhúsnæði hefur því hækkað úr 10% í 14% miðað við sama stofn og áður var.

Mynd 8. Vaxtatekjur og fjármagnstekjuskattur hjóna 2010



Heimild: Eigin útreikningar

Virðisaukaskattur

Virðisaukaskattur var tekinn upp hér á landi í upphafi árs 1990. Hann var í einu þrepi en frá upphafi bar hluti af viðskiptum skatt sem er 0% en með heimild til að fá innskatt endurgreiddan. Sú starfsemi sem undir þetta fellur er talin upp í yfirliti 2 í viðauka. Hluti bar ekki skatt, þ.e. starfsemin getur ekki fengið greiddan virðisaukaskatt endurgreiddan. Upptalning á þeirri starfsemi sem undir þetta fellur er í yfirliti 1 í viðauka. Í upphafi var áformað að skatthlutfallið yrði 22% en áður en til framkvæmdarinnar kom var búið að hækka hlutfallið í 24,5% og þannig var það þar til hækkun í 25,5% kom til framkvæmda í upphafi árs 2010.

Lægra þrep virðisaukaskatts kom til sögunnar á miðju ári 1993 og nam 14%. Í því þrepi var sala á innlendum bókum og tímaritum, áskriftir að fjölmiðlum og útvarpsstöðvum svo og húshitun. Sala matvæla og gistiþjónusta fór í lægra þrepið í upphafi ársins 1994 en skatturinn á matvæli hafði að hluta til verið endurgreiddur fram að því. Nokkrar breytingar hafa verið á því hvaða starfsemi telst til lægra þrepsins en um það bil 2/3 hlutar af viðskiptum sem bera það eru talin vera matvæli. Lægra þrepið var lækkað í 7% 1. mars 2007. Sú starfsemi sem ber lægra þrep virðisaukaskatts er talin upp í yfirliti 3 í viðauka.

Í tveimur úttektum AGS á íslenska skattkerfinu⁸ hefur verið lagt til að breyta virðisaukaskatti. Tillögur beggja sérfræðingahópanna sem skoðuðu skattkerfið hér á landi hafa verið að stefna beri að því að virðisaukaskattur verði lagður á í einu þrepi. Þeir hafa lagt til að hugsanlega eigi að taka eitt virðisaukaskattþrep upp í tveimur áföngum. Jafnframt hefur verið lagt til að óvenjulegar undanþágur frá skattskyldu miðað við það sem venjulegt er í ESB verði lagðar af. Til þess að draga úr áhrifum hærra matvælaaverðs á tekjulágar fjölskyldur hefur verið lagt til að hluta af hærri tekjum af skattheimtu verði varið til þessa hóps í formi einhvers konar bóta.

Að áliti AGS er íslenski virðisaukaskatturinn mjög virkur (productive). Hann skilar hærri tekjum til ríkissjóðs sem hlutfall af landsframleiðslu en í nokkru öðru OECD landi. Þar kemur til að venjulega skatthlutfallið er hið hæsta meðan lægra þrepið er venjulegra. OECD reiknar út svo kallað *VAT Revenue Ratio* en það jafngildir hlutfalli raunverulegra tekna af öllum virðisaukaskatti á móti einkaneyslu margfaldaðri með venjulega hlutfallinu, að frá-dregnum tekjum af virðisaukaskatti.⁹ Hugsunin er sú að ef einkaneyslan er eini skattstofn virðisaukaskattsins (sem hann er ekki) þá gefur hlutfallið til kynna hversu nálægt tekjurnar eru frá því að hafa margfaldað alla einkaneysluna með einu skatthlutfalli. Árið 2008 er síðasta árið sem slíkur útreikningur er til fyrir. Þá var hlutfallið fyrir Ísland 0,54 og hafði lækkað úr 0,62 frá því áður en lægra þrepið var lækkað.¹⁰ Hlutfallið fyrir Danmörku, þar sem er eitt skatthlutfall var 0,62, í Noregi 0,57, í Svíþjóð og Finnlandi 0,58. Hlutfallið hefur lækkað á Norðurlöndunum nema Svíþjóð, mest í Noregi.

Mismunandi röksemdir eru fyrir því hvers vegna tiltekin viðskipti eru í lægra þrepi eða jafnvel alveg undanþegin virðisaukaskatti. Í upphafi lutu þau einkum að ferðaþjónustu og kostnaði erlendra ferðamanna, s.s. gisting og veitingasala en eftir að sala á matvöru var færð í neðra þrepið hefur megin röksemdin fyrir tilvist þess í almennri umræðu snúið að verði á matvælum. Þetta gildir einnig um mörg önnur lönd. Enda þótt hagfræðileg rök og einfaldleiki skattframkvæmdar styðji eindregið að skatturinn eigi einungis að vera með eitt skattþrep er mikil viðkvæmni við hækkun lægra þrepsins vegna þess að þá muni verð á matvælum hækka og það höggvi skarð í afkomu hinna tekjulægri. Á Íslandi bætast við áhrif slíkrar breytingar á vísitölu neyslaverðs vegna tengingar á lánaskuldbindingum við hana.

⁸ IMF: *Iceland :Improving the Equity and Revenue Productivity of the Icelandic Tax System*, 2010 og IMF: *Iceland: Advancing Tax Reform and the Taxation of Natural Resources*, 2011.

⁹ $VRR = \text{Tekjur af VSK} / ((\text{einkaneysla} \times \text{venjulegt VSK-hlutfall}) - \text{tekjur af VSK})$.

¹⁰ OECD: *Consumption Tax Trends 2010*.

Nægilega nákvæm gögn um greiðslu á virðisaukaskatti eða öðrum óbeinum sköttum eftir tekjum liggja ekki fyrir á Íslandi. Í rannsóknum Hagstofu á útgjöldum heimila er skipting í fjóra tekjufjórðunga. Nýjasta athugun Hagstofunnar fjallar um útgjöld árána 2008-2010. Í rannsókn Hagstofunnar er einungis einn flokkur neyslu þannig að hann er allur í lægra skattþrepinu. Þetta eru matur og drykkjarvörur, en eins og áður er komið fram eru 2/3 útgjalda sem bera lægra þrepið í þeim flokki. Útgjöld í þessum flokki fara lækkandi sem hlutfall allra útgjalda eftir útgjalda fjórðungum.¹¹ Hlutfallið hefur hins vegar farið hækkandi frá könnun fyrir árin 2005-2007 hjá öllum fjórðungum þrátt fyrir lækkun neðra þrepsins enda hefur orðið mikill samdráttur á neyslu vara og þjónustu sem bera efra skattþrepið eftir efnahagshrunið. Þótt hlutfall útgjalda vegna matar og drykkjar fari lækkandi eftir fjórðungum eru heildarútgjöld efsta fjórðungsins 49% meiri en þess neðsta og þar með er sú aflétting virðisaukaskatts sem efsti fjórðungurinn nýtur 49% meiri en er hjá þeim neðsta. Þetta eru rökinn fyrir því að hinir tekjuhærri njóti meiri skattafsláttar vegna neðra þrepsins en hinir tekjulægri. Annar útgjaldaþóstur sem tengist tekjum mjög eru útgjöld á veitingahúsum. Þau bera ekki öll virðisaukaskatt í lægra þrepi. Engu að síður má benda á að enda þótt útgjöld vegna þessa séu 3,6% af öllum útgjöldum hjá fjórða fjórðungi en 4,2% hjá þeim fyrsta þá eru útgjöldin sjálf 72% hærri í efsta en neðsta fjórðungi. Ef skipting milli skattþrepa væri sú sama hjá báðum hópnum er hagurinn af lægra þrepinu næstu þremur fjórðu meiri í krónum hjá efsta hópnum en þeim neðsta.

Vægi skattþrepanna er mjög mismunandi. Árið 2010 er talið að neðra þrepið hafi staðið fyrir 9% af tekjum af virðisaukaskatti meðan efra þrepið er að baki 90% skatttekna. Vegið meðalhlutfalls skattsins var 20,4%. Töluverður mismunur er á áhrifum skattbreytinga á vísitölu neysliverðs eftir því hvort vara eða þjónusta er í efra eða neðra þrepi sem stafar af því að mun herra hlutfall af virðisaukaskatti í efra þrepi er greitt af öðrum en heimilunum en gildir um neðra þrepið. Hið sama gildir þá að sjálfsgöðu um áhrif skattbreytinga á kaupmátt. Jafngild breyting til hækkunar eða lækkunar á neðra þrepi hefur meiri áhrif á kaupmátt ef hún er gerð í neðra þrepi en því efra. Breytingar á skatthlutföllum leiða ekki sjálfkrafa til breytinga á verðlagi í því hlutfalli sem skattbreytingin segir til um. Þar fer eftir verðteygni eftirspurnar og aðstæðum á markaði. Eins og kemur glögg fram í viðauka með þessum kafla eru mun fleiri álitaefni sem koma til skoðunar við skattlagningu með virðisaukaskatti en skatthlutföllin ein og þá einkum hvaða starfsemi er skattskyld og hvaða starfsemi er það ekki.

Á síðustu árum hefur orðið mikil breyting á viðskiptaháttum með því að rafræn viðskipti af mismunandi toga hafa vaxið mjög að umfangi og hlutdeild í neyslu heimila og fyrirtækja. Hér er bæði um að ræða viðskipti þar sem það sem keypt er er í eðli sínu rafræn afurð, svo sem tónlist, hugbúnaður eða kvikmyndir en einnig fara mikil viðskipti af öðrum toga fram um netið: heimili kaupa vöru og ýmis konar aðra þjónustu á netinu. Aukinn hluti þeirra viðskipta fer fram yfir landamæri en það gerir stjórnvöldum erfiðara fyrir að hafa nauðsynlegt eftirlit með þeim og gerir kröfur til alþjóðlegrar samræmingar sem ekki þurfti á árum áður. Oft á tíðum er alls ekki einhlítt að segja til um hvar sala fer fram og jafnvel er staðsetning kaupandans það ekki heldur. Þetta reynir mjög á þolmörk skattlagningar enda var virðisaukaskattur upphaflega settur á laggirnar við aðstæður sem voru gjörólíkar því sem nú er orðið.

¹¹ Í þessari greiningu er miðað við útgjöld án bílakaupa.

Viðauki: Samanburður á íslenskum virðisaukaskatti og evrópskum

Gerður hefur verið lauslegur samanburður á reglum sem gilda um virðisaukaskatt hér á landi og þeim ákvæðum sem er að finna í regluverki ESB um virðisaukaskatt (2006/112/EC).

Í meðfylgjandi töflu eru bornar saman þær greinar sem eru undanþegnar virðisaukaskatti í regluverki ESB og hér á landi. Í töflunni eru einungis talin upp sú starfsemi sem er í þágu almennings (in the public interest) en hins vegar er fjármálastarfsemi undanþegin.

Tafla 1: Samanburður á greinum sem eru undanþegnar virðisaukaskatti á Íslandi og í regluverki ESB

Ísland	ESB stutt	ESB ítarlegt
Póstþjónusta sem opinber aðili hefur einkaleyfi á.	Opinber pósthjónusta	[T]he supply by the public postal services of services other than passenger transport and telecommunications services, and the supply of goods incidental thereto
Þjónusta sjúkrahúsa, fæðingarstofnana, heilsuhæla og annarra hliðstæðra stofnana, svo og lækningar, tannlækningar og önnur eiginleg heilbrigðisþjónusta.	Sjúkrahús	[H]ospital and medical care and closely related activities undertaken by bodies governed by public law or, under social conditions comparable with those applicable to bodies governed by public law, by hospitals, centres for medical treatment or diagnosis and other duly recognised establishments of a similar nature
Lækningar og önnur heilbrigðisþjónusta	Önnur heilbrigðisþjónusta	[T]he provision of medical care in the exercise of the medical and paramedical professions as defined by the Member State concerned;
Ekki nefnt	Líffæri, blóð og mjólk	[T]he supply of human organs, blood and milk;
Tannlækningar	Tannlæknaþjónusta	[T]he supply of services by dental technicians in their professional capacity and the supply of dental prostheses by dentists and dental technicians
Ekki nefnt	Þjónusta sem ekki er skattskyld á kostnaðarverði	[T]he supply of services by independent groups of persons, who are carrying on an activity which is exempt from VAT or in relation to which they are not taxable persons, for the purpose of rendering their members the services directly necessary for the exercise of that activity, where those groups merely claim from their members exact reimbursement of their share of the joint expenses, provided that such exemption is not likely to cause distortion of competition
Ekki nefnt	Velferðarþjónusta	[T]he supply of services and of goods closely linked to welfare and social security work, including those supplied by old people's homes, by bodies governed by public law or by other bodies recognised by the Member State concerned as being devoted to social wellbeing;

Félagsleg þjónusta, svo sem rekstur leikskóla, barnaheimila, skóladagheimila og upptökuheimila og önnur hliðstæð þjónusta.	Þjónusta við börn	[T]he supply of services and of goods closely linked to the protection of children and young persons by bodies governed by public law or by other organisations recognised by the Member State concerned as being devoted to social wellbeing
Rekstur skóla og menntastofnana, svo og ökukennsla, flugkennsla og danskennsla	Menntun	[T]he provision of children's or young people's education, school or university education, vocational training or retraining, including the supply of services and of goods closely related thereto, by bodies governed by public law having such as their aim or by other organisations recognised by the Member State concerned as having similar objects
Ekki nefnt en heyrir undir menntastofnanir	Einkakennsla	[T]uition given privately by teachers and covering school or university education
Ekki nefnt	Trúarbrögð eða lífsskoðanir	[T]he supply of staff by religious or philosophical institutions for the purpose of the activities referred to in points (b), (g), (h) and (i) and with a view to spiritual welfare
Ekki nefnt	Félagsmálastarfsemi	[T]he supply of services, and the supply of goods closely linked thereto, to their members in their common interest in return for a subscription fixed in accordance with their rules by non-profit-making organisations with aims of a political, trade-union, religious, patriotic, philosophical, philanthropic or civic nature, provided that this exemption is not likely to cause distortion of competition
Íþróttastarfsemi, svo og leiga á aðstöðu til íþróttastarfsemi, aðgangseyrir að sundstöðum, skíðalyftum, íþróttamótum, íþróttasýningum og heilsuræktarstofum.	Íþróttaiðkun	[T]he supply of certain services closely linked to sport or physical education by non-profit-making organisations to persons taking part in sport or physical education
Starfsemi safna, svo sem bókasafna, listasafna og náttúrugripasafna, og hliðstæð menningarstarfsemi	Menningarþjónusta	[T]he supply of certain cultural services, and the supply of goods closely linked thereto, by bodies governed by public law or by other cultural bodies recognised by the Member State concerned
Undanþegið	Einstakir viðburðir	[T]he supply of services and goods, by organisations whose activities are exempt pursuant to points (b), (g), (h), (i), (l), (m) and (n), in connection with fund-raising events organised exclusively for their own benefit, provided that exemption is not likely to cause distortion of competition;
Undanþegið	Sjúkraflutningar	[T]he supply of transport services for sick or injured persons in vehicles specially designed for the purpose, by duly authorised bodies

Lægra þrep	Útvarp og sjónvarp	[T]he activities, other than those of a commercial nature, carried out by public radio and television bodies
Aðgangseyrir að tónleikum, íslenskum kvikmyndum, listdanssýningum, leiksýningum og leikhúsum.	Lægra þrep	
Fólksflutningar	Lægra þrep	
Fasteignaleiga og útleiga bifreiðastæða, váttryggingarstarfsemi, þjónusta banka, sparisjóða og annarra lánastofnana, svo og verðbréfa-miðlun.	Undanþegið með fjármálastarfsemi	

Í meðfylgjandi töflu er að finna yfirlit með samanburði á heimildum til að hafa vörur og þjónustu í lægra þrepi í reglum ESB og á Íslandi.

Tafla 2: Samanburður á lægra þrepi virðisaukaskatts í ESB reglum og á Íslandi

Ísland	ESB stutt	ESB ítarlegt úr Viðauka III
Sala á matvörum og öðrum vörum til mannelis en ekki sala á áfengi.	Matvæli	Foodstuffs (including beverages but excluding alcoholic beverages) for human and animal consumption; live animals, seeds, plants and ingredients normally intended for use in the preparation of foodstuffs; products normally used to supplement foodstuffs or as a substitute for foodstuffs
Undanþegið	Sala neysluvatns	Supply of water
Hærra þrep	Lyf	Pharmaceutical products of a kind normally used for health care, prevention of illnesses and as treatment for medical and veterinary purposes, including products used for contraception and sanitary protection
Hærra þrep	Lækningavörur (þ.m.t. barnabílstólar)	Medical equipment, aids and other appliances normally intended to alleviate or treat disability, for the exclusive personal use of the disabled, including the repair of such goods, and supply of children's car seats
Undanþegið	Farþegaflutningar	Transport of passengers and their accompanying luggage
Sala tímarita, dagblaða og landsmála- og héraðs-fréttablaða. Sala bóka og hljóðupptökur af lestri slíkra bóka.	Sala bóka og blaða, nótna og korta	[S]upply, including on loan by libraries, of books on all physical means of support (including brochures, leaflets and similar printed matter, children's picture, drawing or colouring books, music printed or in manuscript form, maps and hydrographic or similar charts), newspapers and periodicals, other than material wholly or predominantly devoted to advertising
Undanþegið	Aðgangur að sýningum	Admission to shows, theatres, circuses, fairs, amusement parks, concerts, museums, zoos, cinemas, exhibitions and similar cultural events and facilities
Afnotagjöld útvarpsstöðva	Afnotagjöld útvarps- og sjónvarpsstöðva	Reception of radio and television broadcasting services
Undanþegið	Þjónusta rithöfundna, tónskálda og flytjenda	Supply of services by writers, composers and performing artists, or of the royalties due to them
Hærra þrep en með tíma-bundinni endurgreiðslu	Bygging og viðhald félagslegs húsnæðis	Provision, construction, renovation and alteration of housing, as part of a social policy
	Vinna við viðhald íbúð-arhúsnæðis í einkaeigu	Renovation and repairing of private dwellings, excluding materials which account for a significant part of the value of the service supplied

Hærra þrep	Þrif á íbúðarhúsnæði	Window-cleaning and cleaning in private households
Hærra þrep	Rekstrarvörur í landbúnaði	Supply of goods and services of a kind normally intended for use in agricultural production but excluding capital goods such as machinery or buildings
Útleiga hótél- og gistiherbergja	Útleiga hótél- og gistiherbergja	Accommodation provided in hotels and similar establishments, including the provision of holiday accommodation and the letting of places on camping or caravan sites;
Fylgir matvælum í neðra þrepi	Sala á mat á veitingastöðum og mótuneytum	Restaurant and catering services, it being possible to exclude the supply of (alcoholic and/or non-alcoholic) beverages
Undanþegið	Aðgangur að íþróttaviðburðum	Admission to sporting events
Undanþegið	Notkun íþróttamannvirkja	Use of sporting facilities
Undanþegið	Velferðarþjónusta	Supply of goods and services by organisations recognised as being devoted to social wellbeing by Member States and engaged in welfare or social security work, in so far as those transactions are not exempt pursuant to Articles 132, 135 and 136;
Undanþegið	Útfararþjónusta	Supply of services by undertakers and cremation services, and the supply of goods related thereto
Undanþegið	Þjónusta á heilbrigðisviði í hagnaðarskyni	Provision of medical and dental care and thermal treatment in so far as those services are not exempt pursuant to points (b) to (e) of Article 132 (þar er fjallað um starfsemi sem er undanþegin)
Undanþegið	Götu- og sorphreinsun	Supply of services provided in connection with street cleaning, refuse collection and waste treatment, other than the supply of such services by bodies referred to in Article 13 (þar er fjallað um að starfsemi á vegum ríkis og sveitarfélaga er undanþegin).
Hærra þrep	Skó-, fata- og reiðhjólaviðgerðir	Minor repairing of bicycles, shoes and leather goods, clothing and household linen (including mending and alteration);
Hærra þrep	Heimilishjálp	Domestic care services such as home help and care of young, elderly, sick or disabled
Hærra þrep	Hárgreiðsla	Hairdressing
Sala á heitu vatni, rafmagni og olíu til hitunar húsa og laugarvatns	Rafmagn, gas og húshitun	After consultation of the VAT Committee, each Member State may apply a reduced rate to the supply of natural gas, electricity or district heating.
Lægra þrep á Íslandi en ekki í ESB		
Aðgangur að vegamannvirkjum		
Geisladiskar, hljómplötur, segulbönd og aðrir samþærilegir miðlar með tónlist en ekki með mynd.		

Yfirlit 1: Starfsemi sem er undanþegin virðisaukaskatti:

1. Þjónusta sjúkrahúsa, fæðingarstofnana, heilsuhæla og annarra hliðstæðra stofnana, svo og lækningar, tannlækningar og önnur eiginleg heilbrigðisþjónusta.
2. Félagsleg þjónusta, svo sem rekstur leikskóla, barnaheimila, skóladagheimila og upptökuheimila og önnur hliðstæð þjónusta.

3. Rekstur skóla og menntastofnana, svo og ökukennsla, flugkennsla og danskennsla.
4. Starfsemi safna, svo sem bókasafna, listasafna og náttúrugripasafna, og hliðstæð menningarstarfsemi. Aðgangseyrir að tónleikum, íslenskum kvikmyndum, listdanssýningum, leiksýningum og leikhúsum.
5. Íþróttastarfsemi, svo og leiga á aðstöðu til íþróttastarfsemi, aðgangseyrir að sundstöðum, skíðalyftum, íþróttamótum, íþróttasýningum og heilsuræktarstofum.
6. Fólksflutningar.
7. Póstþjónusta sem opinber aðili hefur einkaleyfi á.
8. Fasteignaleiga og útleiga bifreiðastæða
9. Vátryggingarstarfsemi.
10. Þjónusta banka, sparisjóða og annarra lánastofnana, svo og verðbréfamiðlun.
11. Happdrætti og getraunastarfsemi.
12. Starfsemi rithöfunda og tónskálda við samningu hugverka.
13. Þjónusta ferðaskrifstofa.
14. Útfararþjónusta og prestsþjónusta hvers konar.

Yfirlit 2: Velta sem ekki er skattskyld (0% skattur)

1. Vara sem seld er úr landi, svo og vinna og þjónusta sem veitt er erlendis.
2. Vöruflutningar milli landa og vöruflutningar innan lands þegar flutt er beint til eða frá landinu.
3. Vinna við vöru á kostnað erlends aðila þegar fyrirtækið, sem annast vinnuna, flytur vöruna út að vinnu lokinni.
4. Hönnun, skipulagning, áætlanagerð og önnur sambærileg vinna er varðar byggingar og aðrar fasteignir á erlendri grund.
5. Vistir, eldsneyti, tæki og annar búnaður sem afhentur er til nota um borð í millilandaforum, svo og sú þjónusta sem veitt er slíkum förum.
6. Sala og útleiga loftfara og skipa.
7. Skipasmíði og viðgerðar- og viðhaldsvinna við skip og loftför.
8. Samningsbundnar greiðslur úr ríkissjóði vegna mjólkurframleiðslu og sauðfjárframleiðslu.
9. Þjónusta sem veitt er erlendum fiskiskipum vegna löndunar eða sölu afla hér á landi.
10. Sala á þjónustu til aðila sem hvorki hafa búsetu né starfsstöð hér á landi, enda sé þjónustan nýtt að öllu leyti erlendis. Sala á þjónustu til aðila sem hvorki hafa búsetu né starfsstöð hér á landi kaupin gætu talist til innskatts. Eftirtalin starfsemi telst hér með:
 - a. framsal á höfundarrétti, rétti til einkaleyfis, vörumerkis og hönnunar, svo og framsal annarra sambærilegra réttinda,
 - b. auglýsingaþjónusta,
 - c. ráðgjafarþjónusta, verkfræðiþjónusta, lögfræðiþjónusta, þjónusta endurskoðenda og önnur sambærileg sérfræðiþjónusta, gagnavinnsla og upplýsingamiðlun,
 - d. rafrænt afhent þjónusta; þ.m.t. sala gagnavera á hvers kyns blandaðri þjónustu til kaupenda sem búsettir eru erlendis og hafa ekki fasta starfsstöð hér á landi,

- e. kvaðir og skyldur varðandi atvinnu- eða framleiðslustarfsemi eða hagnýtingu réttinda sem kveðið er á um í þessum tölulið,
 - f. atvinnumiðlun,
 - g. leiga lausafjármuna,
 - h. þjónusta milligöngumanna sem fram koma í nafni annars og fyrir reikning annars að því er varðar sölu eða afhendingu þjónustu sem um ræðir í þessum tölulið,
 - i. fjarskiptaþjónusta.
11. Þjónusta sem felst í endurgreiðslu á virðisaukaskatti til aðila búsettra erlendis.

Yfirlit 3: Starfsemi í lægra þrepi virðisaukaskatts

1. Útleiga hótél- og gistihébergja.
2. Afnotagjöld útvarpsstöðva.
3. Sala tímarita, dagblaða og landsmála- og héraðsfréttablaða.
4. Sala bóka og hljóðupptökur af lestri slíkra bóka.
5. Sala á heitu vatni, rafmagni og olíu til hitunar húsa og laugarvatns.
6. Sala á matvörum og öðrum vörum til manneldis en ekki sala á áfengi.
7. Aðgangur að vegamannvirkjum.
8. Geisladiskar, hljómplötur, segulbönd og aðrir sambærilegir miðlar með tónlist en ekki mynd.

