

Alþingi – nefndarsvið  
Austurstræti 8 – 10  
150 Reykjavík.

Reykjavík, 7. desember 2012.

**Efni: Frumvarp til breytinga á lögum um vörugjald og tollalög – 473. mál**

**1. Forsagan**

SVP – Samtök verslunar og þjónustu eru meðal þeirra hagsmunaaðila sem hafa horn í síðu þess kerfis sem byggt hefur verið upp í kringum vörugjöld hér á landi. Um er að ræða skattstofn sem hefur mismunað atvinnugreinum og fyrirtækjum, verið ógagnsær og dýr í framkvæmd. Á öll þessi atriði hefur margoft verið bent, bæði af SVP og öðrum hagsmunaaðilum.

SVP hafði frumkvæði að því sl. vor að sett var í gang vinna innan fjármálaráðuneytisins við að endurskoða álagningu vörugjalda, en gildandi lög um vörugjald eru frá árinu 1987. Settir voru á laggirnar tveir starfshópar í þessu skyni þar sem allir helstu hagsmunaaðilar áttu fulltrúa sína. Annar hópurinn fjallaði um matvæli, en hinn fjallaði um aðrar vörur.

**2. Matvæli**

Í skipunarbréfi starfshóps þess sem fjallaði um matvæli kemur fram að honum sé ætlað að „gera tillögur um hvaða breytingar er æskilegt að gera á álagningu vörugjalda þannig að hún verði einföld, gagnsæ, samræmd og skilvik og hlutlaus með tilliti til vöruvals, nema þar sem stjórnvöld vilja hafa áhrif á neysluhætti“. Þá var þessum starfshópi gert að líta til mannelðissjónarmiða. Samtökin höfðu því nokkra ástæðu til þess að gera sér vonir um að nú yrði gerð alvöru atлага að vörugjaldskerfinu og það lagfært í samræmi við þau markmið sem skipunarbréf nefndarmanna kváðu á um. Ekki var heldur inn í myndinni að álögur í formi vörugjalda á matvæli yrðu enn hækkuð.

Það voru því mikil vonbrigði þegar frumvarp til fjárlaga var kynnt í september sl. að sjá áform um að leggja 800 milljónir króna vörugjöld á matvæli umfram það sem nú er. Nánari útfærsla á hinni fyrirhuguðu skattheimtu lá hins vegar ekki fyrir. Hún birtist nú í því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar.

### 3. Ákvæði frumvarpsins

- a. **Manneldissjónarmið.** Í athugasemdum við frumvarpið segir að undirliggjandi markmið sé að vörugjöld á matvæli taki eingöngu mið af mannelldissjónarmiðum. Samtökin eru þeirrar skoðunar að markmiðið með frumvarpinu sé fyrst og fremst að afla ríkissjóði aukinna tekna, en mannelldissjónarmið séu eingöngu notuð til að færa hin augljósu markmið í betri búning. Skoðun sinni til stuðnings benda samtökin á að ekki er gert ráð fyrir breyttri neysluhegðun almennings, þar sem tekjur ríkisins eiga að aukast í beinu hlutfalli við hækkun skattsins. Í þessu sambandi er einnig ástæða til að nefna að nágrannalönd okkar, t.d. Danmörk hafa verið að hverfa frá skattheimtu sem rökstudd hafa verið með mannelldismarkmiðum, sbr. niðurfelling s.k. fituskatts þar í landi nú um áramótin.
- b. **Kerfið er ekki gert einfaldara.** Eitt af markmiðum þeirrar vinnu sem unnin var í starfshópnum var að einfalda, samræma og auka skilvirkni í innheimtu á vörugjöldum. Samtökin geta ekki tekið undir að því markmiði sé náð, þar sem sú breyting sem hér er stefnt að leiðir það af sér að mun fleiri vörur munu bera vörugjöld en áður og þá mun einnig þurfa að skipta upp tollflokkum m.t.t. mismunandi sykurinnihalds. Breytingin verður því alls ekki til þess að gera kerfið einfaldara. Innflytjendur þurfa að kalla eftir upplýsingum frá birgjum sínum um sykurinnihald einstakra vara. Búast má við að það muni ekki alltaf reynast auðvelt að afla þeirra upplýsinga og að tollafgreiðsla geti orðið erfiðleikum bundin vegna ýmissa vafamála sem auðveldlega geta komið upp.
- c. **Kerfið er ekki gert sanngjarnara.** Eitt af markmiðunum var að gera vörugjaldkerfið sanngjarnara, m.a. með því að öll innheimta verði á einum stað og að innflytjendur og innlendir framleiðendur búi við jafna aðstöðu að öllu leyti. Það hefur ekki gengið eftir þar sem áfram er gert ráð fyrir því að innlendir framleiðendur geti nýtt sér það fyrirkomulag sem er á skilum á vörugjaldi í dag ef þeir svo kjósa. Sú almenna undanþága sem gilt hefur og innlendir framleiðendur hafa nýtt sér verður því áfram í gildi með tilheyrandi mismunun milli innflutnings annars vegar og innlendar framleiðslu hins vegar. Um það álitamál hvort þessi mismunun stenst ákvæði EES samningsins er fjallað sérstaklega í meðfylgjandi minnisblaði.
- d. **Kerfið verður varla ódýrara í framkvæmd.** Samtökin telja vandséð hvernig vörugjaldskerfið verði ódýrara í framkvæmd eftir þessar breytingar, enda er gert ráð fyrir tilfærslu á stöðugildum milli embætta Ríkisskattstjóra og Tollstjóra.

#### 4. Hversu mikil verður hækkunin?

Eins og fram kemur í frumvarpinu er gert ráð fyrir að fyrirhuguð breyting skili ríkissjóði 800 milljónum króna í viðbótartekjur á þeim tíu mánuðum sem skatturinn verður innheimtur á árinu 2013. Ekki hefur tekist að afla formlegrar staðfestingar á því hvort þetta þýði að á árinu 2014 verði upphæðin 960 milljónir króna. Að mati samtakanna er nauðsynlegt fyrir þingnefndina að kalla eftir staðfestingu á því hjá fjármálaráðuneytinu. Miðað við þetta verða álögur á matvæli í formi vörugjalda tæplega 3,2 milljarðar króna árið 2014, þ.e. til viðbótar þeim 2,2 milljörðum króna sem nú eru lögð á matvælin.

#### 5. Standast ákvæði frumvarpsins EES samninginn?

Sjá meðfylgjandi minnisblað.

#### 6. Hækkun á skuldum heimila

Hin fyrirhugaða hækkun vörugjalda af matvöru mun ein sér leiða til 0,1% hækkunar á vísitölu neysluverðs. Samkvæmt því mun þessi lagabreyting, ef staðfest verður, leiða til tæplega 1,3 milljarða króna hækkunar á skuldum heimilana, eftir því sem útreikningar Samtaka atvinnulífsins leiða í ljós.

#### 7. Samræma ber alla skattheimtu af matvöru

Eins og áður hefur komið fram og jafnframt er lýst í nýútkomnu riti SA um skattstofna atvinnulífsins, eru samtökin eindregið þeirrar skoðunar að samræma beri alla skattheimtu af matvælum í einu þrepi virðisaukaskatts. Slíkt leiddi tvímælalaust til mikillar einföldunar og drægi verulega úr kostnaði í atvinnulífinu og hjá hinu opinbera. Mun skynsamlegra er því að vinna að hækkun neðra þreps virðisaukaskattsins samhliða því sem vörugjöld á matvæli verði felld niður.

#### 8. Vörugjald á aðrar vörur en matvæli.

Sú breyting sem lögð er til á vörugjöldum á einstaka vöruflokka iðnaðarvara er í samræmi við þær tillögur sem sá starfshópur lagði fram. Hér er að mestu verið að eyða út mismunun sem verið hefur í kerfinu, t.d. á ýmsum smærri raftækjum. Samtökin styðja þessar breytingar enda stefna þær í sanngirnisátt.

Virðingarfyllst,

F.h. SVP



Andrés Magnússon, framkvæmdastjóri



## MINNISBLAÐ

Sendandi: **Skrifstofa SVP**  
Dags.: **7.12.12**  
Efni: **Frumvarp til laga um breytingu á vörugjaldslögum**

---

### I.

Fjármála- og efnahagsráðherra hefur lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um vörugjald, nr. 97/1987, og tollalögum, nr. 88/2005, með síðari breytingum, 473. mál. Af frumvarpinu má ráða að markmið þess er tvíþætt, annars vegar að gera álagningu vörugjalda skilvirkari og einfaldari, en hins vegar að færa álagningu vörugjalda í það horf að færa neyslu matvæla í átt til aukinnar hollustu. Þá er frumvarpinu einnig ætlað að auka tekjur ríkissjóðs af vörugjöldum sem lið í tekjuöflunaráformum ríkisstjórnarinnar fyrir árið 2013. Ljóst er að bæði núverandi framkvæmd varðandi gjaldtöku á vörugjöldum sem og sú framkvæmd sem lögð er til grundvallar í fyrirliggjandi frumvarpi veki upp áleitnar spurningar varðandi bæði stjórnskipulegt sem og þjóðréttarlegt gildi þeirrar framkvæmdar. Hér á eftir verður gert grein fyrir einstaka atriðum hvað þetta varðar.

### II.

Samkvæmt 10. gr. EES-samningsins eru tollar á innflutning og útflutning, sem og gjöld sem hafa samsvarandi áhrif, bannaðir milli EES-ríkja. Tekur bann þetta einnig til fjáröflunartolla. Hins vegar hefur ákvæði þetta ekki áhrif á vörugjöld eða aðra skattlagningu sem leggst jafnt á innlenda sem erlenda framleiðslu og hefur því engin verndaráhrif. Við aðild Íslands að EES-samningnum leystu því vörugjöld og skráningargjöld af hólmi einstaka fjáröflunartolla með þeim formerkjum þó að slík gjöld skyldu leggjast jafnt á innlenda sem erlenda framleiðslu. Meginreglan er því sú að gjöld þessi leggist jafnt á alla.

Samkvæmt 14. gr. samningsins er aðildarríkjum óheimilt að leggja hvers kyns beinan eða óbeinan skatt innanlands á framleiðsluvörur annarra samningsaðila umfram það sem beint eða óbeint er lagt á sams konar innlendar framleiðsluvörur. Er aðildarríkjum einnig óheimilt að leggja á framleiðsluvörur annarra samningsaðila innlendan skatt sem er til þess fallinn að vernda óbeint aðrar framleiðsluvörur.

Með 14. gr. samningsins er nánar útfærð almenn krafa EES-samningsins um að ekki sé mismunað eftir þjóðerni við óbeina skattlagningu eða gjaldtöku. Ákvæðið gefur stjórnvöldum því fullt svigrúm til þess að haga skattheimtu með hvaða hætti sem er, svo fremi sem hún leggst jafnt á innlenda og erlenda framleiðslu. Ákvæðið ber einnig að túlka hliðsjón af 11. gr. samningsins sem bannar allar ráðstafanir sem hafa samsvarandi áhrif og magntakmarkanir. Þetta á við um skattlagningu sem hefur það í för með sér að erlend framleiðsluvara er látin sæta hærri álögum en sambærileg innlend vara.

Hægt er að skattleggja vöru þótt ekki sé um neina samsvarandi framleiðslu að ræða innanlands ef gjaldið er hluti af almennu skattheimtakerfi sem rekið er án tillits til uppruna vöru.

### III.

Þrátt fyrir að samkvæmt EES-samningnum sé heimilt að leggja á sérstök vörugjöld þá verður eftir sem áður að tryggja að framkvæmd gjaldtökkunnar raski ekki samkeppni á markaði eða aðilum sé mismunað með einum eða öðrum hætti, t.d. eftir framleiðslulandi. Samkvæmt

núverandi fyrirkomulagi fá þeir innlendu framleiðendur sem framleiða vörugjaldsskylda vöru svo kölluð vörugjaldsskírteini. Felur slíkt í sér að þeir fá vörugjöld af aðföngum sínum endurgreidd. Í fyrirliggjandi frumvarpi til breytinga á vörugjaldslögum er lagt til að þetta fyrirkomulag haldi gildi sínu, þ.e. standi innlendum framleiðendum áfram til boða ásamt öðrum valkosti sem þar er kynntur.

Með framangreindu fyrirkomulagi er aðilum því í raun mismunað eftir því hvort um sé að ræða vöru sem framleidd er hér á landi eða fullunnin í öðru aðildarríki EES-samningsins. Felst sú mismunun í því að innlendum framleiðendum stendur til boða að greiða umrædd vörugjöld eftir á og þá í samræmi við það magn sem sannarlega var nýtt hverju sinni. Hins vegar ber innflytjendum að greiða við innflutning umrætt gjald og verða þeir um leið að taka á sig öll afföll sem verða varðandi hina gjaldskyldu vöru.

Til frekari skýringar um þennan mismun má setja upp meðfylgjandi dæmi um hvernig gjaldtöku væri háttað með tiltekna árstíðarvöru líkt og páskaegg (allt magn er gefið upp í mjög svo einfaldaðri mynd). Ef um er að ræða innlenda framleiðanda páskaeggja þá flytur hann inn gjaldskylt hráefni, alls 100 kg. Hins vegar nýtir hann eingöngu 80 kg. af því magni og því ber honum einungis að greiða eftir á fyrir þau 80. kg. og því tekur hann t.d. ekki á sig nein afföll. Ef hins vegar er um að ræða innflytjanda á tilbúnum páskaeggjum frá EES-ríki þá flytur hann inn 100 kg. af eggjum og ber honum að greiða fyrir alls umrædd 100 kg. Þótt hann selji eingöngu 80 kg. af páskaeggjum. Þannig tekur innflytjandinn á sig afföll upp á 20 kg. Það er því engum vafa undirorpið að þessi framkvæmd gjaldtökkunnar mismunar verulega aðilum eftir því hvort um er að ræða innlenda framleiðendur eða innflytjendur.

Hvort sem vörugjöld verða talin samræmast t.a.m. ákvæðum EES-samningsins þá felur fyrirkomulag þetta í sér verulega mismunum varðandi framkvæmd þeirrar gjaldtöku sem telja verður að sé illsamræmanleg þeirri meginreglu áðurnefndra ákvæða EES-samningsins um að gjöld skulu falla jafnt á alla, óháð framleiðslulandi.

#### IV.

Til viðbótar þeim álitaeftum um hvort þessi framkvæmd mismuni aðilum í skilningi EES-samningsins þá kemur einnig til skoðunar hvernig þessi framkvæmd samrýmist jafnræðisreglu stjórnsýsluréttarins sem og jafnréttisákvæði stjórnarskrárinnar.

Að óbreyttu er því viðhaldið ákveðinni mismunum varðandi framkvæmd á gjaldtöku vegna vörugjalda á grundvelli þess *hvar vara er framleidd*, þ.e. hvort hún er framleidd hér á landi eða flutt hingað til landsins fullunnin. Hafa verður í huga að andlag gjaldtökkunnar er það sama og bundið í lög.

Til að koma á fullu jafnræði varðandi framkvæmd gjaldtökkunnar þá þurfti að samræma framkvæmd hennar þannig að aðilar verði jafnsettir, hvort sem um er að ræða innlenda framleiðendur eða innflytjendur. Verði hins vegar umræddu kerfi viðhaldið, með tilheyrandi mismunum og röskum á samkeppnislegum forsendum, þá kemur til greina að láta á þá mismunum reyna, hvort sem það er fyrir innlendum úrskurðaraðilum eða Eftirlitsstofnun EFTA (ESA).