

Alþingi
Erindi nr. P 141/1258
komudagur 7.12.2012

Endurskoðun vörugjalda á matvæli

Nóvember 2012



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Inngangur og niðurstöður

Í maí 2012 skipaði fjármálaráðherra tvo starfshópa til að endurskoða álagningu vörugjalda sem lögð eru á samkvæmt lögum nr. 97/1987 um vörugjald. Verkaskipting hópanna var þannig að öðrum hópnunum var falið að fjalla um álagningu vörugjalda á matvæli en hinum ætlað að fjalla um álagningu á allar aðrar vörur.

Í skipunarbréfi starfshóps I kom fram að honum væri ætlað að „gera tillögur um hvaða breytingar er æskilegt að gera á álagningu vörugjalda þannig að hún verði einföld, gegnsæ, samræmd og skilvirk og hlutlaus með tilliti til vöruvals nema þar sem stjórnvöld vilja hafa áhrif á neysluhætti, t.d. vegna manneldis, umhverfis- eða öryggissjónarmiða“. Starfshópi I var ætlað að nálgast verkefni sitt frá sjónarhóli manneldismarkmiða og gengið út frá því að hann gerði tillögur um „hækkun vörugjalda á þau matvæli þar sem neyslustig samræmist ekki manneldisjónarmiðum“.

Starfshópurinn hélt 9 fundi þar sem sú greining sem hér er kynnt var til umfjöllunar. Auk þess var fjallað um ýmis framkvæmdatriði í núgildandi álagningu vörugjalda á matvæli. Hópnunum tókst ekki að ná sameiginlegri niðurstöðu hvorki um greiningu eða tillögur og því ekki ástæða til að starfi hans væri haldið áfram. Þessi greinargerð er unnin af formanni starfshópsins. Víða hefur verið leitað fanga við samningu hennar, þar á meðal til einstakra nefndarmanna.

Niðurstaðan er sú að réttlæt看legt sé og mögulegt að beina neyslu í átt að manneldismarkmiðum með hagrænum hvötum og gerðar eru tillögur um breytingu á álagningu vörugjalda á matvæli í samræmi við það. Tillögurnar lúta að því að fella niður vörugjöld á þau matvæli sem ekki innihalda viðbættan sykri og hvetja þannig til aukinnar neyslu á þeim en hækka þau frá því sem nú er á matvæli með viðbættum sykri með þeim afleiðingum að draga úr neyslu þeirra. Þannig mun neysla færast í átt að því sem æskilegt er talið frá manneldisjónarmiðum. Þrátt fyrir þetta er ljóst að stjórnvöld hafa verk að vinna í að beita jafnframt og samhliða öðrum aðferðum en hinum hagrænu til þess að auka meðvitund fólks um hlut holls mataræðis og aukinnar hreyfingar í bættri heilsu og holdafari. Gerðar eru tillögur um að gera innheimtu vörugjalda á innlenda framleiðslu einfaldari en nú er með því að innheimta vörugjöld í tolli.

Konur neyta þriðjungu minna magns af viðbættum sykri en karlar og 20% minna af sykri samtals þrátt fyrir að ekki muni miklu á því hversu mikinn hluta orku kynin fá úr sykri. Því mun verðhækkun matvara með sykri og verðlækkun þar sem vörugjöld eru lögð á nú án þess að viðbættur sykri sé í vörunni hafa minni áhrif á konur en karla.



Hvað borða Íslendingar og hvaða afleiðingar hefur það

Niðurstöður landskönnunar á mataræði sem fram fór 2010-2011 sýna að mataræði Íslendinga hefur þokast nær ráðleggingum um heilsusamlegt mataræði frá árinu 2002.¹ Neysla á harðri fitu, viðbættum sykri og salti hefur heldur minnkað en meira er borðað af grænmeti, ávöxtum og grófu brauði og fleiri taka lýsi. Það er þó enn langt í land að þorri þjóðarinnar fylgi ráðleggingunum. Í niðurstöðunum kemur fram að heildarneysla gos- og svaladrykkja hefur lítið breyst frá síðustu könnun og er að meðaltali 238 ml á mann á dag. Neysla á sykrudum gosdrykkjum hefur minnkað en meira er drukkið af sykurlausum gosdrykkjum. Gos- og svaladrykkjaneysla ungs fólks, 18-30 ára, er mjög mikil, sérstaklega meðal ungra karla, sem drukku að meðaltali tæpan hálfan lítra á dag. Sælgætisneysla er einnig mest í þessum aldurshópi. Enda þótt meðal sykurneysla sé innan ráðlegginga þá er dreifingin mikil og neysla þessa yngsta aldurshóps á viðbættum sykri er yfir ráðleggingum. Rúm 40% af viðbætta sykrið hjá þessum aldurshópi koma úr sykrudum gos og svaladrykkjum. Það kom einnig í ljós að ungt fólk sem drekkur sykrað gos oftar en tvisvar í viku fær mun meira af viðbættum sykri en ráðleggingar segja til um.

Í töflu 1 kemur fram hvaða ráðleggingar eru í gildi varðandi æskilegt mataræði og hvaðan sú orka kemur sem þjóðin fær. Ráðleggingar um mataræði eru frá árinu 2006 og er breytinga að vænta með tilkomu nýrra norrænna næringarráðlegginga en samkvæmt drögum að þeim verða ekki sett mörk fyrir heildarfitu né kolvetni. Könnunin nær til fólks á aldrinum 18-80 ára. Mest af orkunni kemur úr kolvetnum, 42% og næst mest úr fitu 36%. Prótein stendur fyrir 18% orkunnar, trefjaefni 1,6% og alkóhól fyrir 1,9%.

	Ráðleggingar	Landskönnun 2010/2011
Prótein alls	10-20	18,1
Fita alls	25-35	36,2
Hörð fita	< 10	15,2
Kolvetni alls	50-60	43,8
Trefjaefni	≥2	1,6
Viðbættur sykur	<10	8,9
Alkóhól		1,9

Þegar einstakir hópar eru skoðaðir nánar eins og sýnt er í töflu 2 kemur í ljós að neysla á viðbættum sykri beggja kynja undir þrítugu er yfir viðmiðunarmörkunum.

¹ Hólmfríður Þorgeirsdóttir ofl. (2012). *Hvað borða Íslendingar? Könnun á mataræði Íslendinga 2010-2011*. Reykjavík: Embætti landlæknis, Matvælastofnun og Rannsóknastofa í næringarfræði við Háskóla Íslands og Landspítala-háskólasjúkrahús. Hér eftir nefnd *Landskönnun 2011*.

² Landskönnun 2011.

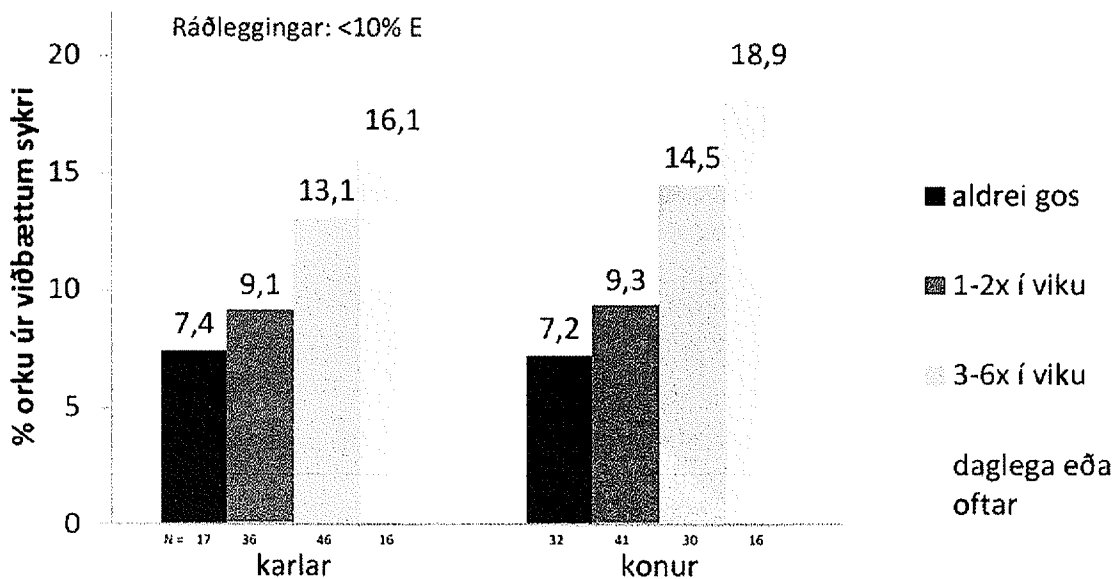


Tafla 2: Orkuefni, % orku, meðaltal eftir aldri og kyni³

		Prótein % orku	Fita % orku	Kolvetni % orku	Viðbættur sykur % orku	Trefjaefni % orku	Alkó- hól % orku
Karlar		18,6	36,7	41,0	9,1	1,5	2,3
Konur		17,6	35,9	43,2	8,7	1,8	1,5
Allir		18,1	36,2	42,2	8,9	1,6	1,9
Karlar	18-30 ára	18,1	33,6	44,8	12,0	1,4	2,0
	31-60 ára	18,4	36,6	41,0	9,1	1,4	2,5
	61-80 ára	19,3	39,4	37,8	6,5	1,6	1,9
Konur	18-30 ára	16,5	32,8	47,3	11,3	1,7	1,7
	31-60 ára	17,7	36,1	42,9	8,5	1,8	1,6
	61-80 ára	18,4	37,4	41,0	7,5	1,8	1,4

Á mynd 3 sést síðan hversu náið samband er á milli of mikillar sykurneyslu og tíðni gosdrykkjaneyslu hjá ungu fólki. Um helmingur karla á þessum aldri og tæp 40% kvenna drekka gosdrykki oftár en þrisvar í viku og fá meira en 10% af orku úr viðbættum sykri.

Mynd 3 Viðbættur sykur sem hlutfall orku eftir tíðni neyslu sykraðra gos- og svaladrykkja (18-30 ára)⁴



³ Landskönnun 2011.

⁴ Sama heimild.



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Í Landskönnun 2011 kemur fram að það skiptir mjög í tvö horn þegar um er að ræða dreifingu neyslunnar. Ráðlagt er að neyta innan við 10% orku úr viðbættum sykri. Helmingur úrtaksins í könnuninni fær innan við 8% af orku úr viðbættum sykri og næstum ¼ af hópnum er innan þeirra marka sem ráðleggingarnar segja til um. Áhyggjuefnið frá sjónarhóli manneldismarkmiða er hópurinn sem er þar fyrir ofan. Þau 10% sem neyta mest sykurs fá meira en 15% af orku úr viðbættum sykri og 5% af hópnum fær meira en 17% af orku með þeim hætti, tvöfalt meira en meðaltalið.

Könnun á mataræði Íslendinga nær til þeirra sem eru á aldrinum 18-80 ára. Hinsvegar hafa farið fram athuganir á neyslu þeirra sem eru yngri en neðri mörk í landskönnuninni. Könnun Ingu Þórsdóttur og Ingibjargar Gunnarsdóttur á mataræði 9 og 15 ára barna og unglunga frá árinu 2004⁵ benti á að neysla á viðbættum sykri væri meiri en ráðleggingar gera ráð fyrir og að draga ætti úr neyslu á sykrudum gos- og svaladrykkjum. Jafnframt var bent á að nær fimmtungur barna og unglunga væri of þungur. Þannig voru 18% 9 ára barna of þung og 15% 15 ára unglunga. Hins vegar kom einnig fram að vatnsneysla hefði aukist og hið sama ætti við um ávaxta- og grænmetisneyslu. Neysla viðbætts sykurs reyndist of mikil að meðaltali hjá báðum aldurshópum og báðum kynjum.

Embætti landlæknis hefur tekið saman upplýsingar úr rannsóknum Rannsóknastofu í næringarfræði við Háskóla Íslands⁶ um neyslu viðbætts sykurs íslenskra barna og eru niðurstöðurnar í töflu 3.

Aldur	Stelpur	Strákar	Allir	%E (hlutfall af orku)
3 ára (2007)	24 g	28 g	26 g	7%
5 ára (2007)	33 g	35 g	34 g	9%
9 ára (2003/4)	62 g	70 g	66 g	13%
15 ára (2003/4)	87 g	113 g	101 g	16%

Barna má sjá að hjá 3 og 5 ára börnum er magn viðbætts sykurs innan við það sem mælt er með enda borða þau nær eingöngu það sem fullorðið fólk, foreldrar og leikskólastjórnendur ákveða. Strax við 9 ára aldur er sykurlutfallið orðið of hátt og fer síðan hækkandi með aldri. Þessi könnun var gerð 2003/2004 og þá var sykurneysla þjóðarinnar nokkuð meiri en hún var í Landskönnuninni 2011 eins og fram kemur í Landskönnuninni sem gerð var 2002⁷. Engu að síður vekur það athygli að 15 ára strákar skuli hafa neytt 80% af því sykurmagni sem allur hópurinn 15-19 gerði. Hlutfall 15 ára stúlkna var nær hið sama og hjá öllum hópi kvenna að tvítugu. Nokkuð hefur dregið úr neyslu viðbætts sykurs frá árinu 2002 (um 20%) en heildarsykurneysla hefur dregist mun minna saman eða um 7%.

Í töflu 4 eru síðan upplýsingar um það hvaðan sykurrinn er kominn.

⁵ Inga Þórsdóttir og Ingibjörg Gunnarsdóttir: *Hvað borða íslensk börn og unglingar?* Könnun á mataræði 9 og 15 ára barna og unglunga 2003-2004, Rannsóknastofa í næringarfræði við Háskóla Íslands og Landspítali-Háskólasjúkrahús, 2004.

⁶ Ingibjörg Gunnarsdóttir, Tinna Eysteinsdóttir og Inga Þórsdóttir: *Hvað borða íslensk börn á leikskólaaldri?* Könnun á mataræði 3ja og 5 ára barna 2007. Rannsóknastofa í næringarfræði við Háskóla Íslands og Landspítala. Útgefið á vegum Rannsóknastofu í næringarfræði og Lýðheilsustöðvar 2008. og Inga Þórsdóttir og Ingibjörg Gunnarsdóttir: *Hvað borða íslensk börn og unglingar?* Könnun á mataræði 9 og 15 ára barna og unglunga 2003-2004. Rannsóknastofa í næringarfræði við Háskóla Íslands og Landspítala - háskólasjúkrahús. Útgefið á vegum Lýðheilsustöðvar og Rannsóknastofu í næringarfræði 2006.

⁷ Laufey Steingrimsdóttir ofl: *Hvað borða Íslendingar?* Könnun á mataræði Íslendinga 2002 Helstu niðurstöður, Rannsóknir Manneldisráðs IV, 2002.

Tafla 4: Uppruni viðbætts sykurs í neyslu íslenskra barna og unglunga, hlutfallsleg skipting⁸

	3 ára	5 ára	9 ára	15 ára
Sykraðir gos- og svaladrykkir	13%	15%	34%	44%
Sælgæti og ís	13%	18%	22%	25%
Kex og kökur	20%	24%	17%	15%
Mjólkurvörur	25%	13%	12%	7%
Morgunkorn	8%	9%	10%	4%
Annað	21%	21%	5%	5%

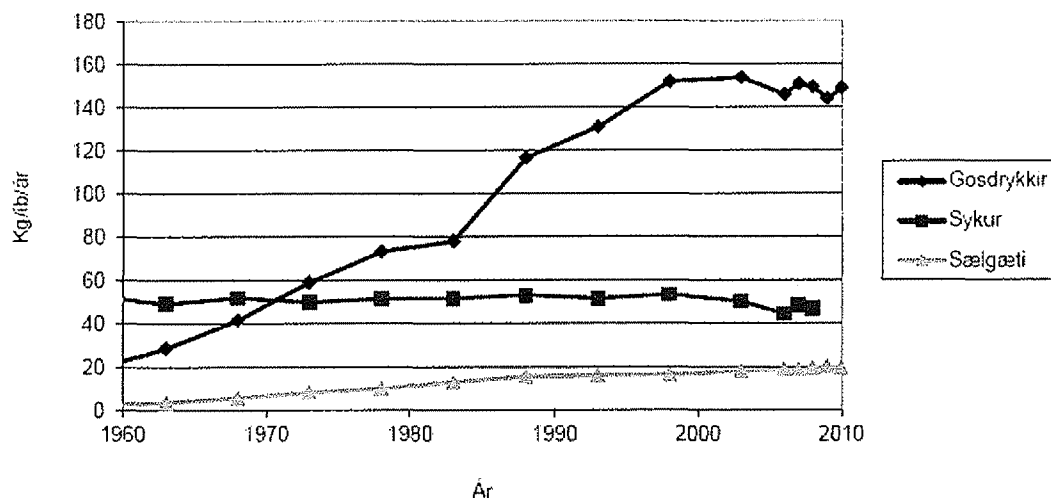
Enda þótt sykurneysla yngstu barnanna sé innan við þau viðmiðunarmörk sem sett eru má segja að engin þörf sé á því að bæta sykri í matinn sem þau borða. Það vekur athygli í þessum upplýsingum hvernig uppruni stærsta flokks viðbætts sykurs breytist með aldri, frá því að koma úr mjólkurvörum, í kex og kökur, þaðan í sælgæti og að lokum í gosdrykki, jafnvel þótt sælgætisneyslan hafi ekki minnkað. Þarna má væntanlega að einhverju leyti sjá afleiðingar aukins sjálfvals í því sem borðað er.

Hjá fullorðnu fólki kemur 34% af viðbættum sykri úr sykrudum drykkjum, 20% úr kökum og kexi og 22% úr sælgæti og sykri sem stráð er út á mat. Mjólkurvörur standa fyrir 6% af viðbættum sykri í neyslu fullorðinna og morgunkorn fyrir 3%. Mynd 4 gefur góða vísbendingu um það hvernig neysla á veigamestu upprunavörum viðbætts sykurs hefur þróast á undanförunum áratugum. Myndin sýnir árlega neyslu á hvern íbúa. Gosdrykkjaneysla jókst gríðarlega mikið fram að aldamótum en hefur staðnæmst þar. Sælgætisneyslan hefur einnig aukist.

⁸ Sama heimild og tafla 3.

Mynd 4⁹

Sykur, gos- og vatnsdrykkir með sætu og bragðefnum og sælgæti



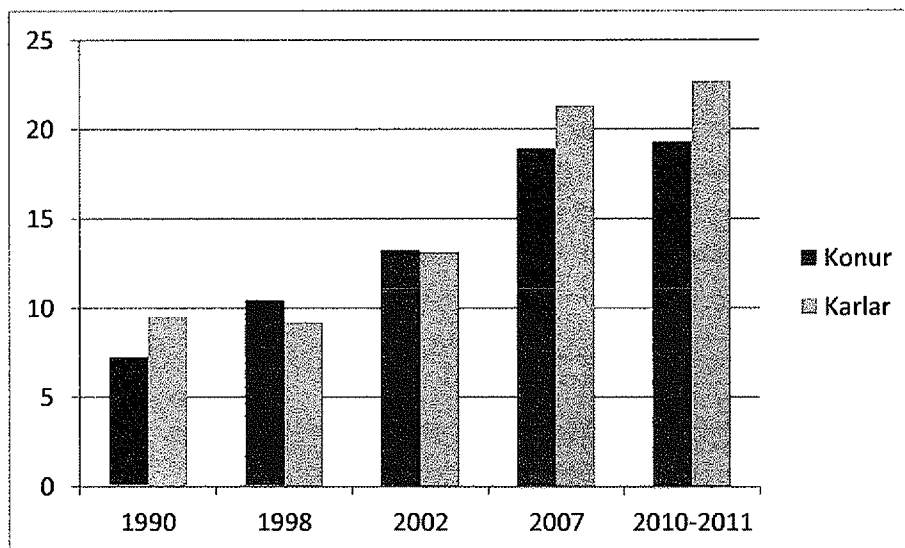
Til að mæla holdafar þjóða er notast við mælikvarðann BMI sem tekur tillit til hæðar og þyngdar. Þeir teljast of þungir sem hafa BMI-stuðul yfir 25 og að 30 en of feitir (e. obese) ef stuðullinn er yfir 30. Íslendingar hafa ekki farið varhluta af aukinni tíðni offitu en hún hefur aukist umtalsvert meðal fullorðinna á Íslandi og meira en tvöfaldast frá 1990-2007 en síðan virðist hafa hægt á þróuninni, sjá mynd 10. Hlutfall fullorðinna Íslendinga sem eru of feitir 2010-2011 er 21%¹¹ og það eru fleiri karlar of feitir en konur.

⁹ Upplýsingar landlæknisembættisins.

¹⁰ Margrét Valdimarsdóttir of. (2009). Líkamspyngd og holdafar fullorðinna Íslendinga frá 1990 til 2007. Reykjavík, Lýðheilsustöð.

¹¹ Landskönnun 2011.

Mynd 5: Próun í tíðni offitu (BMI>30) meðal fullorðinna karla og kvenna á Íslandi 1990-2011



Heimild: Landlæknisembættið

Ný íslensk rannsókn á holdafari meðal 18 ára framhaldsskólanema sem gerð var sýnir að 23% þeirra voru yfir kjörþyngd og 51% þeirra höfðu of hátt hlutfall líkamsfitu¹².

Í skýrslu Embættis landlæknis og heilsugæslunnar fyrir skólaárið 2009-2010 kemur fram að hlutfall skólábarna (1., 4., 7. og 9. bekkur) sem eru yfir kjörþyngd á höfuðborgarsvæðinu hefur heldur lækkað frá árinu 2005.¹³ Samt sem áður er hlutfallið alltof hátt en um 20% skólábarna voru yfir kjörþyngd og þar af töldust 4,4% vera of feit.

Í rannsókn RÍN og LSH¹⁴ er greint frá því að 9 ára drengir sem teljast vera of feitir drekka minni mjólk en jafnaldrar þeirra sem eru í kjörþyngd og munar þar 40%, þeir borða þriðjungu meira kjöt, meira en tvöfalt meira sælgæti og drekka 45% meira af gosdrykkjum en kjörþyngir jafnaldrar. Þetta síðasta þarf að skoða í ljósi þess að sykurneysla þessa aldurshóps er að meðaltali meiri en hún ætti að vera. Þegar komið er að 15 ára piltum þá er hlutfall orku úr viðbættum sykri orðið lægra hjá þeim sem eru of þyngir en gildir um þá sem eru það ekki. Þetta bendir til þess að þá þegar sé farið að gæta neyslubreytinga vegna þyngdarinnar en hins vegar má ekki gleyma hlut vanskráningar. Rannsóknir RÍN og LSH benda ekki til marktæks munar á neyslunum stúlkna sem eru í eða yfir kjörþyngd.

OECD hefur borið saman hlutfall þeirra sem þjást af offitu (e. obesity)¹⁵ eftir löndum. Á mynd 6 má sjá niðurstöðu þeirrar athugunar fyrir þau lönd sem Íslendingar bera sig helst saman við.

Á myndinni sést að það eru einungis þjóðir sem eru að uppistöðu til engilsaxneskar sem mælast hærrí en Íslendingar á BMI-kvarðanum auk Bandaríkjamanna en þar er tíðni offitu verulega hæst af þeim löndum sem þarna eru sýnd. Á myndinni má sjá að ástandið hér á landi er mjög frábrugðið því sem á við um hin Norðurlöndin að Finnlandi undanskildu. Þessu til stuðnings sýna óbirtar niðurstöður úr samnorrænni

¹² Sigurbjörn Árni Arngrímsson ofl. (2012). Holdafar, úthald, hreyfing og efnaskiptasnið meðal 18 ára Íslenskra framhaldsskólanema. *Lækna- blaðið*, 98 277-282.

¹³ Stefán Hrafn Jónsson ofl. (2011). Börn á höfuðborgarsvæðinu léttari nú en áður: *Niðurstöður úr Iskrá á þyngdarmælingum barna frá 2003/4-2009/10*. Reykjavík: Landlæknisembættið og heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins.

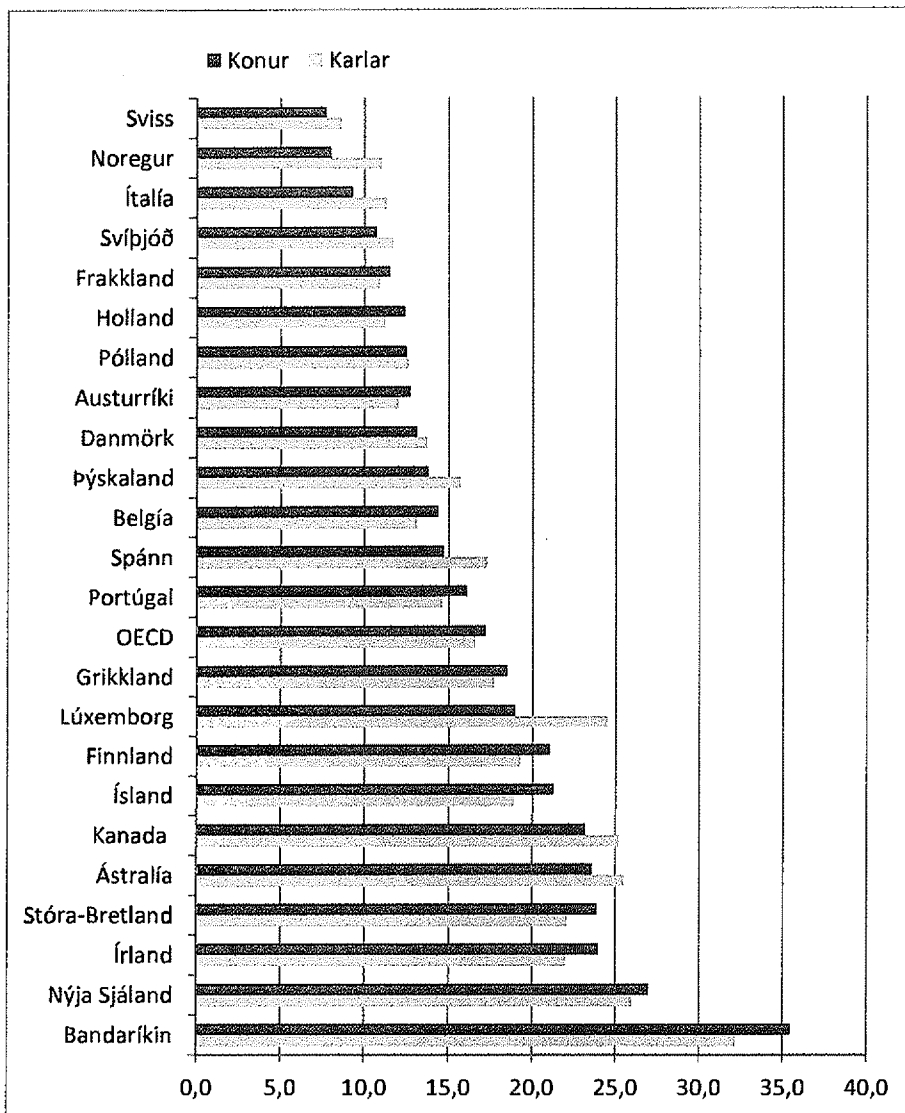
¹⁴ Inga Þórsdóttir og Ingibjörg Gunnarsdóttir 2004, bls 14.

¹⁵ BMI stuðull yfir 30.



vöktun á mataræði, hreyfingu og holdafari sem fram fór haustið 2011 að hlutfall offitu er hæst hér á landi en lægst í Noregi og Svíþjóð.

Mynd 6: Tíðni offitu (BMI≥30) í nokkrum löndum



Heimild: OECD Health Data 2011.

Í þessari greinargerð er ekki mögulegt að fjalla um orsakir offitu en þar er um að ræða flókið samspil ýmissa þátta sem bæði eru lífeðlisfræðilegir, lýðfræðilegar, félagslegir og einstaklingsbundnir. Á mynd 6 má sjá að tíðni offitu er yfirleitt hærrí hjá konum en körlum þar sem hún er há en hins vegar er algengara að fleiri karlar séu feitir þar sem tíðnin er lág. Í þróunarlöndum er algengara að þeir sem eru ofar í þjóðfélagsstiganum séu feitari en hinir en í ríkum löndum hefur þetta snúist við. Sýnt hefur verið fram á að tíðni offitu tengist meðal annars menntun með afgerandi hætti, og meira hjá konum en körlum.¹⁶ Hins vegar er rétt að leggja áherslu á að orsakir offitu eru margar og orsakasamhengi flókin.

Ofangreind gögn bera það með sér að þó heldur hafi hægt á þróuninni síðustu ár þá er ástandið hér á landi slæmt miðað við þær þjóðir sem við berum okkur helst saman við.

¹⁶ Sassi, F.: Obesity and the Economics of Prevention – Fit not Fat, OECD, 2010.



Offita hefur mikinn heilsufarsvanda í för með sér og tengist mörgum sjúkdómum.¹⁷ Sterkust eru tengslin við sykursýki 2 en einnig háþrýsting og háa blóðfitu. Hvorutveggja eru áhættuþættir hjartasjúkdóma, sérstaklega kransæðasjúkdóma. Þá eru tengsl við krabbamein, öndunarfærasjúkdóma og sjúkdóma í meltingarfærum. Afleiðingar offitu á lífslíkur eru verulegar. Einstaklingur sem er of feitur getur reiknað með því að lifa 8-10 árum skemur en sá sem er í eðlilegri þyngd og dánarlíkur hækka um 30% fyrir hver 15 aukakíló í þyngd hjá einstaklingi í meðalhæð.¹⁸ Of feitir einstaklingar valda samfélaginu viðbótarkostnaði í heilbrigðismálum í vaxandi hlutfalli við BMI stuðulinn. Yfir ævi einstaklingsins er kostnaður samfélagsins hins vegar álíka og hjá fólki í venjulegri þyngd vegna þess hversu miklu munar í ævilengd. Svo kallaðar daglegar at-hafnir (Activities of daily living (ADL)) eru þeim sem þjást af offitu tvöfalt erfiðari en þeim sem eru í eðlilegri þyngd.¹⁹

Tannheilsa

Meira er um tannskemmdir meðal íslenskra barna en í helstu samanburðarlöndum.²⁰ Til að mynda eru einungis 34% tólf ára íslenskra barna með óskemmdar fullorðinstennur í samanburði við 69% danskra barna. Mikil sælgætisneysla og tíð neysla gos- og svaladrykkja er það sem helst ógnar tannheilsu íslenskra barna og ungmenna. Sykurinn skemmir tennurnar og þar að auki hafa flestir svaladrykkir á íslenskum markaði glerungseyðandi áhrif, óháð sykurinnihaldi. Um er að ræða gosdrykki, bæði sykraða og með sætu-efnum (pH: 2,48-3,14), íþróttadrykki (pH: 2,78-3,28), orkudrykki (pH: 2,56-2,90) sem og að hluta vatnsdrykkja. Glerungseyðing finnst hjá 30,7% 15 ára ungmenna (38,3% pílta, 22,7 % stúlkna) og 15,7% 12 ára barna (19,9% pílta, 11,0% stúlkna). Glerungseyðing er vaxandi tannheilsuvandi sem veldur miklum sársauka þar sem glerungsyfirborðið skemmar ekki lengur af skyntaugar tannanna.

Hreyfing

Rannsóknir staðfesta fjölpætt gildi hreyfingar sem forvarnar og sem meðferðarforms fjölmargra langvinnra sjúkdóma. Þannig stuðlar reglubundin hreyfing meðal annars að heilsusamlegu holdafari en samkvæmt ráðleggingum er hreyfing mikilvæg öllum, óháð hoidafari. Hollur matur, hæfilegt magn og reglulegar máltíðir eru grundvöllur góðra matarvenja og góðar matarvenjur eru aftur undirstaða þess að fólk hafi orku og löngun til þess að hreyfa sig.²¹ Kannanir benda til að aðeins um helmingur fólks á aldrinum 18–79 ára hreyfi sig í samræmi við ráðleggingar um hreyfingu sem eru minnst 30 mínútna miðlungserfið hreyfing daglega.^{22, 23} Niðurstöður alþjóðlegar könnunar frá 2009/2010 benda einnig til að aðeins tæplega fimm tungur barna í 6., 8. og 10. bekk hreyfi sig í samræmi við ráðleggingar sem eru minnst 60 mínútna miðlungserfið og erfið hreyfing daglega.²⁴ Samkvæmt sömu könnunum má sjá að hreyfing minnkar almennt með hækkandi aldri og karlar hreyfa sig alla jafna meira en konur á öllum æviskeiðum.

Af þessu er ljóst að mikið svigrúm er til þess að auka hreyfingu meðal Íslendinga og ef árangur næðist í þeim efnum mun það styðja við þá viðleitni að draga úr áhrifum óhófięgrar neyslu.

Skattlagning matvæla

Skattlagning matvæla hér á landi er þrens konar. Lagðir eru tollar á sumar innfluttar landbúnaðarvörur en vörugjöld á ýmis matvæli en ekki öll. Þá er lagður virðisaukaskattur á öl matvæli.

17 Sassi, F sama heimild.

18 sama heimild bls 27.

19 sama heimild bls 27-28.

20 Agustsdóttir H, Guðmundsdóttir H, Eggertsson H, Jonsson SH, Guðlaugsson JO, Sæmundsson SR, Eliasson Sp, Arnadóttir IB, Holbrook WP: Caries prevalence of permanent teeth: a national survey of children in Iceland using ICDAS. Community Dent Oral Epidemiol 2010;38:299-309. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1600-0528.2010.00538.x/pdf>

21 Lýðheilsustöð. (2008). Ráðleggingar um hreyfingu.

22 Heilsa og líðan Íslendinga 2007.

23 Landskönnun 2011.

24 Currie C. o.fl.. Social determinants of health and well-being among young people. Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) study: International report from the 2009/2010 survey. 2012.



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Virðisaukaskattur var tekinn upp hér á landi í upphafi árs 1990. Hann var í einu þrepi en frá upphafi þar hluti af viðskiptum skatt sem er 0% en með heimild til að fá innskatt endurgreiddan. Veigamesta starfsemin í þessum flokki er hvers kyns útflutningur. Hluti viðskipta ber ekki skatt en þeir sem þau stunda fá ekki greiddan virðisaukaskatt af aðföngum. Í þessum flokki er meðal annars þjónusta sjúkra- og menntastofnana, fjármálastofnana og flutningastarfsemi. 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. Álagning virðisaukaskatts er á hendi innlendra stjórnvalda og þarf ekki að taka tillit til alþjóðareglna. Það mun hún þó gera ef til þess kemur að Ísland gerist aðili að ESB.

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 gistipjónusta fóru 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 matvæli.

Eftir að Ísland gerðist aðili að EFTA, fríverslunarsambandi Evrópu árið 1970 féllu niður tollar sem áður höfðu verið lagðir á ýmsar vörur sem fluttar voru til landsins. Í stað tollanna voru tekin upp vörugjöld en þau þarf að leggja bæði á innflutta vöru og innlenda framleiðslu enda var einn megintilgangur aðildarinnar að EFTA að skapa sambærilega samkeppnisstöðu fyrir innlenda og erlenda framleiðslu. Hér eru ekki til umfjöllunar vörugjöld sem lögð eru á áfengi, tóbak eða jarðefnaeldsneyti en vörugjöld hafa verið lögð á matvæli og ýmsar innfluttar vörur. Sambærileg gjaldtaka hefur átt að eiga sér stað á innlenda framleiðslu.

Lægra þrep virðisaukaskatts var lækkað í 7% 1. mars 2007 og jafnframt voru felld niður vörugjöld á stærstan hluta matvara. Sá hluti matvara sem hafði áður borið 24,5% ss. sælgæti, súkkulaði, gos, kolsýrt vatn, ávaxtasafar og kex var færður niður í 7%. Vörugjöld af matvörum svo sem gosi, ávaxtasöfum, ís, kexi, sultum, ávaxtagrautum, kaffi, te og kakó voru felld niður en sykur og sætindi báru enn vörugjöld. Þar við bættist að sala á mat og óáfengum drykkjum á veitingahúsum var færð úr efra þrepi virðisaukaskatts í hið neðra.

Þegar þessar breytingar höfðu komið til framkvæmda lækkaði vöruverð um 7,4% í fyrstu og í samræmi við þau 7,5% sem áætlað hafði verið.²⁵ Lækkunin varð raunar 8,3% áður en verð tók að hækka á ný. Gosdrykkir, safar og vatn lækkuðu um 19,5%. Gosdrykkirnir einir áttu eftir að lækka um 23% frá því sem verið hafði í febrúar þar til í júní þegar verðið varð lægst. Það var meiri lækkun en t.d. ASÍ hafði fyrirfram gert ráð fyrir (21%).²⁶

Á miðju ári 2009 var lagt fram frumvarp um að færa þær matvörur sem færðar höfðu verið í neðra þrep virðisaukaskatts aftur í það efra sem hluti af tekjuöflunaraðgerðum í kjölfar hrunsins. Þegar frumvarpið var lagt fram var tekið fram í athugasemdum með því að ekki þætti ástæða til að þær vörur sem um ræddi sættu ívilnandi skattlagningu en ekki var höfðað til mannelldissjónarmiða sérstaklega. Í nefndarálitni meiri hluta efnahags- og skattanefndar segir hins vegar að markmið laganna sé „öðrum þræði að stuðla að aukinni lýðheilsu og draga úr óhollustu í mataræði“. Á fundum nefndarinnar kom fram sú gagnrýni að tillagan leiddi til aukins flækjustigs í skattframkvæmd og tii óþarfa neyslustýringar.²⁷ Í meðförum Alþingis á frumvarpinu var þessum áformum breytt og þess í stað tekið upp að nýju vörugjald á sömu flokka og það hafði áður verið felld niður af en gjaldið tvöfaldað frá því sem verið hafði fyrir breytinguna 2007. Síðan þá hafa þessi vörugjöld ekki breyst og því rýrnað að verðgildi um yfir 13%. Vörugjöldin leggjast nú bæði á

²⁵ Hagstofa Íslands: Minnisblað um útreikning á fastskattavísitölu og áhrif af lækkun virðisaukaskatts 1. mars 2007, 12. mars 2007.

²⁶ Óútgefið minnisblað frá ASÍ.

²⁷ <http://www.althingi.is/altext/137/s/0174.html>



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

vörur með viðbættum sykri og gerfisætu. Þá eru margar af þeim vörum sem innihalda hvað mestan viðbættan sykur án vörugjalda. Má þar nefna morgunkorn þar sem viðbættur sykur er í sumum tilvikum yfir þriðjungur innihalds. Hið sama gildir um sykraðar mjólkurvörur sem eru án vörugjalds en innihalda frá 4 til yfir 10% af viðbættum sykri.

Þegar lögín tóku gildi 1. september 2009 hækkaði verð gosdrykkja um 21%. Verðmæling Hagstofu á einstökum vörutegundum gerir kleift að greina að hve miklu leyti vörugjaldshækkuninni var hleypt áfram í verðlag endanlegrar vöru en þær eru einungis tiltækar fyrir mánuðina ágúst og nóvember og einungis fyrir þrjár vörutegundir. Í þeim kemur fram vísbending um að Coca Cola í 2 lítra umbúðum hafi hækkað um 4,5% umfram það tilefni sem vörugjaldshækkunin gaf meðan sama vörutegund í 50 cl dós hækkaði 2% umfram tilefnið. Mest var verðbreytingin á sykurlausu appelsíni en það hækkaði um 15% umfram tilefni vörugjaldshækkunarinnar.

Núverandi fyrirkomulag vörugjalda á matvæli

Vörugjöld á matvæli eru lögð á sem mismunandi hátt gjald á hvert kíló nema þegar um er að ræða drykkjarvörur þar sem það er krónutala á líter af framleiðtri vöru. Þeir innlendu framleiðendur sem framleiða vörugjaldsskylda vöru fá svo kölluð vörugjaldsskrteini og fá þannig vörugjöld af aðföngum sínum endurgreidd.

Auðveldast er að fá yfirsýn yfir álagningu vörugjaldanna með því að skoða þau eftir gjaldflokkum enda þótt þeir séu ekki með öllu samstæðir.

Hæst vörugjald ber tollskrárnúmerið 2106.9021 svokallaðir vatnssneyddir kjarnar. Gjaldið er 800 kr. á kg en allt innheimt gjald er endurgreitt enda er þetta efni notað í vörugjaldsskylda framleiðslu. Tollverð innflutnings í þessum flokki 2011 var 1.250 m.kr. og voru flutt inn á sjötta hundrað tonna.

Næsthæsta vörugjaldið er 160 kr. á kg. Í flokknum eru ýmis drykkjarvöruefni en innflutningur er lítil, mest á próteindrykkjarvöruefnum. Heildartollverð á vöru sem ber þetta vörugjald nam 278 m.kr. árið 2011. Álagt vörugjald nam 28,2 m.kr. og um fjórðungur vörugjaldsins var endurgreiddur. Álagning vörugjalda af innlendri framleiðslu í þessum flokki nam 69 m.kr. árið 2011.

Flokkur sem ber 130 kr. vörugjald á kíló er að mestu leyti vörur sem innihalda kakó, gjarnan til að gera drykki. Einnig er í flokknum núggatmassi. Innflutningur í þessum flokki var ekki mikill og nam alls 136 m.kr. árið 2011. Álagt vörugjald nam 30,7 m.kr. og 40% af því var endurgreitt. Álagning vörugjalds af innlendri framleiðslu í þessum flokki nam 2 m.kr. árið 2011. Vörur í flokkunum eru með mjög mishátt hlutfall af viðbættum sykri, allt frá 40% til 90%.

Í flokknum sem ber 120 kr. vörugjald eru sætindi sem ekki eru með kakóinnihaldi. Einnig er þarna að finna möndlumassa. Innflutningur árið 2011 nam alls 809 m.kr. og álagt vörugjald í innflutningi nam 152,8 m.kr. en einungis 12% af vörugjaldi var endurgreitt enda er hér að mestu um fullunna vöru að ræða. Árið 2011 nam innlend álagning vörugjalds í þessum flokki 77 m.kr. Mikill hluti af vörum í þessum flokki er nær hreinn sykur en t.d. lakkrís og karamellur eru með mun lægra hlutfall af viðbættum sykri en aðrar vörur innan flokksins.

Súkkulaði og önnur matvæli sem innihalda kakó bera 100 kr. vörugjald. Innflutningur nam 878 m.kr. árið 2011 og af álögðu vörugjaldi sem nam 94,4 m.kr. var einungis 3,5% endurgreitt. Innlend álagning vörugjalds nam 250 m.kr. árið 2011. Margar tegundir af vörum í þessum flokki eru með lægra hlutfall sykurs en 50%.

Þær vörur sem bera 80 kr. vörugjald eru kex og sætabrauð ýmiskonar, óháð því hvort þessar vörur innihalda mikinn sykur. Innflutningur nam samtals 768 milljónum árið 2011. Innan við 3% af álögðum vöru-



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

gjöldum sem námu 115,1 m.kr. er endurgreitt. Vörugjöld af innlendri framleiðslu í þessum flokki námu 28 m.kr. árið 2011. Algengt er að hlutur sykurs í þessum vörum sé um 10%.

Vörur sem bera 60 kr. vörugjald á kíló voru fluttar inn fyrir 1,5 milljarða árið 2011. Hér er sykur alls konar svo sem strásykur, molasykur, púðursykur, síróp og fleira. Álagt vörugjald á þennan flokk nam 700,7 m.kr. Af álögðu vörugjaldi er 40% endurgreitt og álagning á innlenda framleiðslu í þessum flokki nam 38 m.kr. árið 2011. Þessar vörur eru undantekningarlítið hreinn sykur.

Lagt er 50 kr. gjald á hvert kíló af ýmiss konar búðingsdufti og öðrum vörum. Innflutningur nam alls 21,9 m.kr. árið 2011 og vörugjald sem nam 2 m.kr. var allt endurgreitt. Einungis var lagt 0,5 m.kr. vörugjald í þessum flokki á innlenda framleiðslu árið 2011.

Sykurlaust kakóduft ber 30 kr. vörugjald á kíló og hið sama á við um fleiri vörur sem innihalda mjólkurafurðir og ætlaðar eru til að framleiða drykkjarvörur. Innflutningur árið 2011 nam 187,2 m.kr. og af 7,9 m.kr. vörugjaldi var nær ekkert endurgreitt. Nær ekkert vörugjald var lagt á vörur í þessum gjaldflokki árið 2011 vegna framleiðslu innanlands. Algengt sykurinnihald í vörum í þessum flokkum er 30% .

Á ávaxtasúpur og grauta og grænmeti sem er varið fyrir skemmdum með sykri er lagt 24 kr. vörugjald á hvert kíló. Innflutningur 2011 nam 556,5 m.kr. og vörugjaldið 37,2 m.kr. Þar af var fjórðungur endurgreiddur innlendum framleiðendum. Álagt vörugjald vegna innlestrar framleiðslu í þessum flokki var 9 m.kr. árið 2011. Algengt er að sykurinnihald vara í þessum flokki sé nálægt 15% en sumar vörur í flokknum geta verið með hærra sykurinnihald en það.

Vörugjald á hvers kyns drykkjarvörur og ís er 16 kr. á hvern líter. Innflutningur árið 2011 var 1.675,7 m.kr. að verðmæti og vörugjald sem lagt var á þessar vörur nam 114,5 m.kr. Þar af voru endurgreiddar 24,5 m.kr. eða 21%. Árið 2011 nam álagning vörugjalds á innlenda framleiðslu í þessum flokki 1.044 m.kr. Þetta er því uppstaðan í vörugjaldsálagningu á innlenda matvælaframleiðslu. Um er að ræða mikinn fjölda tollflokka sem aðallega snúa að mismunandi umbúðum sem varan er seld í. Í venjulegum gosdrykkjum er sykurmagn um 10%.

Hvað geta stjórnvöld gert?

Einstaklingar sem aldur hafa til taka sjálfir ákvarðanir um það hvers þeir neyta af matvælum og í hversu miklu magni og einnig hversu mikilli orku þeir eyða með hreyfingu umfram það sem þeirra daglega líf krefst. Foreldrar bera ábyrgð á matarvenjum barna sinna en eftir því sem börn eldast taka þau stærri hluta ákvarðana sjálf. Allir þurfa að borða til að komast af og því er staðan í þessu efni önnur en þegar í hlut eiga tóbaksnotkun eða áfengisneysla sem allir geta komist af án. Ef neytendur tækju ávallt rökréttar ákvarðanir myndu þeir haga neyslu sinni í samræmi við ráðstöfunartekjur og ábata sem þýðir að taka þarf fullt og rétt tillit til allra upplýsinga um langtímaafleiðingar gjörða sinna. Rannsóknir sýna þó með óbyggjandi hætti að stór hluti neytenda hegðar sér ekki alltaf rökrétt í hinum þrönga skilningi hagfræðinnar heldur hafa ýmsir aðrir þættir áhrif á ákvarðanatöku. Sálfræðilegir þættir á borð við skammsýni og ópolinmæði geta bjagað ákvarðanatöku rétt eins og líffræðilegir þættir á borð við fíkn. Þá getur einnig verið að neytendur mistúlki þær upplýsingar sem þeir hafa aðgang að, til að mynda á þá leið að vanmeta stórlega áhrif heilsuskaðlegra lífnaðarháttanna til lengri tíma og ofmeta eigin getu til að snúa blaðinu við. Það er því mjög margt sem getur komið í veg fyrir að allir neytendur taki rökréttar ákvarðanir. Í þessari greinargerð verður ekki fjallað um þessi atriði en rétt að benda á þær heimildir sem þessi umfjöllun byggir á.²⁸

Stjórnvöld geta haft áhrif ákvarðanatöku einstaklinga með þrennum hætti:

²⁸ Sassi, F.: *Obesity and the Economics of Prevention – Fit not Fat*, OECD 2010.



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

1. Með setningu reglna af ýmsum toga m.a. til að takmarka aðgang að óhollri fæðu og auka aðgengi að hollum mat
2. Með hagrænum stjórnækjum, einkum skattlagningu
3. Með auknu aðgengi að upplýsingum sem gerir neytendur færari um að taka rökréttar ákvarðanir

Í flestum tilvikum er öllum þessum tækjum beitt á sama tíma.

Hér verður einungis fjallað um þær stjórnvaldsaðgerðir sem heyra til töluliðar 2. Samræmdar aðgerðir á öðrum sviðum eru einnig mikilvægar og geta haft afgerandi áhrif á þróun í átt til hollari neysluvenja. Þarna er ef til vill mikilvægast að ná til barna og unglinga meðan neysluvenjur eru að mótask og hafa áhrif á val á því sem borðað er til frambúðar. Ýmislegt hefur verið gert og er gert hér á landi í þessum efnum og má þar nefna t.d. heilsueflandi skólaverkefni bæði í grunn- og framhaldsskólum landsins, *6H heilsunnar* skólafræðslu sem skólahjúkrunarfræðingar veita í grunnskólum og margt fleira. Mikilvægt er að koma í veg fyrir að óhollar neysluvenjur festist í sessi enda mun ódýrara, bæði fyrir einstakling og samfélag að koma í veg fyrir offitu og aðrar afleiðingar óhollrar neyslu en að komast til baka þegar skaðinn er skeður.

Embætti landlæknis hefur gert tillögur að forgangsaðgerðum í *Aðgerðaáætlun gegn offitu* sem vinnuhópur á vegum velferðarráðherra skilaði af sér í lok árs 2011. Þar er fyrsta tillaga að: „Hækka skatta og/eða vörugjöld á óhollustu og lækka skatta á hollustu. Þannig sé útgangspunkturinn sá að hækkan skatta á óhollustu nýtist almenningi a.m.k. að hluta til í formi skattalækkunar á hollari vöru. Vörugjöld (t.d. föst krónutala per líter) hvetur til kaupa á minni einingum meðan prósentuskattur líkt og virðisaukaskattur hvetur til kaupa á ódýrari tegundum og stærri einingum“.²⁹

Að öðru jöfnu hefur skattlagning á vöru þær afleiðingar að verð á henni hækkar en það fer þó eftir aðstæðum á markaði hversu mikil sú verðhækkan verður, þ.e. eftir því að hversu miklu leyti seljandi vörunnar getur varpað skattbyrðinni yfir á neytendur.

Í umfangsmikilli yfirlitsrannsókn Andreyeva, Long og Brown³⁰ á 160 verðteygnirannsóknum á matvælum í Bandaríkjunum kemur fram að eftirspurn eftir þeim er óteygjin, eins og gjarna er haldið fram, þ.e. eftirspurn eftir matvælum breytist ekki mikið þótt verð á þeim breytist. Allar teygnirannsóknir komast að þeirri niðurstöðu að hún sé innan við 1 að meðaltali en það þýðir að ef verð hækkar um 1% dregst eftirspurnin saman um minna en 1%. Eftirspurnin er hins vegar mismunandi óteygjin eftir matvælaflokkum. Mest verðviðbrögð eru gagnvart mat sem er borðaður utan heimilis (meðaltal 13 rannsókna 0,81) en næst viðkvæmust er eftirspurn eftir gosdrykkjum (meðaltal 14 rannsókna 0,79) og ávaxtasafa (meðaltal 14 rannsókna 0,76). Af þeim 16 flokkum matvæla sem rannsóknunum er skipt upp í er næst minnst verðteygni í eftirspurn eftir sælgæti (meðaltal 13 rannsókna 0,34). Ef gert er ráð fyrir að heimfæra megi niðurstöður þessara rannsókna upp á Ísland má áætla að verðhækkan um 1% gæti dregið úr eftirspurn eftir gosdrykkjum um 0,8%.

Tinna Ásgeirsdóttir hefur fjallað um verðteygni eftirspurnar eftir gosdrykkjum.³¹ Hún vitnar í erlendar rannsóknir sem benda til þess að hækkað verð dragi úr eftirspurn og að þau viðbrögð séu eftir því sterkari sem neyslan er meiri. Jafnframt benda þær rannsóknir sem hún vitnar í til þess að verðteygni meðal unglinga sé há. Þessar athuganir benda því til þess að hægt væri að ná árangri með því að breyta vörugjöldunum frá því sem nú er.

Ef skattlagningu vöru er breytt og sú breyting endurspeglast í endanlegu verði vörunnar skiptir máli hvernig neytendur breyta neyslu sinni: koma önnur matvæli í stað þeirra sem hafa hækkað í verði vegna

²⁹ Tillögur að aðgerðum gegn offitu, Fylgiskjal 1: Aðgerðaáætlun, hópur 8. Ófullkomin tilvitnun.

³⁰ Tatiana Andreyeva, PhD, Michael W. Long, MPH, and Kelly D. Brownell, PhD: The Impact of Food Prices on Consumption: A Systematic Review of Research on the Price Elasticity of Demand for Food in *American Journal of Public Health*, Febrúar 2010, Vol 100, Nr. 2

³¹ Tinna Laufey Ásgeirsdóttir: Holdafar, Hagfræðileg greining, Lýðheilsustöð, Reykjavík, 2007 bls.118.



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

skattsins eða dregst neysla annarra matvæla saman til að viðhalda sömu neyslu á þeirri vöru sem hefur hækkað í verði? Raunar er ekki gefið að seljendur vöru geti breytt verði í samræmi við breytta skattlagningu en það fer einkum eftir samkeppnisaðstæðum á markaði. Reynslan hérlendis sem þegar hefur verið vitnað til bendir þó til þess að skattbreytingar, hvort sem er til hækkunar eða lækkunar hafi skilað sér að fullu til neytenda.

Geoffrey M. Pofahl, Oral Capps, Jr., og Annette Clauson³² hafa gert umfangsmikla rannsókn á svo kallaðri verðvixlategni, þ.e. hvernig verðbreyting á tiltekinni vörutegund hefur áhrif á neyslu annarrar vöru. Gögn í rannsókn þeirra eru mjög ítarlegar neyslukannanir í Bandaríkjunum. Staðkvæmd einnar matvörutegundar fyrir aðra er háð matarmenningu og því kann að vera varasamt að draga mjög afgerandi ályktanir fyrir önnur lönd en þau sem rannsóknin beinist að. Niðurstaða rannsóknarinnar er að hinar ýmsu tegundir drykkjarvara (án alkóhóls) eru staðkvæmdarvörur þótt í mismunandi mæll sé. Þetta þýðir að ef verð á einni drykkjarvörutegund hækkar færast neyslan yfir í aðrar tegundir. Staðkvæmdin er mismunandi fyrir einstakar tegundir drykkjarvara en ekki er talið rétt að draga ályktanir um hegðun íslenskra neytenda af viðbrögðum amerískra enda vöruval mismunandi. Engu að síður er hægt að fullyrða að ef verð á einni tegund drykkjarvöru hækkar en lækkar á annarri mun neyslan færast á milli að einhverju leyti.

Ef tilgangur breyttrar skattlagningar er að hafa áhrif á neyslu í átt til hollari neysluháttá er það hægt ef skiiaboðin eru skýr og samkvæm tilgangi skattlagningarinnar. Þetta hefur ekki verið þannig í vörugjalda-álagningu á matvæli hingað til með sömu vörugjöld á líter af hreinum ávaxtasafa og sykruðu gosi.

Stjórnvöldum eru takmörk sett varðandi það til hvaða ráða þau geta gripið varðandi skattlagningu matvæla. Þannig er ekki mögulegt að nota tolla svo neinu nemi í þeim tilgangi að skattleggja matvæli þótt það sé gert í þeim tilgangi að vernda innlenda landbúnaðarframleiðslu og til að verjast sjúkdómum í bústofnum sem hluti af alþjóðasamningum WTO, Alþjóða viðskiptastofnunarinnar. Þeirri skattlagningu er ekki ætlað að beina neyslu að einni tegund matvöru umfram aðra.

Segja má að stjórnvöld hafi því tvær leiðir til að setja fram hagræna hvata til að stefna að manneldis-markmiðum: að notfæra sér að tvö þrep sem eru í virðisaukaskatti og færa vöru sem æskilegt er að neysla dragist saman á í efra þrepið eða að beita vörugjöldum á tiltekna vöruflokka. Þarna er töluverður munur á því hvort ætlunin væri að draga úr neyslu á harðri fitu eða viðbættum sykri vegna þess að sykurrinn er nær einvörðungu í matvælum vegna þess að hann hefur verið settur í þau meðan mikið af harðri fitu er í vör- unni frá náttúrunnar hendi og sama vörutegundin getur verið með mismunandi mikla fitu án utanaðkomandi aðgerða eða vinnslu. Þá er reynsla af skattlagningu fitu ekki jákvæð meðal annars vegna mikillar reglubyrði.³³ Í fjölmiðlaumfjöllun er lögð áhersla á að hluti vandkvæða við skattlagningu á matvörur í Danmörku er hversu mikið Danir bregðast við skattbreytingum með því að versla í nágrenna- löndunum, einkum Þýskalandi.

Þótt gerð hafi verið tillaga um að hækka virðisaukaskatt á völdum tegundum matvæla á sínum tíma og hún sé að mörgu leyti einföld þá er hún ekki gallalaus. Einkum stafar það af því að skilin milli sælgætis og venjulegra matvæla eru gjarnan óljós. Þannig getur matvara sem er markaðssett sem sælgæti verið með tiltölulega litlum viðbættum sykri meðan vara með miklum sykri, t.d. sumar tegundir af kexi og morgun- korni er talin venjuleg matvara og því ekki flokkuð sem sælgæti. Þá hefur hlutfallsleg skattlagning þann ókost að hún leggst ekki eins þungt á vörur í stórum einingum sem oft eru á hlutfallslega lægra verði en

³² Geoffrey M. Pofahl, Oral Capps, Jr., Tinna Laufey Ásgeirsdóttir: Holdafar, Hagfræðileg greining, Lýðhellsustöð, Reykjavík, 2007 bls.118.

³² Geoffrey M. Pofahl, Oral Capps og Annette Clauson: Demand for Non-Alcoholic Beverages: Evidence from the ACNielsen Home Scan Panel, grein kynnt á *American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Providence, Rhode Island, 24-27 júlí, 2005, höfundar- réttur 2005* Geoffrey M. Pofahl, Oral Capps, Jr., og Annette Clauson

³³ Sjá umfjöllun Thomas From í meistaranitgerð hans: Fedtafagiften : Optimal beskatning og case study af Mette Munk A/s, http://pure.au.dk/portal-asb-student/files/42006271/Master_Thesis.pdf



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

smærri einingar og því geta áhrifin orðin meiri neysla en ekki minni. Sú leið að setja vörugjöld á einstaka vöruflokka getur verið mun stefnubeindari en kann að krefjast annars vegar nánari skiptingar tollskrár en nú er og hins vegar þarf að tryggja að framkvæmd skattlagningarinnar á innlendri framleiðslu sé samþærileg því sem gildir um innflutning. Þá er gríðarlega mikilvægt að skattlagningin gefi skýr skilaboð: beinist að þeim vörum sem skattlagningunni er ætlað að hækka verð á og hafa þannig áhrif á eftirspurnina.

Ef farin yrði sú leið að hækka vörugjöld á þeim matvælum sem innihalda mikinn viðbættan sykur en lækka þau á þeim sem ekki innihalda hann mun neyslan færast í átt til þess sem manneldismarkmiðin segja til um. Verð á hollari vöru lækkar og hækkar á þeirri óhollu. Í þeim tilvikum þar sem skattur er hækkaður kunna tekjur ríkissjóðs að vaxa og minnka þannig velferð viðkomandi einstaklings og til viðbótar verður s.k. umframbyrði (e. deadweightloss). Þar sem skattur er lækkaður og verð þar með snýst dæmið við. Spurningin er síðan hversu mikil tilfærslan verður og hver verða nettóáhrifin á velferð annars vegar og tekjur ríkissjóðs hins vegar.

Vörugjöld á sykur og sælgæti á Norðurlöndum

Hin Norðurlöndin nema Svíþjóð leggja vörugjöld á sælgæti, gosdrykki og þess háttar vörur en með mismunandi hætti þó. Í Danmörku er lagt gjald á súkkulaði, sælgæti og sætabrauð sem er mismunandi eftir því hvort í því er meira eða minna en 0,5% af viðbættum sykri. Þá er lagt vörugjald á flestar tegundir af hnetum hvort sem þær eru unnar eða óunnar. Almenna gjaldið á sælgæti, lakkrís og súkkulaði er 20,20 DKK /kg (um 412 kr/kg) ef sykurinnihald er innan við 0,5% en 23,75 DKK, 485 kr/kg ef það er meira. Vörugjald á hnetur er enn hærra, frá 17,75 að 31,90 DKK/kg. Danir leggja vörugjöld á svaladrykki og gosdrykki, hvort sem þeir eru kolsýrðir eða ekki og á ávaxtasafa sömuleiðis og fer gjaldið eftir því hvort viðbættur sykur er meira eða minna en en 0,5%. Gjaldið er 0,57 DKK á líter ef sykurinnihaldið er minna, um 12 kr, en 1,08 DKK, 22 kr ef það er meira. Auk þess leggja Danir vörugjald á ís og nemur það 5,10 DKK (104 kr)/l ef sykurmagnið er minna en 0,5% en 6,38 DKK, 130 kr/l ef það er meira en það. Vörugjöld á þessar vörur í Danmörku virðast þannig fyrst og fremst beinast að eðli þeirra sem sælgæti en ekki sykrunum sem slíkum.

Í Noregi er lagt vörugjald á súkkulaði- og sykurvörur sem nemur 18,21 NOK, 380 kr á kíló. Á drykkjarvörur sem ekki innihalda áfengi er lagt gjald sem nemur 2,85 NOK/l, 60 kr, á síróp til blöndunar er lagt 17,40 NOK/l, 363 kr en 7,05 NOK, 147 kr á sykur.

Í Finnlandi er lagt vörugjald á sælgæti og ís sem nemur 75 c/kg sem eru 114 kr. Á alla svaladrykki er lagt gjald sem nemur 7,5 c /l eða 11 kr.

Í Svíþjóð eru ekki lögð vörugjöld á sykur eða vörur með viðbættum sykri.

Af ofansögðu sést að skattlagning á þessu sviði á Norðurlöndunum beinist fyrst og fremst að sælgæti og að þáttur viðbættis sykurs er einungis hluti af andlagi skattsins. Það kann að hafa hér áhrif að öll Norðurlönd nema Ísland eru sykurframleiðendur.

Meginatriði í tillögum

Eftirfarandi tillögur um breytingu á álagningu vörugjalda hafa það að markmiði að gera hana einfalda, gegnsæja, samræmda, skilvirka og hlutlausu með tilliti til vöruvals nema í þeim tilvikum þar sem stjórnvöld vilja hafa áhrif á neysluhætti og þá í þeim tilgangi að ýta undir manneldissjónarmið. Sú greining sem hér hefur verið gerð bendir til þess að æskilegt sé að hafa áhrif á neysluhætti og að stefnubeind breyting á vörugjöldum á matvæli geti haft jákvæð áhrif. Þeir flokkar matvæla þar sem æskilegt væri að neysla drægist saman eru annars vegar fita, einkum s.k. hörð fita og hins vegar viðbættur sykur. Þótt æskilegt væri að þjóðin drægi úr neyslu fitu er það niðurstaða greiningarinnar að ekki sé auðvelt að ná markmiðum í þeim efnum með vörugjöldum á fitu. Hins vegar er hægt að ná árangri í að draga úr neyslu á viðbættum



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

sykri með því að fella niður álagningu vörugjalda þar sem hún er nú á þau matvæli sem ekki innihalda viðbættan sykur en hækka hana frá því sem nú er á sykur og vörur sem sykri hefur verið bætt í. Því er lagt til að gerðar verði eftirtaldar breytingar í meginatriðum:

1. Vörugjöld verði felld niður á þeim vöruflokkum þar sem sykri hefur ekki verið bætt í við framleiðsluna. Hér er einkum um að ræða alls konar hreina safu, vatn og bragðbætt vatn með gosi. Unnið er að nánari sundurliðun á þeim tollflokkum sem hér um ræðir. Í sumum tilvikum þarf að skipta tollflokkum upp.
2. Vörugjöld verði hækkuð á þeim vöruflokkum þar sem það er nú og sem innihalda viðbættan sykur eða sætuefni. Vörugjöld verði tekin upp á vöruflokkum þar sem sykri er bætt út í við framleiðsluna þar sem þau eru ekki lögð á í dag. Hér er einkum um að ræða sýrðar mjólkurafurðir og morgunkorn. Vörugjaldið taki mið af hlutfalli viðbættis sykurs í viðkomandi vöru. Í þeim tilvikum þar sem tollflokkar ná yfir fleira en eina vörutegund verður reynt að miða vörugjald við meðaltal þeirra vörutegunda sem undir hann falla en ef það er ekki raunhæft verður að skipta viðkomandi flokki upp.
3. Lagt er til að öll innheimta vörugjalda fari fram við innflutning enda er allur sykur sem notaður er í innlendri framleiðslu innfluttur. Með því næst veruleg einföldun á fyrirkomulagi.

Áhrif á verð einstakra vara

Þær tillögur sem hér eru gerðar færa álagningu vörugjalda úr fremur óljósu samhengi við manneldisjónarmið yfir í að vera í beinu og rökréttu samhengi við þau markmið sem að er stefnt að því er varðar hagræna hvata til að draga úr neyslu á viðbættum sykri í matvælum. Þetta hefur í för með sér mismunandi mikla hækun vörugjalda á einstakar tegundir matvæla frá því sem nú er vegna þess hversu óbeint samband vörugjaldanna hefur verið við sykurmagnið. Gengið er út frá því í meðfylgjandi útreikningum að vörugjald muni nema 210 kr á kíló sykurs.

Til þess að gefa vísbendingu um það hvaða áhrif þær tillögur sem hér eru gerðar munu hafa á verðlag og neyslu er byggt á verðkönnun ASÍ frá október 2012³⁴ en takmörkuð gögn eru til um verð á einstökum vörutegundum. Ef fyrst er horft til þeirra vörutegunda sem vörugjöld yrðu lækkuð á má taka Floridana heilsusafa sem dæmi. Í verðkönnun ASÍ kom fram að verð á einum líter er á bilinu 222 kr. til 469 kr. Ef miðað er við lægsta verðið og ekki miðað við að nein álagning fylgi vörugjaldinu er hlutur þess í verðinu nú 7,7% af verði án VSK og að ef vörugjaldið verður felld niður muni verð lækka um tæp 8%. Samkvæmt mati á verðteygni þessarar vöru gæti neysla aukist um 5-6%. Meðalverð er væntanlega töluvert hærra en lægsta verðið þótt hæsta verðið sé tæpast dæmigert. Tekjur ríkissjóðs af hverjum líter af seldum safu eða öðrum vörum sem 16 króna vörugjaldið yrði felld niður af munu minnka úr rúmum 30 krónum í rúmar 13. Þarna er átt við bæði tekjur af vörugjaldi og virðisaukaskatti.

Gosdrykkir munu hækka í verði. Þeir bera nú vörugjald sem nemur 16 kr. á líter. Sé miðað við að sykurrinnihald sé 10% jafngildir það 160 kr. gjaldi á hvert kíló af sykri sem bætt er í við framleiðsluna. Eini sykraði gosdrykkurinn í vörukörfu ASÍ er Fanta í hálf líters flösku. Lægsta verð er 108 kr. Ef gert er ráð fyrir að vörugjaldið verði 210 krónur á hvert kíló af sykri yrðu afleiðingarnar þær, með sömu forsendum og að ofan að verðhækkunin yrði 2,5% sem gæti þýtt samdrátt í neyslu um 1,6%. Tekjur ríkissjóðs af hverjum líter af seldum gosdrykkjum munu aukast úr 29 krónum í 34,5 kr. Hér er reiknað með lægsta verði. Ef vara er seld á hærra verði en það verða hlutfallsbreytingar á verðlagi minni og hlutur ríkissjóðs af virðisaukaskatttekjum meiri. Jafnframt munu breytingar á vörugjaldi leiða til minni hlutfallslegra verðbreytinga í heild, bæði til hækkunar og lækkunar og þar af leiðandi minni heildaráhrifum til breytinga á neyslu.

Mjólkurvörur með viðbættum sykri munu bera vörugjöld í hlutfalli við sykurrinnihald verði farið eftir þessum tillögum. Í verðkönnun ASÍ frá október 2012 er verð á 170 gr. einingu af ABT mjólk með jarðar-

³⁴ http://www.asi.is/desktopdefault.aspx/tabid-200/271_read-3397/



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

berjum og músli frá 118 til 219 kr. Viðbættur sykur í þessari vöru er 9,0% samkvæmt næringarefnatöflum. Miðað við að vörugjald á hvert kíló sykurs verði 210 kr. verður vörugjald á 170 gr. einingu 3,20 kr. Lægsta verð gæti við það hækkað úr 118 í 121 kr. eða um 2,9%. Rannsóknir á verðteygni eftirspurnar eftir mjólkurvörum³⁵ benda til að hún geti verið -0,65 sem bendir til að eftirspurn eftir þessari vöru gæti dregist saman um 1,9%. Þarna er miðað við lægsta verð en eins og í fleiri dæmum er verð á matvöru afar mismunandi og ljóst að vörugjaldshækkunin ein og sér er einungis brot af mismuni á milli hæsta og lægsta verðs. Annað dæmi er karamelluskyr en verð á 200 gramma einingu af því er á milli 149 kr. og 229 kr. í verðkönnun ASÍ. Miðað við lægsta verð og að viðbættur sykur sé 7% mun 210 kr. vörugjald á hvert kíló af sykri nema 2,9 kr. og leiða til þess að verð hækkar um 2,1% sem aftur leiðir til þess að neysla dregst saman um 1,4%.

Mesta beina verðhækkunin mun verða á hreinum sykri ef þessar tillögur ná fram að ganga. Í nýjustu könnun ASÍ á verði á bökunarvörum³⁶ er kílóverð á strásykri nálægt 250 kr. með virðisaukaskatti. Það mun hækka um nær 2/3 ef þessum tillögum verður hrint í framkvæmd.

³⁵ Tatiana Andreyeva, PhD, Michael W. Long, MPH, and Kelly D. Brownell, PhD: The Impact of Food Prices on Consumption: A Systematic Review of Research on the Price Elasticity of Demand for Food in *American Journal of Public Health*, febrúar 2010, Vol 100, Nr. 2

³⁶ http://www.asi.is/desktopdefault.aspx/tabid-200/271_read-3475/



Fjármála- og efnahagsráðuneytið



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

1. Inngangur

Þann 21. maí 2012 skipaði fjármálaráðherra tvo starfshópa um endurskoðun vörugjalda. Öðrum hópnum, Starfshópi I, var ætlað að skoða vörugjald á matvæli en hinum hópnum, Starfshópi II, var ætlað að skoða vörugjald á aðrar vörur en matvæli. Á eftir fylgir skýrsla starfshóps II. Í erindisbréfi starfshópsins kemur m.a. fram að verkefni hans sé að leggja fram tillögur um æskilegar breytingar á álagningu vörugjalda þannig að álagningin yrði einföld gegnsæ, samræmd og skilvirk og hlutlaus með tilliti til vöruvals nema þar sem stjórnvöld vilja hafa áhrif á neysluhætti, t.d. vegna manneldis, umhverfis- eða öryggissjónarmiða. Í skipunarbréfinu kemur jafnframt fram að vegna þeirrar stöðu sem ríkissjóður er í nú og um töluverða framtíð og vegna þeirra markmiða sem stjórnvöld hafa sett sér í ríkisfjármálum sé nauðsynlegt að tillögur starfshópsins leiði til takmarkaðra breytinga á þeim tekjum sem ríkissjóður hefur haft af vörugjaldi.

Eftirtaldir áttu sæti í starfshópnum

Ögmundur Hrafn Magnússon, fulltrúi fjármálaráðherra, og formaður hópsins,
Bjarni Már Gylfason, fulltrúi Samtaka iðnaðarins,
Elías Blöndal Guðjónsson, fulltrúi Bændasamtaka Íslands.
Helga Hákonardóttir, fulltrúi BÍlagreinasambandsins (Þór Marteinson tók svo við sæti Helgu í nefndinni þann 29. júní 2012),
Páll Kristinsson, fulltrúi Félags Atvinnurekanda.
Pétur Andrésson, fulltrúi Samtaka verslunar og þjónustu og
Þóra Guðmundsdóttir, fulltrúi Neytendasamtakanna.

Guðrún Þórdís Guðmundsdóttir hagfræðingur í fjármálaráðuneytinu starfaði jafnframt með starfshópnum. Starfshópurinn hittist 6 sinnum á tímabilinu frá 4. júní 2012 til 27. september 2012.

2. Almenn t um vörugjald

Vörugjald er lagt á samkvæmt lögum nr. 97/1997, um vörugjald. Gjald sem lagt er á samkvæmt lögnum er hér nefnt almennt vörugjald til aðgreiningar frá vörugjaldi á t.d. eldsneyti, áfengi eða tóbak. Gjaldið er lagt á ákveðnar innfluttar vörur, vörur sem framleiddar eru hérlandis og vörur sem hljóta einhverskonar vinnslumeðferð innanlands. Flokkun vara í tollskrá er svo notuð til að ákvarða hvaða vörur bera vörugjald og hverjar ekki. Er sú nálgun notuð jafnt við álagningu gjaldsins í innflutningi sem og við álagningu á innlendar framleiðsluvörur eða vörur sem hlotið hafa aðvinnslu innanlands. Ríkisskattstjóri annast álagningu vörugjalds á innlenda framleiðsluvöru og vörum sem hlotið hafa einhverskonar vinnslumeðferð innanlands en tollstjóri annast álagningu gjaldsins á innfluttar vörur.

Í viðauka I við lög nr. 97/1997, um vörugjald, er að finna upptalningu á þeim tollskrárnúmerum sem bera vörugjald. Flokkist vara í tilgreint tollskrárnúmer samkvæmt flokkunarreglum tollskrár,



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

hvort sem um er að ræða innflutta vöru eða innlenda framleiðsluvöru, ber viðkomandi stjórnvaldi að leggja vörugjald á innflytjanda eða framleiðanda hennar.

Viðauka I er skipt upp í A til E liði og er álagning gjaldsins með mismunandi hætti eftir því í hvaða lið viðaukans viðkomandi tollskrárnúmer er flokkað. Í A- og B-lið viðaukans er að finna vörur sem lagt er á magn gjald, þ.e. gjald á hverja einingu af vörunni. Í A-lið viðaukans er lagt 20 kr. til 800 kr. gjald á hvert kílógramm af viðkomandi vöru en í viðaukanum er m.a. að finna sykur og vörur sem innihalda sykur, sýróp, hunang, kakóduft, konfekt, kökur og kex, drykkjarvöru, hjólabarða og mottur. Í B-lið viðaukans er hinsvegar lagt 16 kr. gjald á hvern lítra af viðkomandi vöru en í viðaukanum er m.a. að finna ávaxtasafa, gosdrykki, sóðavatn, ýmsa drykki með 0,5% til 2,25% vínanda að rúmmáli, rjómaís og edik.

Samkvæmt C, D og E-lið viðaukans er vörugjaldið lagt á verðmæti vörunnar en gjaldhlutfallið er mishátt eftir því hvaða viðauka er um að ræða. Samkvæmt C-lið viðaukans er lagt 15% vörugjald á verðmæti vörunnar en þar er m.a. að finna gólfefni, gólfteppi vegg- og loftaklæðningu, víra og kapla, lampa og ljósabúnað, perur, hreinlætistæki og krana, einangrun, gerviblóm og varahluti í ökutæki. Samkvæmt D-lið viðaukans er lagt 20% vörugjald á verðmæti vörunnar en í viðaukanum er m.a. að finna ýmis konar heimilistæki s.s. ofna, eldavélar, örbylgjuofna, ísskápa, þurrkara, þvottavélar, uppþvottavélar, sláttuvélar og sjálfssala með kælibúnaði. Samkvæmt E-lið viðaukans er lagt 25% vörugjald á verðmæti vörunnar en í viðaukanum er m.a. að finna DVD-spilara, myndabandstæki, heimabíó, hljómflutningstæki, sjónvörp, heyrnatól o.fl.

Aðilar sem flytja inn eða kaupa skattskyldar vörur innanlands til heildsölu geta fengið sérstaka skráningu hjá ríkisskattstjóra að uppfylltum ákveðnum skilyrðum og geta á þeim grundvelli flutt gjaldskyldar vörur inn, keypt gjaldskyldar vörur af innlendum framleiðendum eða af öðrum aðilum sem hlotið hafa sérstaka skráningu án þess að skylda stofnist til greiðslu vörugjalds. Við sölu gjaldskyldrar vöru til neytenda sem hlotið hefur þesskonar meðferð myndast hinsvegar skylda til greiðslu vörugjalds. Samkvæmt upplýsingum frá ríkisskattstjóra eru 14 aðilar skráðir með sérstaka skráningu.

Ríkisskattstjóri veitir framleiðendum vöru, sem nota hráefni eða efnivöru sem ber vörugjald, heimild til að kaupa af innflytjendum, innlendum framleiðendum og aðilum sem hlotið hafa sérstaka skráningu, hráefni eða efnivöru án greiðslu vörugjalds. Þessi heimild nær eingöngu til hráefnis eða efnivöru sem verður hluti af hinni endanlegu framleiðsluvöru. Heimildin nær þó hvorki til kaupa eða innflutnings á efnivörum til byggingar eða viðhalds á fasteignum né nýsmíði eða viðgerða á ökutækjum. Samkvæmt upplýsingum frá ríkisskattstjóra eru 133 aðilar á skrá með þessa heimild.

Meðfylgjandi er tafla yfir innheimtu á vörugjaldi árið 2011 sundurliðuð eftir köflum viðauka I við lög um vörugjald. Töflunni er jafnframt skipt upp eftir því hvort gjaldið var innheimt við innflutning eða við innlenda framleiðslu.



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Viðauki	Vörugjald innflutning	Innheimt innanlands	Samanlagt
A	622.015.613 kr.	421.584.905 kr.	1.043.600.518 kr.
B	74.812.371 kr.	1.139.840.670 kr.	1.214.653.041 kr.
C	1.729.547.899 kr.	- kr.	1.729.547.899 kr.
D	508.938.928 kr.	- kr.	508.938.928 kr.
E	733.259.614 kr.	- kr.	733.259.614 kr.
	3.668.574.425 kr.	1.561.425.575 kr.	5.230.000.000 kr.

3. Grunnsgjöldarmið að baki tillögum starfshópsins

Við yfirferð á vörugjaldakerfinu og álagningu gjaldsins á einstaka vöruflokka setti starfshópurinn sér nokkur grunnsgjöldarmið sem litið var til þegar tillögur að breytingum voru mótaðar. Starfshópurinn lagði til að þessum sjónarmiðum yrði skipt í tvo hluta annarsvegar almenn sjónarmið sem líta þá frekar að kerfinu sjálfu og hinsvegar sjónarmið sem lögð eru til grundvallar breytingum á einstökum vöruflokkum. Í almennum sjónarmiðum sínum ákvað starfshópurinn að eftirfarandi atriði yrðu lögð til grundvallar:

- Leita leiða til þess að auka skilvirkni og hagkvæmni bæði fyrir gjaldendur og álagningaraðila.
- Skilgreina markmið kerfisins.
- Leitast við að takmarka misnotkun og undanskot.
- Tillögur hópsins þurfa að vera raunhæfar og líklegar til árangurs í samræmi við fyrirmæli í skipunarbréf hópsins.

Til grundvallar endurskoðun á einstökum vöruflokkum var ákveðið að líta til eftirfarandi þátta:

- Tillögur starfshópsins mega eingöngu leiða til mjög takmarkaðra breytinga á þeim tekjum sem ríkissjóður hefur haft af vörugjaldi, sbr. skipunarbréf hópsins.
- Samræma álagningu vöruflokka og að sambærilegar vörur beri sambærileg gjöld.
- Afnema sem kostur er gjöld af vörum sem bersýnilega valda því að verslun á þeim færast úr landi.
- Afnema sem kostur er vörugjald af vörum sem eru umhverfislega hagkvæmar en leggja á sama tíma vörugjald á vörur sem hafa óæskileg umhverfisleg áhrif.
- Líta til öryggissjónarmiða, t.d. að vörur sem hannaðar eru til bruna- eða slysavarna beri ekki vörugjald.



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

4. Tillögur starfshópsins

Við undirbúning á tillögum starfshópsins var litið til þeirra sjónarmiða sem fjallað er um hér að framan. Formaður hópsins tók viðtöl við lykilstarfsmenn tollstjóra og ríkisskattstjóra sem vinna við málaflokkinn en framkomnar tillögur til breytinga eru í sumum tilvikum sprotnar upp úr þeim viðtölum. Í grófum dráttum er tillögum starfshópsins skipt í tvennt eins og áður sagði; annarsvegar tillögur um breytingar á vörugjaldakerfinu og hinsvegar tillögur sem lúta að breytingum á álagningu vörugjalda á einstök tollskrárnúmer.

4.1 Almennar breytingar á vörugjaldakerfinu

Breytingar á þeirri umgjörð sem nú gildir um álagningu og innheimtu almenns vörugjalds geta snert bæði matvæli og iðnaðarvörur. Af þeim sökum þarf að gæta samræmis í tillögum starfshópanna tveggja. Starfshópur II hefur gengið úr skugga um það að tillögur hans skarist ekki við þá vinnu sem er að mótast í Starfshópi I og geti staðið einar og sér óháð tillögum síðarnefnda hópsins. Hér á eftir er fjallað nánar um einstakar tillögur hópsins.

4.1.1. Framkvæmd kerfisins verði öll á einni hendi

Samkvæmt gildandi lögum á álagning vörugjalda sér stað hjá tveim embættum á sama tíma. Annarsvegar hjá tollstjóra sem annast álagningu gjaldsins í samræmi við tollflokkun vöru á aðflutningsskýrslu og hinsvegar hjá ríkisskattstjóra sem annast álagningu innanlands eftir innsendum skilagreinum innlendra framleiðenda. Ríkisskattstjóri annast jafnframt skráningu á innlendum heildsölum sem heimilt er að kaupa eða flytja inn vörur án greiðslu vörugjalda. Auk þessa annast ríkisskattstjóri útgáfu vörugjaldsskírteina til innlendra framleiðenda sem heimila þeim að flytja inn eða kaupa af heildsölum sem hlotið hafa sérstaka skráningu vörugjaldsskylda vöru án þess að skylda stofnist til greiðslu vörugjalds. Í samræmi við það sér ríkisskattstjóri um að endurgreiða vörugjald til heildsala eða framleiðenda sem keypt hafa vöru með vörugjaldi.

Þar sem álagning vörugjalds er á hendi tveggja álagningaraðila getur skapast misræmi á milli álagningar innanlands og í innflutningi. Jafnframt skortir heildarsýn yfir alla þætti kerfisins hjá sama aðilanum. Starfshópurinn telur brýnt að komist verði hjá því að slíkt misræmi geti skapast í álagningu gjaldsins. Í þessum efnum leggur starfshópurinn til að álagning vörugjalda innanlands verði í heild sinni flutt yfir til tollstjóra. Tollstjóri myndi þá annast alla álagningu vörugjalda innanlands og í innflutningi, sérstaka skráningu, útgáfu vörugjaldsskírteina og endurgreiðslu vörugjalds til innlendra framleiðenda. Þetta fyrirkomulag gerði það að verkum að sama embættið yrði með heildar yfirsýn yfir alla þætti kerfisins og skapa þar af leiðandi meira samræmi en nú er.

4.1.2. Rafræn skil á skýrslum

Í dag skila innlendir framleiðendur öllum skýrslum sínum til ríkisskattstjóra á pappír og öll samskipti að öðru leyti eiga sér stað með svipuðum hætti. Starfshópurinn telur brýnt að þessi framkvæmt færist yfir í rafrænt form óháð því hvort framkvæmdin verður hjá einu embætti eða tveimur.



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

4.2. Breytingar á álagningu gjalda á einstaka vöruflokka

Í þessum hluta skýrslunnar eru lagðar til breytingar á álagningu gjalda á einstaka vöruflokka með það að markmiði að skapa samræmi. Álagning á einstaka vöruflokka hefur verið skoðuð heildstætt með hliðsjón af útgangspunktum og skipunarbréfi hópsins. Flestar tillögurnar ganga út á að eyða misræmi í álagningunni sem skapast hefur í gegnum árin.

4.2.1. Tölvuskjáiir og sjónvörp

Tölvuskjáiir bera ekki vörugjald en sjónvarpsskjáiir bera hinsvegar 25% vörugjald. Vegna örrar tæknipróunar hafa skapast nokkur vandamál í gegnum árin í tollflokkun á tölvuskjáum og sjónvarpsskjáum þar sem mörkin þar á milli verða sífellt óskýrari. Nú er svo komið að tölvuskjáiir hafa flesta þá tengimöguleika sem sjónvarpsskjáiir hafa en sá þáttur hefur m.a. verið látin ráða tollflokkun á skjáum. Tölvuskjáiir sem hafa sömu tengimöguleika og sjónvörp hafa því í mörgum tilvikum verið tollflokkaðir sem sjónvörp og borið sömu gjöld. Starfshópurinn leggur til að breytingar verði gerðar á tollskrá og lýsingum með tollskrárnúmerum verði breytt þannig að heildstæðara mat verði gert á því hvort að um tölvuskjá eða sjónvarpsskjá sé um að ræða. Verði í því sambandi gefið aukið vægi hvort að skjár sé með innbyggðum hátölurum en alla jafna eru tölvuskjáiir án hátalara. Þessi breyting á ekki að hafa áhrif á tekjur ríkissjóðs þar sem álagning á sjónvörp yrði í samræmi við núgildandi lagaumhverfi.

4.2.2. Smærri raftæki.

Á árinu 1996 var vörugjald afnumið af öllum minni heimilistækjum en þó standa enn eftir nokkur smærri heimilistæki sem vörugjald hefur ekki verið fellt niður af. Þetta hefur skapað mismunandi álagningu á sambærilegar vörur. Í þessu sambandi er oft tekið dæmi um brauðristar, sem falla undir tollskrárnúmerið 8516.700, án vörugjalda, og samlokugrillum í tollskrárnúmerinu 8516-7909 sem ber 20% vörugjald. Lagt er til að vörugjald verði fellt niður af tollskrárnúmerinu 8516.7909. Undir það númer falla auk samlokugrilla: vöflujárn, eggjasuðutæki, pelahitarar og hraðsuðukatlar. Gert er ráð fyrir að þessi breyting muni kosta ríkissjóð um 17 m.kr. á ársgrundvelli.

Til samræmis við þessa breytingu er lagt til að vörugjald verði jafnframt fellt niður af íhlutum til smærri heimilistækja sem ekki bera vörugjald.

4.2.3. Varmadælur

Varmadælur til heimilisnota eru í mörgum tilvikum nýttar til húshitunar á köldum svæðum. Með því að nýta varmadælu til húshitunar frekar en raf- eða olúkyndingu er hægt að spara umtalsvert í húshitunarkostnaði. Smærri varmadælur til heimilisnota falla undir tollskrárnúmerið 8418.6101 en aðrar dælur falla í númerið 8418.6109, 8415.8100, 8415.8200 og 8415.8300. Þetta gerir það af verkum að varmadælur til heimilisnota bera 20% vörugjald en aðrar stærri varmadælur eru án vörugjalda. Slíkt fyrirkomulag er í samræmi við það að almennt bera stærri heimilistæki 20% vörugjald en starfshópurinn telur þó rétt að vörugjald verði fellt niður af varmadælum til heimilisnota. Grundvöllur þeirrar tillögu er að skapa samræmi í álagningu vörugjalds á varmadælur sem slíkar auk þess sem jákvæð efnahags- og umhverfisleg áhrif eru höfð í huga.



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Þessi breyting myndi kosta ríkissjóð um 1. m.kr. á ársgrundvelli. Útfærsla breytingarinnar yrði með þeim hætti að varmadætur í vöruliðnum 8418 myndu falla undir eitt tollskrárnúmer, þ.e. 8418.6100 sem yrði án vörugjalds.

4.2.4. Nuddbaðker og nuddpottar

Venjuleg plastbaðker falla undir tollskrárnúmerið 3922.1000 og stálbaðker undir tollskrárnúmerið 7324.2100. Heitur pottur sem er án nudds fellur undir tollskrárnúmerið 3922-9009. Öll þessi tollskrárnúmer bera 15% vörugjald. Nuddbaðker og nuddklefar falla hinsvegar undir tollskrárnúmerið 9019-1011 sem er án vörugjalda. Nuddpottar falla undir tollskrárnúmerið 9019.1012 sem jafnframt er án vörugjalda. Það er tillaga starfshópsins að álagning vörugjalda á þessar vörutegundir verði samræmdar og 15% vörugjald verði lagt á nuddbaðker, nuddklefa og nuddpotta. Við mat á því hvort rétt sé að fella niður gjald af baðkerum og pottum án nudds eða hvort setja eigi gjald á þessar sömu vörur með nuddeiginleikum var litið til þess hvor tillagan myndi skap meira samræmi. Starfshópurinn telur að ef gjald yrði tekið af baðkerum og heitum pottum myndi það skapa meira ósamræmi frekar en ef gjald er lagt á útgáfur af þessum sömu vörum með nuddi. Gert er ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs aukist um 13 m.kr. vegna þessarar breytingar.

4.2.5. Öryggisloftpúðar og annar öryggisbúnaður til ökutækja

Loftpúðar til ökutækja falla undir tollskrárnúmerið 8708.9500 og bera 15% vörugjald. Annar öryggisbúnaður í ökutæki eins og öryggisbelti bera hinsvegar ekki vörugjald. Því er lagt til að vörugjald verði fellt niður af númerinu 8708.9500. Gert er ráð fyrir að tekjutap ríkissjóðs vegna þessarar breytingar verði um 1 m.kr.

Sömu sjónarmið eiga við um baksýnispepla í ökutæki sem falla í tollskrárnúmerið 7009.1000 og glitaugu til ökutækja sem falla í tollskrárnúmerið 7014.0001. Stærsti hluti af innflutningi á baksýnispeglum er vegna framlengingar baksýnispepla vegna aftanávagna. Vegna þeirra öryggissjónarmiða sem starfshópurinn hefur þegar lagt til grundvallar í vinnu sinni er lagt til að vörugjald í þessum númerum verði fellt niður. Reiknað er með að kostnaður ríkissjóðs vegna þessara breytinga verði um 4,5 m.kr.

4.2.6. Smærri leiðréttingar

Tollskrárnúmerið 4016.9922 er númer sem innheldur mottur með 20 kr. vörugjaldi á hvert kílógramm. Lítil sem enginn innflutningur var í þessu númeri á árinu 2011 enda er óljóst hver mörkin er á milli þess tollskrárnúmers og tollskrárnúmersins 4016.9100 sem innheldur gólfábreiður og mottur. Er því lagt til að tollskrárnúmerið 4016.9922 verði fellt úr tollskrá og á sama tíma fellt úr viðauka I við lög um vörugjald. Ekki er gert ráð fyrir að þessi leiðrétting hafi áhrif á tekjur ríkissjóðs.

Gólfefni og gólfklæðningarefni bera í öllum tilvikum vörugjald. Hinsvegar er að finna í 44. kafla tollskrár fjögur tollskrárnúmer 4412.1002, 4412.3901, 4412.9401, 4413.0001, sem öll innhalda gólfefni en bera ekki vörugjald. Í engu númeranna var innflutningur á árinu 2011. Til



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

samræmingar er lagt til að 15% vörugjald verði lagt á þessi númer. Ekki er gert ráð fyrir auknum tekjum vegna þessara breytinga.

Bað- og hreinlætisbúnaður á salerni ber í öllum tilvikum vörugjald nema þegar hann er úr viði og fellur í tollskrárnúmerið 4421.9021. Til samræmingar er lagt til að 15% vörugjald verði lagt á þetta númer. Gert er ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs aukist um 500 þús. kr. vegna þessa.

4.3 Samantekt á áhrifum breytinganna

Þær breytingar sem hérna er komið á framfæri munu hafa óveruleg áhrif á tekjur ríkissjóðs. Eins og sést í meðfylgjandi töflu munu þessar breytingar leiða til um 10. m.kr. lægri tekna en ella hefði orðið. Á mótí kemur að með breytingunum næst fram aukið samræmi og hugsanlega mun verslun á þeim tækjum sem vörugjald er fellt niður af aukast.

Samantekt á áhrifum breytinganna á ríkissjóð		
Smærri raftæki	-	17.000.000 kr.
Varmadælur	-	1.000.000 kr.
Nuddbaðker- og pottar		13.000.000 kr.
Öryggisbúnaður ökut.	-	5.500.000 kr.
Smærri leiðréttingar		500.000 kr.
Heildaráhrif	-	10.000.000 kr.

5. Niðurlag

Með þeim breytingum sem hér eru lagðar til á álagningu vörugjalds á einstaka vöruflokka er verulega komið til móts við gagnrýni sem skapast hefur á álagningu vörugjalds vegna misræmis og öryggissjónarmiða. Talið er að tillögurnar komi til með að hafa óveruleg áhrif á tekjur ríkissjóðs. Starfshópurinn telur jafnframt að þær breytingar sem lagðar eru til á kerfinu sjálfu munu virka til einföldunar og auka samræmi í álagningu gjaldanna. Starfshópurinn telur að tillögurnar séu skref í rétta átt og á sama tíma samræmi við þann þrönga stakk sem hópnum var sniðin í skipunarbréfi hópsins.

Séráherslur Bjarna Más Gylfasonar, Þórs Marteinsonar, Páls Kristinssonar, Péturs Andréssonar og Þóru Guðmundsdóttur:

Starfshópurinn sýnir því skilning í tillögum sínum að aðstæður í fjármálum ríkisins eru erfiðar um þessar mundir. Þrátt fyrir þær tillögur sem hérna eru lagðar fram teljum við að til lengri tíma litíð sé hagsmunum ríkissjóðs best borgið með því að afnema vörugjald af öllum iðnaðarvörum. Niðurstaða úttektar Rannsóknarmiðstöðvar Háskólans á Bifröst á vörugjaldi af byggingarvörum sýnir að velta þarf eingöngu að aukast um 1,1% til þess að vinna upp það tekjutap sem afnám vörugjalda myndi hafa í för með sér. Það sama mætti eflaust segja um aðra vöruflokka sem bera



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

vörugjald. Niðurfelling vörugjalda myndi ekki eingöngu verða til hagsbóta fyrir ríkissjóð heldur líka fyrir íslenska neytendur og innlenda verslun.

Reykjavík, 27. september 2012

Ögmundur Hrafn Magnússon

Bjarni Már Gylfason

Elías Blöndal Guðjónsson

Páll Kristinsson

Pétur Andrésson

Pórt Marteinnsson

Póra Guðmundsdóttir

