

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um vörugjald, nr. 97/1987, og tollalögum, nr. 88/2005, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ögmund Hrafn Magnússon frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Halldór Árnason frá Samtökum atvinnulífsins, Lárus M.K. Ólafsson frá Samtökum verslunar og þjónustu, Almar Guðmundsson frá Félagi atvinnurekenda, Dóru Guðrúnu Guðmundsdóttur og Hólmfríði Þorgeirsdóttur frá embætti landlæknis, Ingibjörgu Guðmundsdóttur og Guðmundur Jóhann Árnason frá embætti tollstjóra og Orra Hauksson, Sigurð B. Halldórsson og Ragnheiði Héðinsdóttur frá Samtökum iðnaðarins. Þá hafa nefndinni borist umsagnir um málið frá Félagi atvinnurekenda, Samtökum iðnaðarins, Samtökum verslunar og þjónustu og tollstjóra.

Forsaga málsins.

Í desember 2012 voru samþykkt á Alþingi lög nr. 156/2012, um breytingu á lögum um vörugjald, nr. 97/1987, og tollalögum, nr. 88/2005, með síðari breytingum. Þeim var ætlað að færa álagningu vörugjalda í það horf að hún hvetti til neyslu á hollari matvælum á þann hátt að gjöldin legðust eingöngu á vörur sem innihalda sykur eða sætuefni. Jafnframt var innlendum framleiðendum og innflytjendum gert kleift að greiða vörugjald af vörum sínum í samræmi við sykurinnihald vöru. Innflytjendur hafa þannig möguleika á að tilgreina á tollskýrslu sykurinnihald vörugjaldsskyldrar vöru og innlendir framleiðendur hafa möguleika á að kaupa sykur með vörugjaldi og standa þannig skil á greiðslu vörugjalds á grundvelli raunverulegs sykurinnihalds. Bæði innlendir framleiðendur og innflytjendur hafa þó möguleika á því að standa áfram skil á vörugjaldi með sama hætti og gert hefur verið, þ.e. innflytjendur greiða vörugjald við innflutning í samræmi við það gjald sem lagt er á það tollskrárnúmer sem vara fellur í og framleiðendur af sinni framleiðslu, einnig í samræmi við tollflokkun.

Í frumvarpi því sem nefndin hefur hér til umfjöllunar eru lagðar til lagfæringar á vörugjaldalögum til viðbótar þeim sem samþykktar voru með lögum nr. 156/2012. Flestar eru smávægilegar og snúast um hvaða tollskrárnúmer ná yfir vörur sem innihalda sykur eða sætuefni og hversu hátt hlutfall sykurs eða sætuefna er. Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu eru tilkomnar vegna athugasemda frá tollstjóra og þeim sem koma til með að greiða vörugjald af framleiðsluvörum og innflutningi. Talið hefur verið rétt að bregðast við þeim athugasemdum til að sníða mögulega hnökra af fyrri lagasetningu.

Efni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um vörugjald, nr. 97/1987, og tollalögum, nr. 88/2005. Meginefni frumvarpsins má skipta í þrennt. Í fyrsta lagi er um að ræða lagfæringar og uppfærslur á lögum um vörugjald. Í öðru lagi er um að ræða breytingar á viðauka

I við lög um vörugjald og í þriðja lagi er um að ræða breytingar á tollskrá í viðauka I við tollalög. Nefndin vekur athygli á að lagfæringar á ákvæðum laganna sjálfra, þ.e. 1.–4. gr. í frumvarpinu, eru smávægilegar og snúast um að leiðrétta tilvísanir til annarra laga sem hafa breyst. Breytingar á viðauka I við lög um vörugjald snúa að brottfellingu nokkurra tollskrárnúmera úr viðaukanum og breytingu á gjaldi á nokkrum númerum þar sem komið hefur í ljós að sykurinnihald í þeim vörum sem falla undir tollskrárnúmerin er annaðhvort meira eða minna en áður var talið. Loks er lagt til að nokkrum tollskrárnúmerum verði bætt við lögin þar sem komið hefur í ljós að vörur sem falla undir tollskrárnúmerin innihalda sykur eða sætuefni. Breytingarnar á tollskrá í viðauka I við tollalög snúast um að tollskrárnúmerum sem ná yfir bragðbætt gos sem ekki inniheldur sykur eða sætuefni er bætt við 22. kafla tollskrár. Með því er ætlað að tryggja að ekki verði lagt vörugjald á umrædda vöru. Auk þess er tollskrárnúmerum í 29. kafla tollskrár skipt upp til þess að tryggja að álagning vörugjalda gangi jafnt yfir öll sætuefni. Bæði í greinargerð frumvarpsins og við meðferð nefndarinnar á málinu hefur komið fram að ekki sé ósennilegt að frekari hnökrar komi í ljós þegar reyna fer á framkvæmdina eftir gildistöku laganna sem gætu kallað á frekari breytingar. Markmið laga nr. 156/2012 var að hluta til að einfalda stjórnsýslu og reglubyrði og er það einnig tilgangur frumvarps þess sem nefndin hefur hér til meðferðar.

Umfjöllun nefndarinnar.

Nefndin fjallaði um málið á fundum sínum og fékk til sín helstu hagsmunaaðila. Við umfjöllun nefndarinnar nú komu að mestu fram sömu sjónarmið og við meðferð nefndarinnar á frumvarpi því er varð að lögum nr. 156/2012 í desember sl. Gestir nefndarinnar gerðu almennt ekki athugasemdir við efni frumvarpsins, enda um leiðréttingar á fyrra frumvarpi að ræða, heldur voru gerðar athugasemdir við vörugjaldafyrirkomulagið sem slíkt, einkum tvö atriði. Er þar annars vegar vísað til þess að skv. 10. gr. laga um vörugjald eru gefin út svokölluð vörugjaldsskírteini til innlendra framleiðenda sem framleiða vörugjaldsskylda vöru. Það felur í sér að þeir fá vörugjöld af aðföngum sínum endurgreidd. Þeir innlendu framleiðendur sem þannig fá vörugjöld endurgreidd af aðföngum þurfa hins vegar að greiða vörugjöld af fullunninni framleiðsluvöru en það er gert eftir á miðað við það magn sem selt er. Í því felst að framleiðandi þarf aðeins að greiða vörugjald af þeim hluta sem sannanlega selst. Verði afföll af aðföngum, þ.e. ef hluti þeirra nýtist ekki við framleiðsluna eða það sem framleitt er selst ekki, greiðir framleiðandinn ekki vörugjald af þeim hluta. Sá sem flytur inn fullunna vöru þarf hins vegar að greiða vörugjald af öllum vörum sem fluttar eru inn og skiptir í þeim efnum ekki máli þó að hluti vörunnar seljist ekki. Sá hluti er samt sem áður vörugjaldsskyldur og verður innflytjandinn að taka á sig þau afföll sjálfur og greiða vörugjöldin. Komið hafa fram þau sjónarmið að þetta fyrirkomulag kunni að brjóta gegn EES-samningnum og þeirri meginreglu að gjöld sem lögð eru á skuli falla jafnt á alla óháð framleiðslulandi og að óheimilt sé að haga gjaldtöku þannig að innlendum framleiðendum sé sérstaklega hyglt, sbr. 10. og 14. gr. EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið. Í framkvæmdinni á innheimtu vörugjalda felst því ákveðin mismunun á grundvelli þess hvar vara er framleidd. Þá var með lögum nr. 156/2012 boðið uppá tvo möguleika við skil á vörugjaldi, innlendum framleiðendum er annars vegar mögulegt að nýta sér núverandi fyrirkomulag sem lýst er hér að framan eða að skila ekki vörugjaldi af vörum sínum heldur kaupa einfaldlega aðföng til framleiðslunnar og fá gjaldið ekki endurgreitt. Með þessum hætti losnar framleiðandi undan umstangi sem fylgir annars skilum á gjaldinu. Innflytjanda er annars vegar heimilt að skila vörugjaldi í samræmi við tollflokkun vörunnar og í samræmi við það gjald sem lagt er á tollskrárnúmerið en það gjald tekur mið af áætluðu sykurinnihaldi vörunnar.

ar. Hins vegar getur innflytjandi skilað vörugjaldi í samræmi við hlutfall viðbættis sykurs í vörunni geti hann framvísað innihaldslýsingu frá framleiðanda vörunnar þar sem magn viðbættis sykurs er tiltekið. Í greinargerð með frumvarpinu segir að með því að gefa framleiðendum og innflytjendum val um skilin sé þeim gert kleift að velja að greiða aðeins vörugjald í samræmi við raunverulegt hlutfall viðbættis sykurs í vörunni.

Ljóst er að fyrirtæki eru misvel í stakk búin til að nýta sér það að greiða aðeins af því magni sykurs sem raunverulega er notað því slík skil á vörugjaldi hafa í för með sér töluverða umsýslu. Smærri fyrirtæki eiga því erfitt með að nýta sér það kerfi.

Hins vegar hafa gestir nefndarinnar gagnrýnt vörugjaldafyrirkomulagið sem slíkt sem ógegnsett og flókið kerfi sem uppfylli ekki markmið um gagnsæja, samræmda og skilvirka skattheimtu. Það frumvarp sem hér er til meðferðar lýsir í hnotskurn þeim vandamálum sem felast í vörugjaldafyrirkomulaginu. Líklegt er að gera þurfi frekari breytingar á tollflokkum til að samræma gjaldtöku og allt eins líklegt að það muni vinda upp á sig með enn frekari breytingum þar sem brugðist er við nýjum vörum á markaðnum og misræmi í gjaldtöku þeirra. Almenn er það niðurstaða gesta að vörugjöld séu úrelt fyrirkomulag við skattlagningu og að nær sé að nota virðisaukaskattkerfið til að ná fram markmiðum þeim sem stefnt er að með vörugjaldafyrirkomulaginu.

Í ljósi þessarar gagnrýni áréttar meiri hlutinn þau sjónarmið sem fram koma í nefndarálit meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar við umfjöllun nefndarinnar um frumvarp það er varð að lögum nr. 156/2012 (þskj. 789, 473. mál). Þar kemur fram að því frumvarpi var ætlað að afla ríkissjóði tekna til að standa straum af ríkisfjármálaáætlun stjórnvalda og þjóna markmiði um jöfnun fjárlaga. Nefndin tók þá til skoðunar mismunandi leiðir til að þjóna þessu markmiði og komu þar einkum fjórar leiðir til álitu. Í fyrsta lagi að hækka neðra þrep virðisaukaskatts en sú leið hefði leitt til almennrar hækkunar matvælavæðs í landinu með verulegum tilheyrandi áhrifum á vísitölu neysluverðs. Sú leið var ekki talin fær. Í öðru lagi að hækka umtalsvert vörugjöld. Í þriðja lagi að halda núverandi vörugjaldakerfi óbreyttu en flytja einstaka vörutegundir matvæla milli virðisaukaskattþrepa. Í fjórða lagi að fara þá leið sem lögð var til í frumvarpinu og varð að lögum nr. 156/2012. Það var niðurstaða meiri hlutans að síðastnefnda leiðin væri heppilegust þar sem hún væri til þess fallin að viðhalda mestu innra samræmi og jafnræði í kerfinu án þess að auka flækjustig frá núverandi framkvæmd. Þá tók meiri hlutinn einnig fram að þörf væri á heildarendurskoðun á fyrirkomulagi vörugjalda og virðisaukaskatts með það fyrir augum að einfalda og samræma álagningu og draga úr undanþágum og lækka almennar álögur. Meiri hlutinn áréttar þessi sjónarmið og telur þau enn eiga að fullu við.

Breytingartillögur.

Meiri hlutinn gerir tillögu um nokkrar breytingar á frumvarpinu. Í fyrsta lagi er lagt til að innlendir framleiðendur fái sama valmöguleika og innflytjendur um að tiltaka á vörugjalds-skýrslu hversu hátt sykurinnihald framleiðsluvörunnar er og greiða vörugjald í samræmi við það. Hagsmunaaðilar hafa bent á að misræmi geti skapast á milli innflytjenda og innlendra framleiðenda þegar tvær mismunandi vörutegundir frá sama framleiðenda falla undir sama tollskrárnúmer en eru með mismunandi sykurinnihald. Með þessari leið er brugðist við þessum aðstæðum.

Í öðru lagi er lagt til að vörugjald verði fellt niður af tollskrárnúmerunum 0403.1019 og 0403.1029 sem innihalda óbragðbætt jógúrt og tollskrárnúmerunum 0403.9014 og 0403.9019 sem innihalda sýrðan rjóma. Vörutegundir sem innihalda sykur eða sætuefni falla ekki undir þessa tollflokka. Jafnframt er lagt til að vörugjald verði fellt niður af náttúrulegu hunangi.

Er það lagt til í ljósi þess að um er að ræða vöru sem inniheldur ekki viðbættan eða unninn sykur. Einnig er lagt til að tollskrárnúmerin 2905.4300, 2905.4400, 2905.4910 og 2940.0010 falli brott úr upptalningu í d-lið 5. gr. frumvarpsins. Hagsmunaaðilar hafa bent nefndinni á að í umræddum númerum sé að finna vöru sem fyrst og fremst sé nýtt sem uppfyllingarefni í framleiðsluvörur og hafi lægra sætugildi en sykur. Lagt er til að ráðuneytinu verði falið að kanna þetta atriði nánar.

Í þriðja lagi er lagt til að mörk fyrir verðmæti einstaks hlutar sem ferðamönnum er heimilt að flytja tollfrjálst til landsins verði það sama og heimilt heildarverðmæti. Verði þessi tillaga samþykkt hefur tollstjóri bent á að ástæða sé til að taka af tvímæli um hvort draga eigi viðmiðunarfjárhæðina frá heildarverðmæti hlutar í þeim tilvikum þar sem verðmæti hlutarins er yfir þessum mörkum eða hvort í slíkum tilvikum eigi að greiða gjöld af öllu verðmæti hlutarins. Meiri hlutinn leggur til óbreytta framkvæmd og að fyrri valkosturinn verði því fyrir valinu.

Í fjórða lagi er lagt til að tollskrárnúmerið 0402.1000 sem inniheldur mjólkurduft falli brott úr viðauka I við lögina og úr tollskrá. Í staðinn er lagt til að þar verði tvö númer sem innihaldi mjólkurduft: annars vegar 0402.1010 án viðbætts sykurs eða annars sætuefnis og hins vegar 0402.1090 með lýsingunni „annað“. Einnig er lagt til að kveðið verði á um gjaldskyldu tollskrárnúmersins 0402.1090 í lögum um vörugjald og lagt á það 15 kr. vörugjald.

Í fimmta lagi er lagt til að lögina öðlist þegar gildi en ívilnandi ákvæði komi til framkvæmda 1. mars sl. Íþyngjandi ákvæði, þar sem tollskrárnúmerum er bætt við A-lið viðauka I við lög um vörugjald, komi til framkvæmda við gildistöku.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er til laga um í sérstöku þingskjali.

Lilja Mósésdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 6. mars 2013.

Helgi Hjörvar,
form., frsm.

Lilja Rafney Magnúsdóttir.

Magnús Orri Schram.

Álfheiður Ingadóttir.

Oddný G. Harðardóttir.