



VIÐSKIPTAHÁSKÓLINN

BIFRÖST

**Rannsóknasetur  
verslunarinnar**

**RSV 05:01**

## **Skattlagning vöru og þjónustu á Íslandi**

Björn Snær Atlason  
Jón Þór Sturluson

nóvember 2005



## Formáli

Hér ber fyrir augu fyrstu skýrslu Rannsóknaseturs verslunarinnar í ritröð um ytra umhverfi smásöluverslunar. Hér er athyglinni beint að skattlagningu vöru og þjónustu á Íslandi. Að skýrslunni hefur unnið Björn Snær Atlason, viðskiptafræðingur, ásamt Jóni Þór Sturlusyni forstöðumanni Rannsóknaseturs verslunarinnar.

Bifröst, 2. nóvember 2005

Dr. Jón Þór Sturluson,  
forstöðumaður Rannsóknaseturs verslunarinnar  
Viðskiptaháskólinn á Bifröst



## Efnisyfirlit

---

Töfluskrá .....	7
Myndaskrá.....	8
Ágrip.....	9
1. Inngangur .....	13
2. Neysluskattar á Íslandi og í Evrópu .....	15
2.1. Tollar .....	16
2.2. Virðisaukaskattur .....	23
2.2.1. Almenn skatthlutfall.....	24
2.2.2. Neysluvörur og fleira .....	24
2.2.3. Húsnæði.....	25
2.2.4. Afþreying .....	25
2.2.5. Samgöngur .....	26
2.2.6. Þjónusta .....	26
2.3. Vörugjöld .....	27
2.3.1. Áfengi.....	28
2.3.2. Tóbak.....	28
2.3.3. Eldsneyti.....	29
2.3.4. Vörugjöld á aðrar vörur .....	30
2.3.5. Skattlagning ökutækja .....	30
2.4. Samantekt.....	31
2.4.1. Matvörur.....	32
2.4.2. Fatnaður.....	38
2.4.3. Heimilistæki .....	39
2.4.5. Áfengi.....	39
2.4.7. Tóbak.....	40
2.4.9. Bensín.....	41
2.4.10. Niðurstöður.....	42
3. Hagfræðikenningar um skattlagningu .....	43
3.1. Sjónarmið skattlagningar.....	43
3.1.1. Umframbyrði.....	44
3.1.2. Nefskattur .....	44
3.2. Jöfnuður og skilvirkni .....	44
3.3. Neysluskattar .....	45
3.4. Skattbyrði neysluskatta .....	47
3.4.1. Teygni.....	47
3.4.2. Verðteygni eftirspurnar .....	48
3.4.3. Verðteygni framboðs.....	49
3.5. Álagning neysluskatts .....	49
3.5.1. Skattar á ytri áhrif.....	50
3.5.1.1. Tóbak.....	50
3.5.1.2. Áfengi.....	51
3.5.1.3. Eldsneyti.....	51
3.6. Skipting skattbyrðar .....	53

3.6.1.	Fullkomin samkeppni .....	53
3.6.2.	Einkasala .....	55
3.6.3.	Fákeppni .....	56
3.7.	Tollar .....	56
3.7.1.	Kjörtollur .....	57
3.7.2.	Innflutningskvótar .....	58
3.7.3.	Verndunarsjónarmið .....	58
3.7.4.	Gjaldgeng rök fyrir tollvernd .....	60
4.	Tillögur um úrbætur .....	61
4.1.	Flatur skattur á neysluvörur .....	61
4.2.	Lægra skattþrep á matvæli .....	62
4.3.	Niðurfelling vörugjalda .....	62
4.4.	Hagkvæmni og jöfnuður .....	63
4.5.	Tollar og landbúnaðarvörur .....	66

## Töflulisti

Tafla 1: Hlutfall innflutnings frá Evrópusambandinu af heildarinnflutningi hvers lands.....	17
Tafla 2: Tollar á kjötafurðir.....	18
Tafla 3: Tollar á mjólkurvörur .....	19
Tafla 4: Tollar á grænmeti.....	20
Tafla 5: Tollar á ávexti .....	20
Tafla 6: Tollar á kaffi, te og sykur .....	21
Tafla 7: Tollar á pasta.....	21
Tafla 8: Tollar á fatnað.....	22
Tafla 9 Tollar á húsbúnað og tæki.....	23
Tafla 10: Virðisaukaskattsþrep í nokkrum löndum, 2004.....	24
Tafla 11: Virðisaukaskattur á völdum vöruflokkum .....	25
Tafla 12: Virðisaukaskattur á þjónustu vatns- og orkuveitna .....	25
Tafla 13: Virðisaukaskattur af afþreyingu .....	26
Tafla 14: Virðisaukaskattur á samgöngur .....	26
Tafla 15: Virðisaukaskattur á þjónustu .....	27
Tafla 16: Vörugjald á áfengi .....	28
Tafla 17: Vörugjald á áfengislíttra .....	28
Tafla 18: Vörugjöld á tóbak .....	29
Tafla 19: Vörugjald á bensíni og olíu.....	29
Tafla 20: Önnur vörugjöld.....	30
Tafla 21 Hlutdeild valinna vörutegunda í heildarútgjöldum, eftir tekjuhópum .....	64

## Myndalisti

Mynd 1: Neysluskattar sem hlutfall af heildarskattlagningu árið 2002 .....	16
Mynd 2: Opinber gjöld á frosnar nautalundir.....	32
Mynd 3: Opinber gjöld á mjólk.....	33
Mynd 4: Opinber gjöld á smjör .....	34
Mynd 5: Opinber gjöld á tómata .....	34
Mynd 6: Opinber gjöld á banana.....	35
Mynd 7: Opinber gjöld á kaffi.....	36
Mynd 8: Opinber gjöld á strásykur .....	36
Mynd 9: Opinber gjöld á pasta.....	37
Mynd 10: Opinber gjöld á jakkaföt.....	38
Mynd 11: Opinber gjöld á skó.....	38
Mynd 12: Opinber gjöld á kæliskápa .....	39
Mynd 13: Opinber gjöld á áfengi .....	40
Mynd 14: Opinber gjöld á sígarettur .....	41
Mynd 15: Opinber gjöld á bensín.....	42





## Ágrip

---

Þegar á heildina litið er skattlagning vöru og þjónustu einna mest hér á landi, í samanburði við okkar helstu nágrannalönd. Það eru einkum matvörur sem hvað hæst eru skattlagðar hér og þá fyrst og fremst landbúnaðarvörur sem framleiddar eru hér á landi. Tollar vega þar hvað þyngst. Á móti eru ýmsar aðrar vörur eins og ávextir, kaffi, te, sykur og aðrar landbúnaðarvörur sem framleiddar eru á suðlægari slóðum tollfrjálsar hér á landi. Við samanburð á tollum milli Íslands og Noregs annars vegar og landa innan Evrópusambandsins hins vegar verður þó að taka tillit til þess að tollar hér og í Noregi hafa talsvert meira vægi en tollar innan Evrópusambandsins. Þetta stafar af því að herra hlutfall þess varnings sem neytt er innan Evrópusambandsins er framleitt innan sambandsins og ber því ekki tolla.

Vörugjöld eru nokkuð umfangsmikil hér á landi og á það meðal annars við um ákveðinn flokk matvæla. Ísland hefur nokkra sérstöðu þar þó enn séu lögð vörugjöld á ákveðnar matvörur bæði í Noregi og Danmörku. Í löndunum nú eru vörugjöld langfyrirferðarmest á eldsneyti, áfengi og tóbak. Er þá einkum tekið tillit til þeirra ytri áhrifa sem skapast af notkun þeirra. Vörugjöld á áfengi eru hæst hér og í Noregi en vörugjald á bensín hér á landi er hins vegar undir meðaltali landanna nú.

Ákveðin fórnarskipti eru milli skilvirkrar skattastefnu og skattastefnu sem miðar að jöfnuði því tilfærsla tekna á grundvelli jafnaðar hefur áhrif á skilvirkni. Hvað viðkemur

álagningu neysluskatta þá er skilvirkasta leiðin að skattleggja vörur í öfugu hlutfalli við verðteygni eftirspurnar. Þetta er hins vegar sjaldnast sú leið sem farin er í álagningu neysluskatta þar sem stjórnvöld horfa einnig til jöfnuðarsjónarmiða bæði fyrir neytendur og innlenda framleiðendur. Því er gjarnan reynt að skattleggja þær vörur minna sem hinir efnaminni neyta mikils af eða innlendir aðilar framleiða hlutfallslega mikið af. Spurn eftir slíkum vörum hefur þó gjarnan lága verðteygni þannig að togstreita myndast á milli skilvirkni og jöfnuðar. Viðtekin skoðun er að þetta eigi sérstaklega við um mat- og drykkjarvöru en nýlegar rannsóknir á neyslumynstri Íslendinga benda til þess að hlutdeild matar- og drykkjarvöru í innkaupakörfunni sé nokkuð svipuð hjá ólíkum tekjuhópum. Aðrar aðgerðir en lækkun matarskatts, svo sem almenn lækkun virðisaukaskatts, hljóta því að vera skilvirkari í því augnamiði að auka jöfnuð.

Þó svo að flatir skattar á neysluvörur séu almennt ekki skilvirkir er ljóst að samræming á virðisaukaskatti, þannig að matarskattur hækki til samræmis við almennan virðisaukaskatt, væri til þess fallið að auka hagkvæmni í kerfinu. Engu síður mætti ná fram jöfnunaráhrifum með lækkun almennu skattprósentunnar. Þó ætti ekki að fara of geyst í að lækka almenna virðisaukaskattinn því frá þjóðhagslegu sjónarmiði er heppilegra að skattur leggist þyngra á neyslu en tekjur. Fyrir vikið er sparnaði gert hátt undir höfði samanborið við skattkerfi þar sem þorri tekna hins opinbera reiknast af tekjum einstaklinga og fyrirtækja. Aukin áhersla á neysluskatta á kostnað tekjuskatta er til þess fallin að efla sparnað, stækka fjármagnsstofn þjóðarinnar og þar með efla hagvöxt og kaupmátt.

Vörugjöld á matvæli og vörugjöld almennt þarfnast verulegrar endurskoðunar við. Vörugjöld byggja í mörgum tilfellum á afar veikum og tilviljanakenndum grunni, enda var þeim upphaflega einkum ætlað að bæta upp tekjutap ríkisins vegna afnáms tolla á grundvelli EFTA samningsins. Afnáam vörugjalda ætti að stuðla að auknu gagnsæi í skattlagningu og aukinni skilvirkni.

Íslensk stjórnvöld halda verndarhendi yfir íslenskum landbúnaði, meðal annars með því að leggja háa innflutningstolla á landbúnaðarvörur sem framleiddar eru hér á landi. Rökin á bakvið slíka verndun eru ekki viðskiptalegs eðlis heldur snúast um byggðastefnu og fæðuöryggi landsins. Tollar eru til þess fallnir að bjaga bæði verðhlutföll og neysluhegðun. Stjórnvöld gætu náð byggðamarkmiðum sínum með skilvirkari hætti með því að fella niður innflutningsgjöld og auka í staðin beingreiðslur til bænda. Þessa breytingu mætti til að mynda

fjármagna með hækkun virðisaukaskatts á matvæli til samræmingar við almennan virðisaukaskatt.

Tollkvótar hafa fyrst og fremst þann tilgang að tryggja lágmarksaðgang fyrir erlendar matvörur og blóm inná íslenskan markað. Ávinningur neytenda af þessu fyrirkomulagi er lítil sem enginn enda ígildi tollafriðindanna innheimt af ríkissjóði með útboði á tollkvótum.



## 1. Inngangur

---

Skattar hafa í gegnum aldirnar ávallt verið áberandi í pólitískri og hagfræðilegri umræðu. Haft er eftir Jean-Baptiste Colbert (1619-83), fjármálaráðherra Lúðvíks fjórtánda, að list skattlagningar felist í því að reyta gæsina með það að markmiði að ná sem flestum fjöðrum með sem minnstum látum.<sup>1</sup> Nútímahagfræði hefur ekki eins bituryrta nálgun og leggur áherslu á að skattar skuli innheimtir til að auka hagfræðilega skilvirkni og skapa sanngjarna tekjudreifingu í samfélaginu.<sup>2</sup>

Skattar hafa margvísleg áhrif á samfélagið og koma þau áhrif fram með ýmsum hætti. Í umræðunni um verðmyndun á smásölumarkaði og þá sérstaklega á matvörumarkaði hafa meðal annars vaknað spurningar um áhrif skatta. Þegar kemur að samanburði á vöruverði á Íslandi og í nágrannalöndunum er Ísland nær undantekningarlaust í einu af efstu sætum yfir hæsta vöruverð. Ýmsar ástæður hafa verið nefndar fyrir þessu. Ljóst er að margir þættir hafa áhrif á vöruverð og að einn þeirra þátta er skattlagning. Kunna þá að vakna upp spurningar um hvernig skattlagningu sé háttað hér í samanburði við nágrannalöndin og hvort sé hugsanlegt að skattar séu einn af þeim þáttum sem orsaka hátt verðlag hér á landi. Út frá þessari umræðu vaknaði áhugi á því að rannsaka nánar hvernig skattlagningu á smásöluverslun er háttað hér á landi í samanburði við nágrannalöndin. Í skýrslunni er áhersla lögð á eftirtalda þætti:

---

<sup>1</sup> Stevenson (1967).

<sup>2</sup> Rosen (1995). Bls. 271.

- Eðli skattlagningar á vörur og þjónustu á Íslandi annars vegar og í völdum samanburðarlöndum hins vegar.
- Þann mun sem er á álagningu tolla, virðisaukaskatts og vörugjalda hér á landi og í samanburðarlöndunum.
- Helstu hagfræðikenningar sem snúa að skattlagningu með sérstakri áherslu á kenningar um skattlagningu einkaneyslu.
- Tillögur sem settar hafa verið fram um breytingar á núverandi skattkerfi út frá kenningum hagfræðinga um skattlagningu.

Viðfangsefni skýrslunnar er þrískipt. Í fyrsta lagi verður gerður samanburður á opinberri gjalddöku í smásöluverslun þar sem tollar, virðisaukaskattur og vörugjöld verða til skoðunar. Reynt verður að varpa ljósi á mismunandi áherslur milli Íslands og valinna samanburðarlöndanna hvað viðkemur opinberri gjalddöku á neyslu.

Þvínæst, í þriðja kafla, verður leitast við að draga fram helstu hagfræðikenningar er snúa að skattlagningu og verður sérstök áhersla lögð á skoða helstu kenningar er snúa að skattlagningu á neyslu. Verða reifuð helstu sjónarmið skattlagninga með tilliti til jafnaðar og skilvirkni. Auk þess verða skoðuð rök hagfræðinnar fyrir hærri skattlagningu á ákveðnar vörur og reynt að varpa ljósi á hvernig skattbyrði skiptist milli kaupenda og seljenda miðað við mismunandi markaðsaðstæður. Einnig verður farið yfir röksemdir fyrir álagningu tolla og tollkvóta skoðaður.

Í fjórða og síðasta kafla er fjallað um nokkrar helstu tillögur til úrbóta sem hin ýmsu stjórnmalasamtök og hagsmunaaðilar hafa sett fram að undanfögnu. Tillögurnar eru skoðaðar og metnar með tilliti til helstu hagfræðikenninga varðandi skatta. Meðal þess sem skoðað er eru tillögur um 15% flatan skatt, tillögur um lækkun matarskatts og tillögur um að fella niður vörugjöld á matvæli. Einnig verður verndarstefna stjórnvalda í landbúnaðarmálum tekin til skoðunar út frá hagfræðilegum sjónarmiðum og röksemdum stjórnvalda.

Jafn umfangsmiklu efni og skattamálum er ekki hægt að gera fullnaðarskil í stuttri skýrslu sem þessari. Áherslunni verður því einkum beint að áhrifum tolla, virðisaukaskatts og vörugjalda í skattlagningu á smásöluverslun. Áhrif launatengdra gjalda og tekjuskatts fyrirtækja verða ekki metin inn í vöruverð í þessum samanburði.

## 2. Neysluskattar á Íslandi og í Evrópu

---

Í þessum kafla verður leitast við að bera saman skattlagningu á vöru og þjónustu hér á landi og í völdum samanburðarlöndum. Verður í því sambandi einkum litið til Norðurlandanna auk valinna Evrópulanda eða Evrópusambandsins í heild ef það á við. Skattlagning á neysluvörum kemur fram í ýmsu formi. Þannig eru ýmis gjöld sem leggjast á smásöluvörur eins og tollar, almenn vörugjöld, virðisaukaskattur auk ýmissa annarra gjalda sem leggjast á eftir efni og eðli vörunnar.<sup>3</sup> Misjafnar ástæður geta legið að baki skattlagningu á neysluvörum. Í sumum tilvikum er leitast við að afla tekna fyrir ríkissjóð eða vernda innlenda framleiðslu. Í öðrum tilvikum er verið að leiðrétta ákveðinn kostnað sem notkun tiltekinna vara hefur í för með sér fyrir samfélagið.

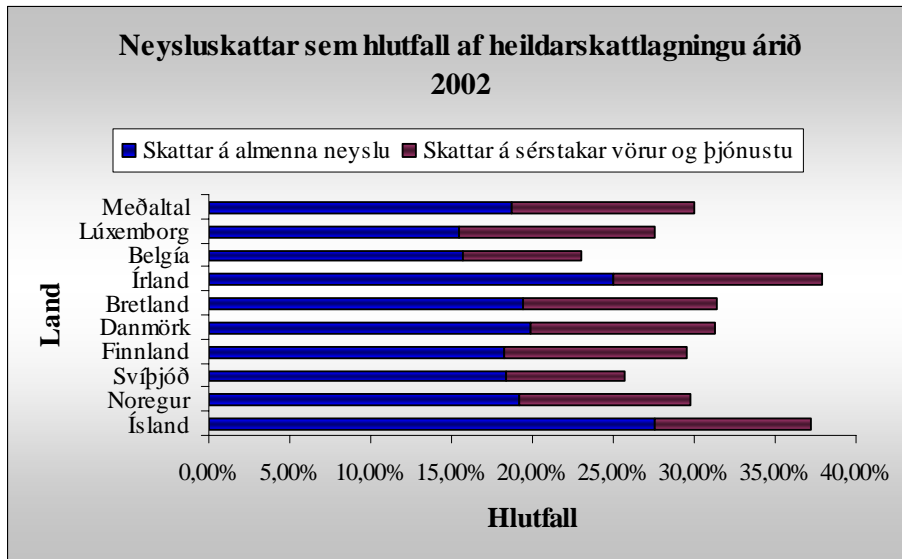
Þeim ríkjum fjölgar sífellt þar sem neysluskattar eru mikilvæg tekjulind. Virðisaukaskattur hefur í gegnum árin sannað gildi sitt í að afla skatttekna á hlutlausan og gagnsæjan hátt.<sup>4</sup> Virðisaukaskattur og vörugjöld eru að meðaltali nú um 30% þeirra tekna sem stjórnir ríkja innan OECD afla. Virðisaukaskattur er nú ráðandi í skattlagningu á neyslu meðan vörugjöld hafa orðið sífellt umfangsminni tekjustofn. Þetta endurspeglar trúlega sívaxandi vilja fyrir víðtæka skattlagningu vöru og þjónustu í stað skattlagningar á einstakar vörur. Þó eru vörugjöld enn talsvert notuð til neyslustýringar, þar sem mörg lönd leggja há gjöld á vörur eins og tóbak og eldsneyti.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Frumvarp til tollalaga.

<sup>4</sup> OECD (2004). Bls. 16.

<sup>5</sup> OECD (2004). Bls. 7.



**Mynd 1: Neysluskattar sem hlutfall af heildarskattlagningu árið 2002 (OECD, 2004)**

Eftir talsverða lækkun hafa neysluskattar orðið nokkuð stöðugt hlutfall af heildarskattlagningu síðustu ár. Þótt meðalhlutfall neysluskatta innan ríkja OECD sé um 30% er hlutfallið þó talsvert hærra hér á landi eða 37,2% og er það næsthæsta hlutfall af samanburðarlöndunum níu. Hæst er hlutfallið á Írlandi þar sem neysluskattar voru 37,9% af heildarskattlagningu. Hlutfall neysluskatta af heildarskattlagningu var hins vegar lægst í Belgíu, 23,0%. Í þessum samanburði eru neysluskattar samtala skatta á almenna neyslu og skatta á sérstakar vörur og þjónustu. Skattar á almenna neyslu taka meðal annars til virðisaukaskatts og söluskatts en skattar á sérstakar vörur og þjónustu taka til vörugjalda, tolla og fleira.

Fyrir utan hlutverk sitt sem tekjuöflunartæki hafa neysluskattar einnig gegnt félagslegu og umhverfishlutverki þar sem hlutfall þeirra og uppbygging hefur haft áhrif á neytendahegðun á ákveðnum sviðum. Þó neysluskattar hafi allir svipuð markmið þá er hlutfall þeirra samt mjög misjafnt milli ríkja OECD sem hefur áhrif á milliríkjavæslun og getur oftast en ekki haft víðtæk áhrif á ákveðin fyrirtæki sem eru staðsett í grennd við landamæri.<sup>6</sup>

## 2.1. Tollar

Tollur er skattur sem lagður er á innflutning eða útflutning vöru milli landa. Innflutningstollar eru algengari en útflutningstollar því flest lönd vilja takmarka innflutning sinn og auka útflutning og ná þannig jákvæðum viðskiptajöfnuði.

<sup>6</sup> OECD (2004). Bls. 18.



Hægt er að flokka tolla í tvo flokka eftir tilgangi þeirra. Annars vegar tolla sem ætlað er að vernda innlenda framleiðslu fyrir erlendri samkeppni og hins vegar tolla sem ætlað er að skapa tekjur fyrir ríkissjóð. Algengara er þó að tollar séu lagðir á til verndunar, svokallaðir verndunartollar.

Auk þessa er hægt að flokka tolla eftir því hvernig þeir leggjast á, það er magntoll sem er ákveðin upphæð sem leggst á hverja einingu vöru, verðtoll sem er ákveðin prósentu af verði vöru og blandaðan toll sem er blanda af verðtoll og magntoll.<sup>7</sup>

Þó verðtollar og magntollar þjóni sama takmarki þá hafa þeir mismunandi kosti og galla. Auðvelt er að leggja magntolla á þar sem hann er aðeins ákveðin upphæð á hverja einingu. Hann hefur hins vegar þann galla að þau verndunaráhrif sem hann skapar minnka eftir því sem verð vöru hækkar. Kostur verðtollsins er hins vegar sá að hann greinir á milli vara með mismunandi verð. Auk þess haldast verndunaráhrif hans stöðug þótt verð vöru sveiflist.

Lönd Evrópusambandsins hafa samræmda tollskrá og því gildir sama tollskrá fyrir sjö af þeim níu löndum sem þessi samanburður nær til þar sem 7 þeirra eru aðilar að Evrópusambandinu. Magntollar voru reiknaðir yfir í íslenskar krónur miðað við tollgengi í febrúar 2005 og var notast við miðgengi.

Hlutfall innflutnings frá Evrópusambandinu	
Land	Hlutfall árið 2003
Svíþjóð	66,90%
Finnland	54,60%
Danmörk	69,60%
Bretland	51,90%
Írland	54,80%
Belgía	70,90%
Lúxemborg	88,70%

**Tafla 1: Hlutfall innflutnings frá Evrópusambandinu af heildarinnflutningi hvers lands (WTO, 2005)**

Við samanburð á tollum hér á landi og í Noregi annars vegar og Evrópusambandinu hins vegar verður að líta til þess að tollar hér og í Noregi hafa miklu meira vægi en tollar Evrópusambandsins. Ástæðan fyrir því er sú að neysla íbúa Evrópusambandsins er að miklum hluta vörur sem framleiddar eru innan sambandsins og bera þar af leiðandi ekki toll. Eins og sjá má í töflu 1 þá var hlutfall innflutnings frá Evrópusambandinu allt frá 51% upp í tæplega 89% í þeim sjö samanburðarlöndum sem eru innan Evrópusambandsins. Sá innflutningur ber þar af leiðandi engan toll í þessum löndum.

<sup>7</sup> Ashghian (1995). Bls. 95.

## Kjöt

Þegar litið er til tolla á kjöti og ætum hlutum af dýrum þá bera slíkar vörur 30% verðtoll á Íslandi. Auk þess bera slíkar kjötvörur magntolla sem eru misjafnir eftir því hvers eðlis kjötið er. Þannig bera nautalundir hæstan magntoll allra kjötvara eða 1.462 krónur á kíló. Hæsti magntollur á ákveðnum hluta nautakjöts innan Evrópusambandsins er 247 krónur á kíló. Í Noregi bera nautalundir hins vegar 1.170 krónu magntoll.

Í löndum Evrópusambandsins ber nautakjöt og lambakjöt 12,8% verðtoll en svínakjöt, fuglakjöt og aðrar kjötvörur bera aðeins í sumum tilfellum verðtoll. Svínakjöt ber 504 krónu magntoll hér á landi og 593 krónu magntoll í Noregi en einungis 63 krónu magntoll í Evrópusambandinu. Kjúklingur, óskorinn og frystur ber 30% verðtoll og 439 krónu magntoll hér á landi. Í Noregi er magntollur á slíkan kjúkling hins vegar 253 krónur og einungis 24 krónur á hvert kíló í Evrópusambandinu. Þó er mikilvægt að geta þess að úthlutað er tollkvótum á ákveðnar kjötvörur sem bera þá lægri tolla en tollskráin segir til um. Samkvæmt nügildandi reglugerð landbúnaðarráðherra þá er tollkvótum úthlutað fyrir tímabilið 1. júlí 2004 til 30. júní 2005. Eru tollar samkvæmt reglugerðinni talsvert lægri en tollskráin segir til um. Þannig bera nautalundir samkvæmt reglugerðinni 547 krónu magntoll og kjúklingar 163 krónu magntoll.

Kjöt	Ísland		Evrópusambandið		Noregur	
	Verðtollur	Magntollur	Verðtollur	Magntollur	Verðtollur	Magntollur
Nautalundir	30%	1.462	12,8%	247	0%	1.170
Lambaskrokkar	30%	273	12,8%	104	0%	476
Svínakjöt (læri)	30%	504	0,0%	63	0%	593
Kjúklingur (óskorin, frystur)	30%	439	0,0%	24	0%	253

Tafla 2: Tollar á kjötafurðir (Unnið úr tollskrá<sup>8</sup>)

## Fiskur

Á Íslandi er fiskur í öllum tilvikum tollfrjálss og hið sama á við í Noregi. Evrópusambandið sker sig úr hvað þetta varðar en þar bera nánast allar fisktegundir einhvern toll. Sem dæmi þá bera fryst flök af ýsu, þorsk og ufsa 7,5% toll. Hæstu tollar á fisk innan Evrópusambandsins eru 23%.

## Mjólkurvörur

Mjólkurvörur bera umtalsverða tolla hér á landi. Um er að ræða 30% verðtoll en við það bætast síðan magntollar. Þannig ber mjólk með meira en 6% fituinnihald 228 krónu magntoll á hvert kíló. Í Evrópusambandinu ber slík mjólk 149 krónu magntoll og 182 krónu toll í Noregi. Jógúrt ber á Íslandi 30% verðtoll að viðbættum 61 krónu magntolli. Í Noregi er

<sup>8</sup> Tollstjórnin í Reykjavík (e.d.), Toldskat (2005) og Tollvesenet (e.d.).

tollurinn 83 krónur en einungis 17 krónur í Evrópusambandinu en þar ákvarðast tollurinn þó af því hversu mikið sykurinnihald er í vörunni. Við samanburð á tollum á smjöri kemur í ljós að það ber miklu hærri tolla á Íslandi en í Evrópusambandinu og Noregi. Á Íslandi er um að ræða 30% verðtoll að viðbættum 623 krónu magntolli en hann einn og sér er nær fjórfalt hærri en í Evrópusambandinu og meira en tvöfalt hærri en í Noregi. Sömu sögu er að segja er kemur að nýjum osti. Tollar á slíka vöru eru miklu hærri hér en í Evrópusambandinu og Noregi.

Mjólkurvörur	Ísland		Evrópusambandið		Noregur	
	Verðtollur	Magntollur	Verðtollur	Magntollur	Verðtollur	Magntollur
Mjólk með >6% fituinnihald	30%	228	0%	149	0%	182
Jógúrt	30%	61	0%	17	0%	83
Smjör	30%	623	0%	154	0%	248
Nýr ostur	30%	430	0%	150	0%	243

**Tafla 3: Tollar á mjólkurvörur (Unnið úr tollskrá)**

## Grænmeti

Þegar kemur að samanburði á tollum á Íslandi, í Evrópusambandinu og Noregi má sjá að hér á landi bera tómatar, gúrkur og paprika enga tolla. Áður var þessu öðruvísi farið, þar sem þessar vörur báru 30% verðtoll auk magntolla. Þetta breyttist hins vegar með reglugerð um tollkvóta á grænmeti og niðurfellingu tolla í lok árs 2002. Voru þá felldir niður allir tollar á viðkomandi vörum hér á landi.<sup>9</sup> Í stað þess voru teknar upp beingreiðslur og eiga framleiðendur nú að fá tæpar 200 milljónir úr ríkissjóði til framleiðslu á tómötum, gúrkum og papriku fyrir árið 2005. Fer þar mest til tómataframleiðslu eða 94,7 milljónir króna en minnst til paprikuframleiðslu eða 30 milljónir króna.<sup>10</sup> Einnig njóta bæði lambakjöt og mjólk ríkisstyrkja þrátt fyrir að bera einnig tolla. Þannig er heildargreiðslumark til framleiðslu mjólkur 106 milljónir lítra fyrir verðlagsárið 2004 til 2005<sup>11</sup> og beingreiðslumark til sauðfjárræktar nemur alls 1.740 milljónum króna.<sup>12</sup>

Innan Evrópusambandsins eru tollar á tómata, gúrkur, papriku og fleiri tegundir grænmetis misjafnlega háir bæði eftir því á hvaða tíma ársins varan er flutt inn og eins hvert innflutningsverð vörunnar er. Sem dæmi þá bera 100 kíló af tómötum sem kosta ekki minna en 6.860 krónur 8,8% verðtoll og 1,4 krónu magntoll á hvert kíló. Ef sömu 100 kíló hafa hins vegar innkaupsverð sem er minna en 6.310 krónur þá er tollurinn orðinn talsvert hærri eða 8,8% að viðbættum rúmunum 24 krónum á hvert kíló. Í Noregi er misjafnlega hár tollur eftir

<sup>9</sup> Reglugerð um tollkvóta á grænmeti og niðurfellingu tolla nr. 880/2002.

<sup>10</sup> Reglugerð um beingreiðslur í garðyrkju árið 2005 nr. 989/2004.

<sup>11</sup> Reglugerð um greiðslumark mjólkur á lögbýlum og beingreiðslur til bænda verðlagsárið 2004-2005.

<sup>12</sup> Reglugerð um greiðslumark sauðfjár á lögbýlum, beingreiðslur, uppkaupaálag og jöfnunargreiðslur 2001-2007.

tímabilum. Þannig ber gúrka til dæmis engan toll frá 1. nóvember til 9. maí en frá 10. mars til 31. október bera gúrkur 76 krónu toll.

Grænmeti	Ísland		Evrópusambandið		Noregur	
	Verðtollur	Magntollur	Verðtollur	Magntollur	Verðtollur	Magntollur
Tómatar	0%	0	8,8%	1,38	0%	120,07
Gúrkur	0%	0	12,8%	1,05	0%	0,00
Paprika	0%	0	9,6%	0,89	0%	1,18

**Tafla 4: Tollar á grænmeti (Unnið úr tollskrá)**

### Ávextir

Á Íslandi bera ávextir enga tolla og á það einnig við um flestar ávaxtategundir í Noregi með nokkrum undantekningum þó. Sem dæmi um slíkar undantekningar þá bera epli 0,29 krónu magntoll frá 1. des til 30. apríl en þess á milli er tollurinn talsvert hærri eða 47,5 krónur á kíló. Í Noregi bera jarðarber einnig rúmlega 70 krónu magntoll frá 9. júní til 9. september en á öðrum tímum ársins er hann þó talsvert lægri. Í Evrópusambandinu bera appelsínur og epli misjafna tolla eftir innkaupsverði en auk þess er gerður greinarmunur á tegundum. Jarðarber bera 12,8% verðtoll og tæplega 2 krónu magntoll á kíló á tímabilinu 1. maí til 31. júlí. Á öðrum tímum ársins bera jarðarber 11,2% verðtoll. Bananar bera í Evrópusambandinu rúmlega 6 krónu toll en auk þess er tollkvóti á bönunum innan sambandsins sem er 2.200.000 tonn.

Ávextir	Ísland		Evrópusambandið		Noregur	
	Verðtollur	Magntollur	Verðtollur	Magntollur	Verðtollur	Magntollur
Bananar	0%	0	0,0%	6,08	0%	0,00
Appelsínur	0%	0	16,0%	0,00	0%	0,00
Jarðarber	0%	0	12,8%	1,95	0%	70,90
Epli	0%	0	7,2%	0,29	0%	0,30

**Tafla 5: Tollar á ávexti (Unnið úr tollskrá)**

## Kaffi, te og sykur

Á Íslandi, í Evrópusambandinu og Noregi bera kaffi sem ekki er koffínsneytt og te enga tolla. Strásykur er aðeins tollaður í Evrópusambandinu. Þegar skoðaðir eru tollar á aðrar sykurvörur hér á landi kemur margt áhugavert í ljós. Til dæmis bera kandís og molasykur engan toll meðan brjóstsykur ber 20% verðtoll.

Kaffi, te og sykur	Ísland		Evrópusambandið		Noregur	
	Verðtollur	Magntollur	Verðtollur	Magntollur	Verðtollur	Magntollur
Kaffi (ekki koffínsneytt)	0%	0%	0%	0,00	0%	0
Te	0%	0%	0%	0,00	0%	0
Strásykur	0%	0%	0%	27,50	0%	0
Steinsykur (Kandís)	0%	0%				
Brjóstsykur	20%	0%				
Molasykur	0%	0%				

**Tafla 6: Tollar á kaffi, te og sykur (Unnið úr tollskrá)**

## Pasta

Athyglisvert er að skoða toll á pasta. Hreint pasta sem inniheldur egg ber 13 krónu magntoll hér á landi. Ef innihald þess hefur hins vegar að geyma yfir 20% kjöt þá hækkar tollurinn snarlega í 145 krónur. Þannig má sjá að pasta með 19% kjötmagn, ber einungis 13 krónur meðan pasta með 21% kjötmagn ber 145 krónu toll. Í Noregi er bilið þarna á milli enn meira, þar sem hreint pasta ber 108 krónu toll meðan pasta með yfir 20% kjöti ber toll uppá 1.029 krónur.

Pasta	Ísland		Evrópusambandið		Noregur	
	Verðtollur	Magntollur	Verðtollur	Magntollur	Verðtollur	Magntollur
Pasta sem inniheldur egg	0%	13,00	7,70%	19,95	0%	108,27
Pasta með kjöti, <20%	0%	145,00	0%	44,04	0%	1029,32

**Tafla 7: Tollar á pasta (Unnið úr tollskrá)**

## Áfengi og tóbak

Áfengir drykkir bera í flestum tilfellum enga tolla hér á landi og sama má segja um tolla af þeim í Noregi. Evrópusambandið leggur hins vegar tolla á flestar tegundir áfengra drykkja. Sem dæmi má nefna bera drykkir sem innihalda á bilinu 8,5% til 13% alkóhól rúmlega 1.000 króna toll á hvern hektólítra. Hins vegar bera sterkir drykkir líkt og koníak og vodka enga tolla á þessum svæðum.

Svipaða sögu er að segja með tóbak. Slíkt er tollfrjálst bæði hér á landi og í Noregi en ber nokkuð háa tolla innan Evrópusambandsins. Sem dæmi má nefna að vindlar bera 26% toll, sígarettur 57,6% toll og neftóbak ber 41,6% toll.

### Fatnaður

Við lauslegan samanburð á fatnaði og skóm þá virðast tollar á skóm vera svipaðir á Íslandi og í Evrópusambandinu en Noregur sker sig þar úr þar sem skófatnaður er tollfrjáls.

Sé tekið mið af jakkafötum þá ber slíkur fatnaður 15% toll hér á landi, 12% í Evrópusambandinu og 10,7% í Noregi. Sömu verðtollar eru á skyrtum og blússum og í raun á talsvert fleiri tegundum fatnaðar. Í Evrópusambandinu er 10,5% tollur á barnaföt sem er ögn lægri tollur en á önnur föt.

Fatnaður	Ísland		Evrópusambandið		Noregur	
	Verðtollur	Magntollur	Verðtollur	Magntollur	Verðtollur	Magntollur
Skór	15%	0	17,0%	0	0,0%	0
Jakkaföt	15%	0	12,0%	0	10,7%	0
Barnaföt úr ull (fylgihlutir)	15%	0	10,5%	0	10,7%	0
Skyrtur karla	15%	0	12,0%	0	10,7%	0
Blússur kvenna	15%	0	12,0%	0	10,7%	0

**Tafla 8: Tollar á fatnað (Unnið úr tollskrá)**

### Húsbúnaður og tæki

Þegar bornir eru saman tollar á völdum húsbúnaði og tækjum má sjá að slíkar vörur bera enga tolla í Noregi. Sé samanburður gerður milli Íslands og Evrópusambandsins sést að tollar hér á landi eru í flestum tilfellum hærri. Uppþvottavélar bera hér 7,5% toll en 2,7% toll í Evrópusambandinu. Viðarhúsgögn í eldhús og svefnherbergi bera 10% toll hér en í Evrópusambandinu er gerður greinarmunur á innréttingum eftir því hvort þær eru í svefnherbergi eða eldhúsi. Bera eldhúsinnréttingar 2,7% toll meðan húsgögn í svefnherbergi eru tollfrjáls. Farsímar eru í öllum tilvikum tollfrjálsir en athyglisvert er þó að sjá að handfrjáls búnaður ber 7,5% toll hér á landi þrátt fyrir að farsímarnir sjálfir séu tollfrír.

Húsbúnaður og tæki	Ísland		Evrópusambandið		Noregur	
	Verðtollur	Magntollur	Verðtollur	Magntollur	Verðtollur	Magntollur
Uppþvottavélar	7,5%	0	2,7%	0	0,0%	0
Kæliskápar	7,5%	0	1,5%	0	0,0%	0
Viðarhúsgögn í eldhús	10,0%	0	2,7%	0	0,0%	0
Viðarhúsgögn í svefnherb.	10,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
Örbylgjuofnar	10,0%	0	5,0%	0	0,0%	0
Farsímar	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
Handfrjáls búnaður	7,5%	0	0,0%	0	0,0%	0

**Tafla 9 Tollar á húsbúnað og tæki (Unnið úr tollskrá)**

## Bílar og eldsneyti

Bílar og blýlaust bensín bera enga tolla hér á landi og í Noregi. Á móti koma vörugjöld, sjá blaðsíðu 30. Í Evrópusambandinu bera bílar hins vegar 10% verðtoll og bensín 4,7%.

## Tollfrjáls varningur

Að lokum eru nokkrar vörur sem virðist vera nokkur samstaða um að eigi ekki að bera tolla. Bækur og dagblöð bera enga tolla innan þessara þriggja svæða og á hið sama við um lyf.

## 2.2. Virðisaukaskattur

Virðisaukaskattur er vörsluskattur og almennur neysluskattur og er innheimtur af innlendum viðskiptum á öllum stigum hvort sem er á frumframleiðslustigi eða af endanlegri sölu til neytenda. Virðisaukaskattur er bæði innheimtur við innflutning á vöru og þjónustu.<sup>13</sup>

Virðisaukaskattur skiptist í innskatt annars vegar og útskatt hins vegar. Útskattur er sá skattur sem fyrirtæki innheimtir af skattskyldri sölu. Innskattur er hins vegar sá hluti virðisaukaskattsins sem fyrirtæki greiðir öðrum skattaðilum við kaup á vörum eða aðföngum til rekstursins. Söluaðili leggur þannig skatt (útskatt) á söluverð sitt en við skil á skattinum til ríkissjóðs dregur hann frá þann innskatt sem hann áður hafði greitt. Virðisaukaskattur leggst þannig á mismun söluverðs og kaupverðs, það er þann virðisauka sem hvert fyrirtæki skapar. Að lokum er það svo endanlegur neytandi sem greiðir útskatt smásala.<sup>14</sup> Virðisaukaskattur hefur því afgerandi áhrif á verðmyndun í smásöluverslun en nánar er fjallað um álagningu neysluskatta í 2. hluta skýrslunnar.

Í þessum kafla verður fjallað um virðisaukaskatt á smásöluverslun. Borin verður saman skattlagning virðisaukaskatts milli landa og verður þá einkum horft til Norðurlandanna,

<sup>13</sup> Ríkisskattstjóri (2003, 20. júní).

<sup>14</sup> Endurskoðun og ráðgjöf ehf. (e.d.).

Bretlands, Írlands, Lúxemborgar og Belgíu. Leitast verður við að greina helstu áherslur yfirvalda er viðkemur álagningu virðisaukaskatts á smásöluverslun.

### 2.2.1. Almenn skatthlutfall

Eins og sjá má á töflunni hér á undan eru skatthlutföll mismörg í hverju landi. Flest lönd eru þó með að minnsta kosti tvö skattþrep að Danmörku undanskilinni sem einungis hefur eitt þrep.

Virðisaukaskattur 2004			
Land	Almenn skattprósenta	Lægra þrep	Lægsta þrep
Ísland	24,5%	14,0%	-
Danmörk	25,0%	-	-
Finnland	22,0%	8%/17%	-
Svíþjóð	25,0%	6%/12%	-
Noregur	24,0%	12,0%	-
Bretland	17,5%	5,0%	-
Belgía	21,0%	6,0%	-
Lúxemborg	15,0%	6,0%	3,0%
Írland	21,0%	13,5%	4,4%

**Tafla 10: Virðisaukaskattsþrep í nokkrum löndum, 2004<sup>15</sup>**

Hæstur er virðisaukaskatturinn í Danmörku og Svíþjóð eða 25% en lægstur er hann í Lúxemborg eða 15%. Bretland og Lúxemborg eru einu löndin í þessum samanburði þar sem almennur virðisaukaskattur er undir 20% en í öðrum tilvikum liggur hann á bilinu 20% til 25%. Auk þess eru valdir flokkar innan landanna undanþegnir virðisaukaskatti og er það misjafnt milli landa hvaða flokkar það eru.

### 2.2.2. Neysluvörur og fleira

Misjafnt er hvernig matvæli eru skattlögð innan landanna. Flest lönd leggja þó almennt lægri skattprósentu á matvæli. Eina undantekningin frá því er Danmörk sem leggur 25% virðisaukaskatt á matvæli. Svíþjóð, Belgía og Írland leggja misjafnlega háan virðisaukaskatt á matvæli eftir tegund þeirra auk þess sem í Bretlandi eru sum matvæli undanþegin virðisaukaskatti. Í Noregi, Svíþjóð, Finnlandi og Lúxemborg er lægra þrep virðisaukaskatts lagt á drykkjarvörur. Þetta á þó ekki við um áfenga drykki en í öllum löndum er almenn skattprósenta lögð á slíkar vörur auk tóbaks. Eina undantekningin frá þessu er að í Lúxemborg bera sum vín 12% virðisaukaskatt í stað 15% líkt og bjór og sterkir drykkir.

<sup>15</sup> Heimildir: European Commission (2004), Lög um Virðisaukaskatt nr. 50/1988, Skatteetaten (2004, 11. maí) og Reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 554/1993.



Við samanburð á skattlagningu lyfja kemur í ljós að á Írlandi eru lyf alveg undanþegin virðisaukaskatti, í Bretlandi og Svíþjóð eru ákveðin lyf undanþegin virðisaukaskatti og er lægri skattprósenta á lyf í Finnlandi, Danmörku, Lúxemborg og Bretlandi. Á Íslandi bera lyf 24,5% virðisaukaskatt. Almenn skattprósenta er lögð á fatnað og skó í löndunum níu að undanskildum Írlandi og Bretlandi þar sem barnaskór og barnaföt eru undanþegin virðisaukaskatti og í Lúxemborg þar sem 3% virðisaukaskattur er lagður á þessar vörur.

Neysluvörur og fleira	Ísland	Noregur	Svíþjóð	Finnland	Danmörk	Bretland	Írland	Lúxemborg	Belgía
Matvæli	14,0% 24,5%	12,0%	12,0% 25,0%	17,0%	25,0%	0,0% 17,5%	0,0% 4,4% 13,5%	3,0%	6,0% 12,0% 21,0%
Drykkjarvörur	24,5%	12,0%	12,0%	17,0%	25,0%	17,5%	21,0%	3,0%	21,0%
Áfengi og tóbak	24,5%	24,0%	25,0%	22,0%	25,0%	17,5%	21,0%	12,0% 15,0%	21,0%
Lyf	24,5%	24,0%	0,0% 25,0%	8,0%	16,0%	0,0% 17,5%	0,0%	3,0% 15,0%	6,0% 21,0%
Fatnaður og skór fullorðnir	24,5%	24,0%	25,0%	22,0%	25,0%	17,5%	21,0%	12,0% 15,0%	21,0%
Fatnaður og skór börn	24,5%	24,0%	25,0%	22,0%	25,0%	0,0%	0,0%	3,0%	21,0%
Heimilistæki	24,5%	24,0%	25,0%	22,0%	25,0%	17,5%	21,0%	12,0%	21,0%

Tafla 11: Virðisaukaskattur á völdum vöruflokkum<sup>15</sup>

### 2.2.3. Húsnæði

Þegar samanburður er gerður á skattlagningu á neysluvatni, gasi og rafmagni kemur í ljós að í Bretlandi og Lúxemborg bera þessir þrír liðir lægri skattprósentu. Neysluvatn er undanþegið virðisaukaskatti á Írlandi og í Bretlandi að hluta til. Auk þess ber vatn einungis 3% skatt í Lúxemborg og 6% í Belgíu. Hér á landi er lægri virðisaukaskattur á vatn og rafmagn. Í öðrum tilvikum er almenn skattprósenta lögð á gas, vatn og rafmagn.

Húsnæði	Ísland	Noregur	Svíþjóð	Finnland	Danmörk	Bretland	Írland	Lúxemborg	Belgía
Gas	24,5%	24,0%	25,0%	22,0%	25,0%	5,0%	13,5%	6,0%	21,0%
Vatn	14,0%	24,0%	25,0%	22,0%	25,0%	0,0% 17,5%	0,0%	3,0%	6,0%
Rafmagn	14,0%	24,0%	25,0%	22,0%	25,0%	5,0%	13,5%	6,0%	21,0%

Tafla 12: Virðisaukaskattur á þjónustu vatns- og orkuveitna<sup>15</sup>

### 2.2.4. Afþreying

Í löndunum níu bera bækur og dagblöð lægri virðisaukaskatt. Í Noregi, Finnlandi, Bretlandi og Belgíu eru dagblöð alveg undanþegin virðisaukaskatti. Svipað er með bækur, í Noregi, Bretlandi og á Írlandi eru þær undanþegnar virðisaukaskatti.

Aðgangur að kvikmyndahúsum og leikhúsum ber lægri virðisaukaskatt í Svíþjóð, Finnlandi, Lúxemborg og Belgíu. Á Írlandi og í Belgíu eru auk þess ákveðnir menningarviðburðir af þessu tagi undanþegnir virðisaukaskatti. Geisladiskar bera almenna skattprósentu í löndunum níu að undanskildu Lúxemborg þar sem 12% virðisaukaskattur er lagður á geisladiska.

Afþreying	Ísland	Noregur	Svíþjóð	Finnland	Danmörk	Bretland	Írland	Lúxemborg	Belgía
Bækur	14,0%	0,0%	6,0%	8,0%	25,0%	0,0%	0,0%	3,0%	6,0%
Dagblöð	14,0%	0,0%	6,0%	0,0%	0,0%	0,0%	13,5%	3,0%	6,0%
Bíó/Leikhús	24,5%	24,0%	6,0%	8,0%	25,0%	17,5%	0,0%	3,0%	0,0%
Geisladiskar	24,5%	24,0%	25,0%	22,0%	25,0%	17,5%	13,5%	12,0%	6,0%

**Tafla 13: Virðisaukaskattur af afþreyingu<sup>15</sup>**

### 2.2.5. Samgöngur

Í Bretlandi og á Írlandi eru samgöngur innanlands undanþegnar virðisaukaskatti. Í öðrum samanburðarlöndum er lægri virðisaukaskattsprósenta lögð á samgöngur innanlands. Á Íslandi ber aðgangur að vegamannvirkum 14% virðisaukaskatt.

Samgöngur	Ísland	Noregur	Svíþjóð	Finnland	Danmörk	Bretland	Írland	Lúxemborg	Belgía
Samgöngur innanlands	14,0%	6,0%	6,0%	8,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%	6,0%
Samgöngur milli landa	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	*0%
Bensín	24,5%	24,0%	25,0%	22,0%	25,0%	17,5%	21,0%	12,0%	21,0%
Olía	14,0%	24,0%	25,0%	22,0%	25,0%	17,5%	21,0%	15,0%	21,0%
Mótorknúin farartæki	24,5%	24,0%	25,0%	22,0%	25,0%	17,5%	20,0%	15,0%	6,0%

**Tafla 14: Virðisaukaskattur á samgöngur<sup>15</sup>**

Samgöngur milli landa eru í löndunum níu undanþegnar virðisaukaskatti. Eina undantekningin er Belgía þar sem samgöngur á vegum milli landa bera 6% virðisaukaskatt.

Almenn skattprósenta er lögð á bensín og díselolíu í löndunum nema á Íslandi og í Lúxemborg. Hér á landi ber díselolíu lægri skattprósentu en í Lúxemborg ber olía 15% skatt en bensín 12%. Vélknúin farartæki bera einnig almenna skattprósentu í löndunum níu.

### 2.2.6. Þjónusta

Lögfræðiþjónusta er undanþegin virðisaukaskatti í Noregi og Belgíu. Í Lúxemborg er lægri virðisaukaskattur lagður á lögfræðiþjónustu en í öðrum samanburðarlöndum er almenn skattprósenta lögð á slíka þjónustu. Hárgreiðsla ber auk þess almenna skattprósentu í

löndunum núu að undanskildum Írlandi og Lúxemborg þar sem lægri skattur er lagður á hárgreiðslu. Hótel bera í flestum tilvikum lægri virðisaukaskattsprósentu en í Bretlandi og Danmörku er þó almenn skattprósentu lögð á hótél. Veitingastaðir, kaffihús og barir bera almenna skattprósentu nema á Írlandi og í Lúxemborg þar sem slík þjónusta er skattlögð í lægra þrepinu.

Fjarskipti, þar með talin sími og fax bera almenna skattprósentu í löndunum núu.

Þjónusta	Ísland	Noregur	Svíþjóð	Finnland	Danmörk	Bretland	Írland	Lúxemborg	Belgía
Lögfræðiþjónusta	24,5%	0,0%	25,0%	22,0%	25,0%	17,5%	21,0%	12,0%	0,0%
Hárgreiðsla	24,5%	24,0%	25,0%	22,0%	25,0%	17,5%	13,5%	6,0%	21,0%
Hótel	14,0%	8,0%	12,0%	8,0%	25,0%	17,5%	13,5%	3,0%	0,0%
Veitingastaðir, kaffihús	24,5%	24,0%	25,0%	22,0%	25,0%	17,5%	13,5%	3,0%	21,0%
Fjarskipti (sími)	24,5%	24,0%	25,0%	22,0%	25,0%	17,5%	21,0%	15,0%	21,0%

**Tafla 15: Virðisaukaskattur á þjónustu<sup>15</sup>**

### 2.3. Vörugjöld

Ólíkt innflutnings- og útflutningstollum þá leggjast vörugjöld á alla neyslu hvort sem neysluvörurnar eru framleiddar innanlands eða eru innfluttar.<sup>16</sup> Vörur eins og áfengi, tóbak og eldsneyti bera gjarnan vörugjald. Á Íslandi eru fleiri vöruflokkar sem bera vörugjöld og í Noregi og Danmörku eru einnig fáeinir aðrir vöruflokkar sem bera vörugjald. Heimildir um vörugjöld í öðrum löndum eru hins vegar fáar og því er ekki hægt að fullyrða að hér sé um tæmandi upptalningu á vörugjöldum að ræða.

Vörugjöld hér á landi voru á sínum tíma hugsuð sem ákveðin tekjuuppbót þegar tollalækkanir áttu sér stað vegna EFTA samningsins sem Íslendingar urðu aðilar að árið 1970. Var þá reynt að ríghalda í tolla á þeim vörum sem samningurinn náði ekki til og leggja aukagjöld á aðrar vörur sem leiddi til mikils misræmis milli innflutningsverðs og verðs innanlands. Hafði þetta óhjákvæmilega neyslustýringu í för með sér.<sup>17</sup>

Önnur ástæða fyrir notkun vörugjalda er að með þeim telja menn sig geta haft áhrif á kauphegðun neytenda og notað markaðsöfl til að hafa áhrif á neyslumynstur fólks. Í tengslum við vörugjöld á áfengi og tóbak hefur verið bent á skaðleg áhrif þess á heilsu fólks.<sup>18</sup> Ef vörugjöld eru lögð á vöru sem eingöngu er innflutt má í raun segja að um ígildi tolls sé að ræða.

<sup>16</sup> OECD (2004). Bls. 25.

<sup>17</sup> Frumvarp til laga um vörugjöld nr. 97/1987.

<sup>18</sup> OECD (2004). Bls. 25.

### 2.3.1. Áfengi

Samkvæmt skýrslu OECD um neysluskatta sem byggir á tölum frá 1. janúar 2003 þá var vörugjald á vín hæst hér á landi af löndunum níu eða tæpar 515 krónur á hvern lítra. Á það

Vörugjald á lítra		
Land	Léttvín	Freyðivín
Ísland	514,80	514,80
Danmörk	80,65	120,69
Finland	180,08	180,08
Svíþjóð	205,83	205,83
Noregur	497,63	497,63
Bretland	201,22	287,47
Belgía	40,01	136,87
Lúxemborg	0,00	0,00
Írland	231,90	463,80

Tafla 16: Vörugjald á áfengi (OECD, 2004)

krónur en næst lægst gjald á freyðivín var í Danmörku eða 120 krónur á lítra. Eru útreikningar byggðir á upplýsingum um gjöld uppgefin í dollurum. Voru þær upplýsingar umreiknaðar í

Vörugjald á áfengislítra	
Land	Gjald
Ísland	5.161
Danmörk	3.146
Finland	2.400
Svíþjóð	4.674
Noregur	6.355
Bretland	2.550
Belgía	1.411
Lúxemborg	884
Írland	3.334

Tafla 17: Vörugjald á áfengislítra (OECD, 2004)

### 2.3.2. Tóbak

Hér má sjá samanburð á vörugjöldum á tóbak í löndunum níu miðað við 1. janúar 2003. Er hér annars vegar um að ræða sígarettur og hins vegar vindla. Álagning vörugjalda á tóbak er í flestum tilfellum tvenns konar, annars vegar er magngjald og hins vegar verðgjald.

Vörugjöld á tóbak				
Land	Sígarettur (1.000 stk.)		Vindlar (1.000 stk.)	
	Magn gjald	Verðgjald	Verðgjald	Magn gjald
Ísland	7.274	47,31%	5.200	44,56%
Danmörk	6.941	21,22%	2.265	10,00%
Finnland	1.285	50,00%	0	22,00%
Svíþjóð	1.865	39,20%	5.220	0,00%
Noregur	20.325	0,00%	20.325	0,00%
Bretland	12.284	22,00%	17.891	0,00%
Belgía	1.687	45,84%	0	5,00%
Lúxemborg	1.010	45,84%	0	5,00%
Írland	10.613	18,46%	15.774	0,00%

**Tafla 18: Vörugjöld á tóbak (OECD, 2004)**

Á Íslandi var, miðað við 1. janúar 2003, lagt á 7.274 króna magn gjald á 1.000 stykki af sígarettum og við smásöluverðið bættist síðan 47,31% verðgjald. Vindlar höfðu örlítið lægra gjald eða 5.200 króna magn gjald og 44,56% verðgjald. Í Lúxemborg var gjaldið einungis 1.009 og verðgjaldið 45,84%. Vindlar höfðu þar ekkert magn gjald og 5% verðgjald. Mjög misjafnt er hvaða aðferðum er beitt í löndunum við álagningu vörugjalds. Þannig hefur Noregur til dæmis ekkert verðgjald en 20.297 króna magn gjald á meðan Finnland hefur 50% verðgjald en einungis 1.284 krónu magn gjald. Sjá má nánari samanburð á vörugjöldum á tóbak í samantektarkafli.

### 2.3.3. Eldsneyti

Vörugjald á bensín og olíu (15°C)		
Land	Blýlaust bensín	Díselolía
Ísland	39,10	0,00
Danmörk	45,83	31,28
Finnland	52,64	29,08
Svíþjóð	43,91	29,62
Noregur	54,20	38,90
Bretland	61,39	61,39
Belgía	41,92	24,64
Lúxemborg	32,37	21,48
Írland	34,09	27,75

**Tafla 19 Vörugjald á bensíni og olíu (OECD, 2004)**

Við samanburð á vörugjöldum á blýlausu bensíni miðað við 1. janúar 2003 kemur í ljós að vörugjöld á hvern lítra blýlauss bensíns voru hæst í Bretlandi, 61,31 króna á hvern lítra. Lægst var vörugjaldið hins vegar í Lúxemborg 32,32 krónur á lítra. Á Íslandi er vörugjald á bensín tiltölulega lágt miðað við samanburðarlöndin eða 39,10 krónur. Vörugjald á díselolíu er einnig hæst í Bretlandi og er það jafnhátt vörugjaldi á bensín. Vörugjald á díselolíu er einnig lægst í Lúxemborg eða 21,45 krónur á lítra. Á Íslandi er ekki gefið upp neitt vörugjald á díselolíu en í þess í stað er innheimtur þungaskattur af díselbílum. Hafa eigendur slíkra bíla sem vega minna en 4000 kíló möguleika á að borga annaðhvort fast gjald eða ákveðið gjald á hvern kílómetra sem miðast

við þyngd viðkomandi ökutækis.<sup>19</sup> En hinn 1. júlí næstkomandi mun þungaskattskerfið verða lagt af og vörugjald á olíu tekið upp í staðinn. Mun það verða 45.00 krónur á hvern lítra.<sup>20</sup>

### 2.3.4. Vörugjöld á aðrar vörur

Eins og áður hefur komið fram þá eru ýmsar aðrar vörutegundir en áfengi, tóbak og

Matvörur	kr/kg
Kaffi ekki koffínsneytt	28
Te	35
Strásykur	30
Steinsykur (Kandís)	30
Brjóstsykur	60
Molasykur	30
Tæki	%
Uppþvottavélar	20%
Kæliskápar	20%
Örbylgjuofnar	20%
Farsímar	0%
Handfrjáls búnaður	25%

**Tafla 20: Önnur vörugjöld  
(Lög um vörugjald)**

eldsneyti sem bera vörugjald á Íslandi. Dæmi um slíkar vörur eru matvörur eins og kaffi, te og sykur.

Strásykur ber 30 krónu vörugjald á hvert kíló, kaffi 28 krónu og te 35 krónu. Brjóstsykur og sætindi sem talin eru upp í kafla 1704 í tollskrá þar með talin lakkrís, tyggigúmmí og karamellur bera 60 krónu vörugjald á hvert kíló. Í Noregi ber sykur tæplega 59 krónu vörugjald á hvert kíló og súkkulaði og sælgæti bera tæplega 152 krónu vörugjald á hvert kíló.<sup>21</sup> Í Danmörku bera sælgæti og ýmsar aðrar vörur sem innihalda mikil

sætindi vörugjald. Súkkulaði, lakkrís, tyggjó, marmelaði, kökur og kex eru dæmi um vörur sem bera vörugjald. Vörugjaldið á þessum vörum er tæplega 155 krónur á kíló.<sup>22</sup>

Heimilistæki bera í mörgum tilfellum vörugjald hér á landi. Uppþvottavélar, kæliskápar og örbylgjuofnar bera 20% vörugjald og handfrjáls búnaður fyrir farsíma 25% en farsímarnir sjálfir bera hins vegar engin vörugjöld.<sup>23</sup>

### 2.3.5. Skattlagning ökutækja

Eftirfarandi er lausleg úttekt á skattlagningu ökutækja í löndunum níu úr skýrslu OECD sem miðast við 1. janúar 2003.

**Ísland:** Hér á landi er lagt á skráningargjald, 5.675 krónur miðað við 1. janúar 2000.<sup>24</sup> Auk þess lagt á 30% eða 45% vörugjald sem skiptist þannig að á bifreiðar með 2000 rúmsentímetra sprengirými eða minna leggst 30% vörugjald en 45% vörugjald á bifreiðar með sprengirými yfir 2000 rúmsentímetrum.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> OECD (2001). Bls. 44.

<sup>20</sup> Lög um olíugjald og kílómetragjald 87/2004.

<sup>21</sup> Finansdepartmentet. (2004).

<sup>22</sup> Toldskat. (2005).

<sup>23</sup> Lög um vörugjald 97/1987.

<sup>24</sup> OECD (2001). Bls. 44.

<sup>25</sup> Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr.29/1993

**Danmörk:** Skattur við skráningu. Á einkabifreiðum sem hafa verðgildi 495.000 krónur eða minna leggst á 105% skattur. Á einkabifreiðar sem hafa verðgildi yfir 495.000 leggst 105% skattur á fyrstu 495 þúsundin en 180% skattur á það sem er þar yfir.

**Finnland:** Vörugjald á ökutæki sem eru léttari en 1.875 kíló er virði ökutækisins að frádregnum 570.000 krónum.

**Svíþjóð:** Söluskattur sem miðast við þunga ökutækis.

**Noregur:** Innflutningsskattur lagður á ökutæki miðaður við þunga og kraft vélar. Meðal innflutningsskattur er rúmlega 630.000 krónur.

**Bretland:** Vörugjald í formi nefskatts sem greiðist árlega, 17.600 krónur.

**Belgía:** Skattur sem miðast við afl og aldur vélar. Skattgrunnurinn er stighækkandi og liggur frá 4.500 í 365.000 krónur.

**Lúxemborg:** Enginn skattur til viðbótar við virðisaukaskatt sem er 15%.<sup>26</sup>

**Írland:** Skráningarskattur sem miðast við sprengirými vélar. Af ökutækjum með sprengirými til og með 1.400 rúmsentímetrum greiðist 22,5% skattur. Af ökutækjum með sprengirými milli 1.401 til 2.000 rúmsentímetra greiðist 25% skattur og af ökutækjum með yfir 2000 rúmsentímetra sprengirými greiðist 30% skattur. Skatturinn er háður því að virði ökutækisins sé að minnsta kosti rúmlega 23.000 krónur.<sup>27</sup>

## 2.4. Samantekt

Í þessum undirkafla verður leitast við að skoða umfang og vægi opinberra gjalda í smásöluverði ákveðinna vöruflokka hér á landi annars vegar og í nokkrum samanburðarlöndum hins vegar. Meðal cif-verð á innfluttum vörum fyrir innflutning ársins 2004 er haft til hliðsjónar og gengið út frá að innflutningsverði í löndunum níu sé hið sama. Líta verður til þess að innkaupsverð er síbreytilegt bæði milli landa og tímabila og því torvelt að finna hið eiginlega verð.

Rétt er að geta þess að ákveðnir fyrirvarar eru á samanburðinum. Hugsanlega eru aðrir skattar eða gjöld lögð á viðkomandi vörur sem ekki eru í þessum samanburði. Auk þess eru upplýsingar um skatta ekki allar frá sama tímavarki sem getur valdið minniháttar skekkju í útreikningum. Gengi gjaldmiðla miðast við uppgefið gengi í hverri heimild fyrir sig eða tollgengi í febrúar 2005 ef slíkar upplýsingar vantar. Í þessum samanburði verður ekki litið til álagningar verslana eða annars kostnaðar sem lagst getur á verð smásöluvara. Hafa verður í

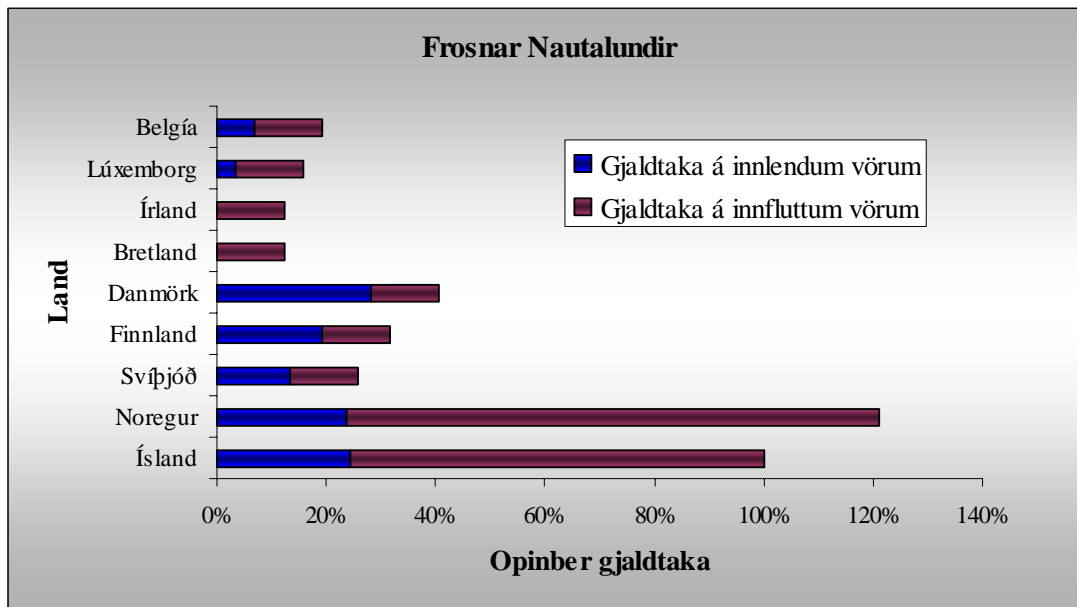
<sup>26</sup> European Commission. (2004). Bls. 17.

<sup>27</sup> OECD (2001). Bls. 41-48.

huga að samanburðinum er einungis ætlað að gefa ákveðnar vísbendingar um opinbera gjaldtöku valdra smásöluvara í löndunum nú. Í ákveðnum tilfellum geta tollar verið það háir að þeir hindri merkjanlegan innflutning. Í þeim tilvikum gefur samanburðurinn ekki rétta mynd af framlagi tolla til verðmunar á milli landa. Bláu súlurnar á myndunum standa fyrir þau opinber gjöld sem lögð eru á innlendar vörur. Rauðu súlurnar standa fyrir opinber gjöld sem leggjast eingöngu á innfluttar vörur, það er verðtolla og magntolla. Líta ber til þess að þau gjöld sem leggjast á innlendar vörur leggjast að sjálfsögðu líka á innfluttar vörur. Nánari tölulegar upplýsingar um þennan samanburð er að finna í fylgiskjali 1. Útreikningar eru byggðir á þeim heimildum sem getið var um hér að framan.

#### 2.4.1. Matvörur

Ef fyrst er litið til opinberrar gjaldtöku á frosnum nautalundum þar sem miðað er við innkaupsverðið 1.200 krónur kílóíð má sjá að gjaldtakan er langhæst hér og í Noregi.



Mynd 2: Opinber gjöld á frosnar nautalundir<sup>28</sup>

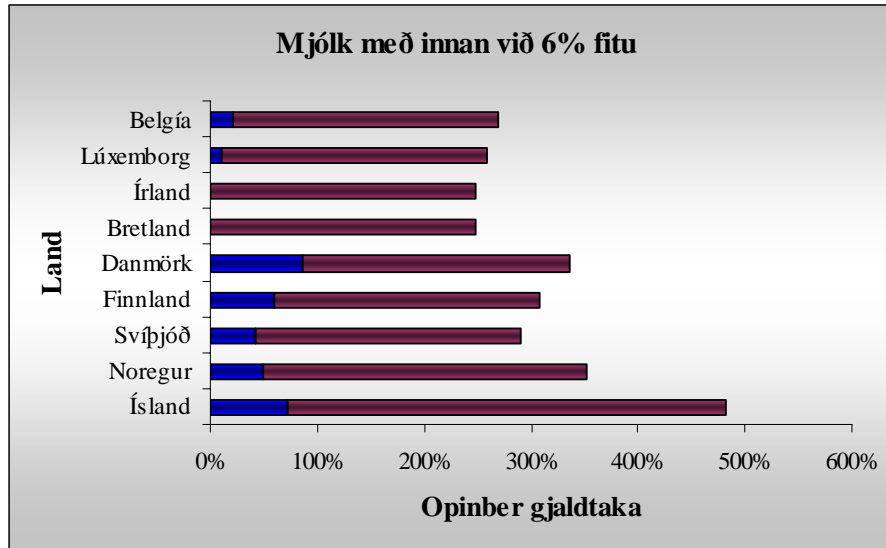
Ef litið er framhjá álagningu og öðrum kostnaðarliðum sem hugsanlega leggjast á vöruverð þá er opinber gjaldtaka alls um 121% í Noregi og um 100% hér á landi sé miðað við magntoll samkvæmt innflutningskvóta. Er þetta mikið herra en gengur og gerist í hinum samanburðarlöndunum. Eins má eru opinber gjöld á þessa vörutegund yfirleitt hærri á

<sup>28</sup> Ýmsar heimildir, sjá nánar í texta.



Norðurlöndunum en í Bretland, Írland, Lúxemborg og Belgíu, en þar eru opinber gjöld einungis á milli 12% og 20%. Tollar vega langþyngst í gjaldtökunni í Noregi og á Íslandi, eru um 98% í Noregi en 76% hér á landi.

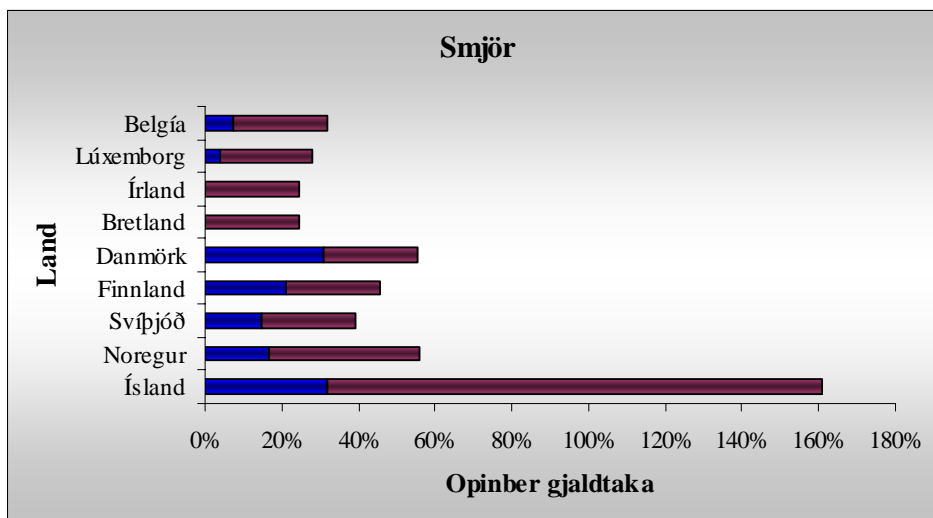
Við samanburð á gjaldtöku á mjólk með innan við 6% fitu ber kemur í ljós að hún ber hæsta skatta hér á landi eða alls 481% miðað við að innkaupsverð á lítra sé 60 krónur.



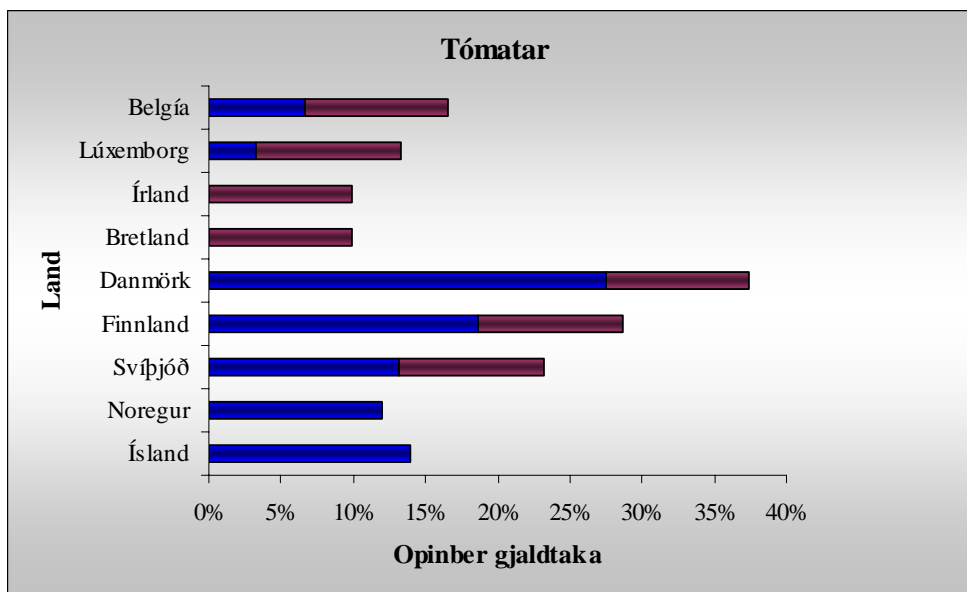
**Mynd 3: Opinber gjöld á mjólk<sup>28</sup>**

Norðmenn og Danir eru þær þjóðir sem koma næst okkur en þar er gjaldtakan 352% og 336%. Hér má einnig sjá sömu leitni og sést í gjaldtöku á nautalundum, það er að segja að Norðurlöndin virðast í heild leggja á hærri skatta en Bretland, Írland, Lúxemborg og Belgía. Í öllum tilvikum vega tollar mjög þungt í gjaldtöku á mjólk. Á Íslandi eru tollarnir um 410%, í Noregi eru þeir um 303% og innan Evrópusambandsins eru þeir 248%.

Þegar litið er til opinberrar gjaldtöku á smjöri má sjá að gjaldtakan er langhæst hér á landi eða um 161% miðað við innkaupsverðið 630 krónur. Næstir á eftir okkur koma Norðmenn þar sem gjaldtaka á smjöri er 56%. Minnst er gjaldtakan á smjöri hins vegar á Írlandi og í Bretlandi en þar er virðisaukaskattur á smjör 0% og því einungis 154 króna magntollur sem fellur á vöruna. Sem fyrr vigta tollar mjög þungt í gjaldtökunni og nema alls um 129% hér á landi meðan þeir eru einungis 24% innan Evrópusambandsins.

Mynd 4: Opinber gjöld á smjör<sup>28</sup>

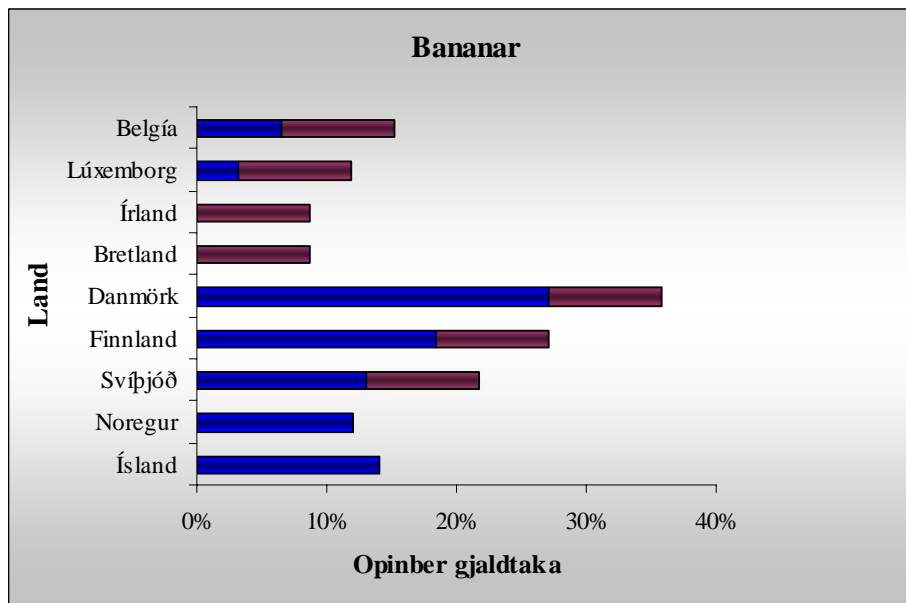
Samanburður á opinberri gjaldtöku á tómötum leiðir margt áhugavert í ljós. Opinber gjöld á tómata hér á landi eru einungis 14% eða sem nemur virðisaukaskattsprósentu matvæla. Ástæðan fyrir því er að sjálfsögðu sú að hér voru tollar á tómata, gúrkur og papriku lagðir niður og ríkisstyrkir teknir upp í staðinn.

Mynd 5: Opinber gjöld á tómata<sup>28</sup>

Í Noregi er sömu sögu að segja, þar er það einungis 12% virðisaukaskattur sem leggst á vöruverðið. Hins vegar eru ákveðin tímabil þar sem tollar á tómata eru hærrí. Þannig er til dæmis 120 krónu magntollur á tómötum frá 10. maí til 10. júlí sem leiðir þá til þess að

gjaldtakan á þá hækkar í 124%. Danir hafa samkvæmt þessu hæstu opinber gjöld á tómata eða um 37,5%. Lægst eru gjöldin í Bretlandi og Írlandi um 10% og er það einungis tollur sem leggst á tómata þar. Opinber gjaldtaka á aðrar grænmetistegundir eins og papriku og gúrku er mjög svipuð og gjaldtaka á tómtum milli landa.

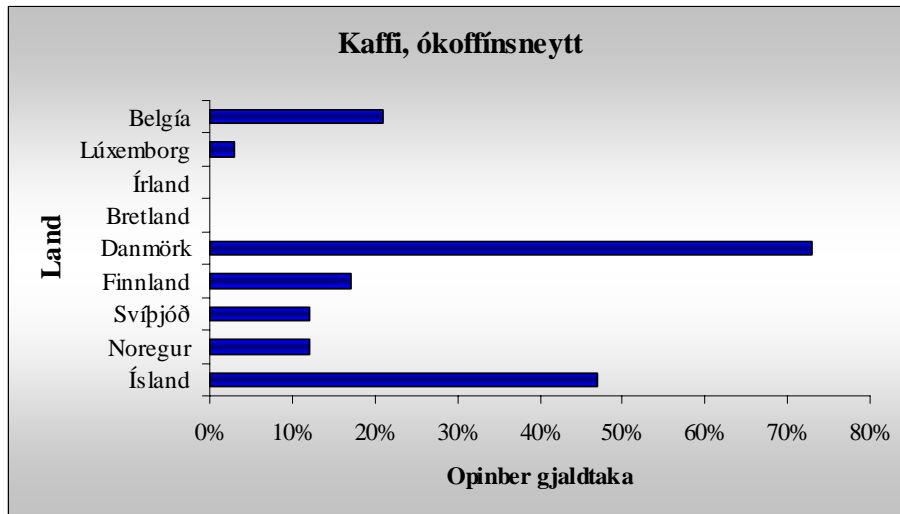
Samanburður á opinberri gjaldtöku af banönum hefur mjög svipaða sögu að segja og gjaldtaka á grænmeti.



Mynd 6: Opinber gjöld á banana<sup>28</sup>

Hæstu opinberu gjöldin eru í Danmörku þar sem þau eru 36%. Hér á landi er það eingöngu 14% virðisaukaskattur sem leggst á banana þar sem þeir eru tollfrjálsir. Sem fyrr eru gjöldin lægst í Bretlandi og á Írlandi enda enginn virðisaukaskattur sem leggst á matvörur þar og eru það því eingöngu um 9% tollar sem leggjast á vöruverðið. Miðað er við það að innkaupsverð á hvert kíló á banönum sé 70 krónur.

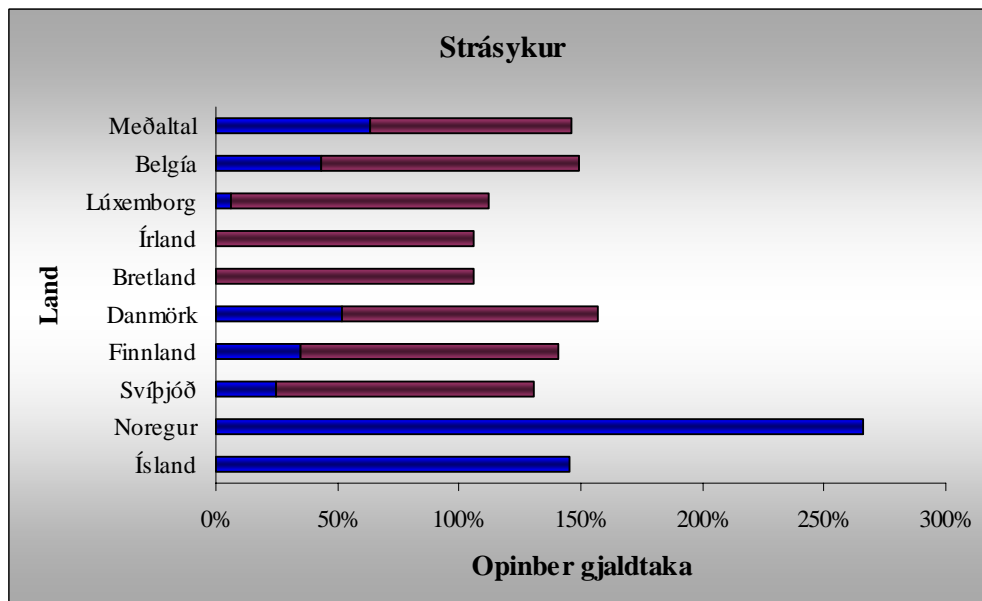
Samanburður á opinberum gjöldum á kaffi í löndunum níu leiðir í ljós að hæstu gjöld á kaffi eru í Danmörku eða alls um 73% miðað við innkaupsverðið 155 krónur á kíló.



**Mynd 7: Opinber gjöld á kaffi<sup>28</sup>**

Næst hæst gjöld á kaffi eru hér á landi 47%. Stafar þetta af því að hér og í Danmörku er sérstakt vörugjald lagt á kaffi, alls 59 krónur í Danmörku og 28 krónur hér á landi. Engin gjaldtaka er á kaffi í Bretlandi og á Írlandi þar sem hvorki koma til tollar né virðisaukaskattur. Hvergi eru lagðir tollar á kaffi af löndunum nú.

Áhugavert er að skoða opinber gjöld á strásykur. Er hér miðað við strásykur í neytendaumbúðum innan við 5 kíló og að innkaupsverðið sé 26 krónur á kíló.

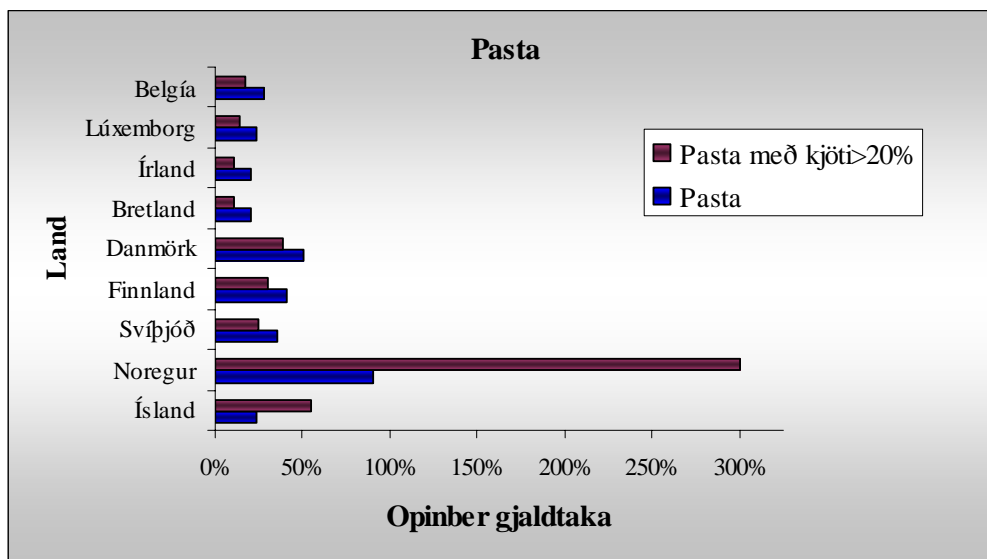


**Mynd 8: Opinber gjöld á strásykur<sup>28</sup>**

Noregur sker sig þar úr hvað varðar opinber gjöld á strásykur og nema þau alls 266%. Stafar það einkum af 59 króna vörugjaldi sem lagt er á sykur þar en Noregur og Ísland eru

einu löndin sem leggja vörugjald á sykur og nemur vörugjaldið á Íslandi 30 krónum á kíló. Á móti þá er sykur tollfrjálst hér og í Noregi en ber hins vegar 27,5 krónu magntoll innan Evrópusambandsins. Meðalgjaldtaka á sykur í löndunum níu er 145,8% og samkvæmt því er gjaldtaka sykurs á Íslandi í meðallagi. Bretland og Írland eru sem fyrr þau lönd þar sem opinber gjaldtaka er minnst eða tæplega 106%. Innan Evrópusambandsins eru tollar um 106% ofan á innkaupsverð.

Samanburður á opinberum gjöldum á pasta leiðir í ljós að þau eru langhæst í Noregi. Venjulegt pasta sem inniheldur egg, bláa súlan í þessu tilfalli, ber 90% gjöld í Noregi miðað við 155 krónu innkaupsverð.

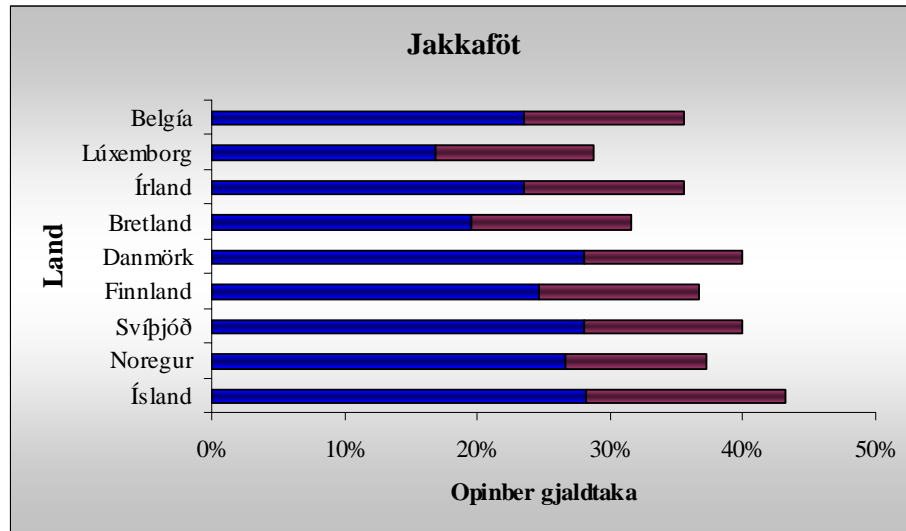


Mynd 9: Opinber gjöld á pasta<sup>28</sup>

Næst mest er gjaldtakan í Danmörku, 50% en á Íslandi er hún tæp 24% og minnst í Bretlandi og á Írlandi 20%. Rauða súlan táknar pasta sem inniheldur yfir 20% kjöt. Er miðað við að innkaupsverðið á því sé 400 krónur. Það sem vekur kannski hvað mesta athygli er hve há opinber gjöld eru á slíku pasta í Noregi eða tæp 300% og munar þar mest um rúmlega 1000 króna magntoll á hvert kíló. Á Íslandi er einnig talsvert meiri gjaldtaka á pasta með kjöti en venjulegu pasta eða 55%. Eru Noregur og Ísland einu löndin þar sem pasta með kjöti ber hlutfallslega hærri gjöld en venjulegt pasta. Minnst gjaldtaka á pasta með kjöti er í Bretlandi og Írlandi eða 11%.

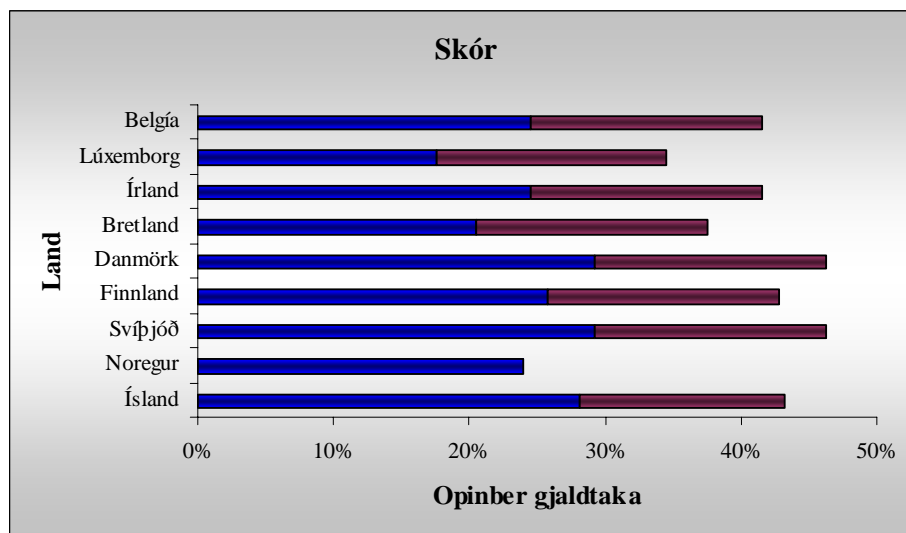
## 2.4.2. Fatnaður

Jakkaföt bera tiltölulega jafnhá gjöld í löndunum níu sé miðað við 9.000 króna innkaupsverð.



Mynd 10: Opinber gjöld á jakkaföt<sup>28</sup>

Lægst opinber gjöld á jakkafötum eru í Lúxemborg, tæplega 29% en þar bera klæðskerasaumuð jakkaföt auk þess lægri gjöld eða 12%. Hæstu opinber gjöld á jakkaföt eru hins vegar hér á landi eða um 43% þar af nema tollar um 15%. Næst á eftir koma Svíþjóð og Danmörk þar sem opinber gjöld eru um 40%. Eru tollarnir rúmlega 12% en virðisaukaskattur 28%.

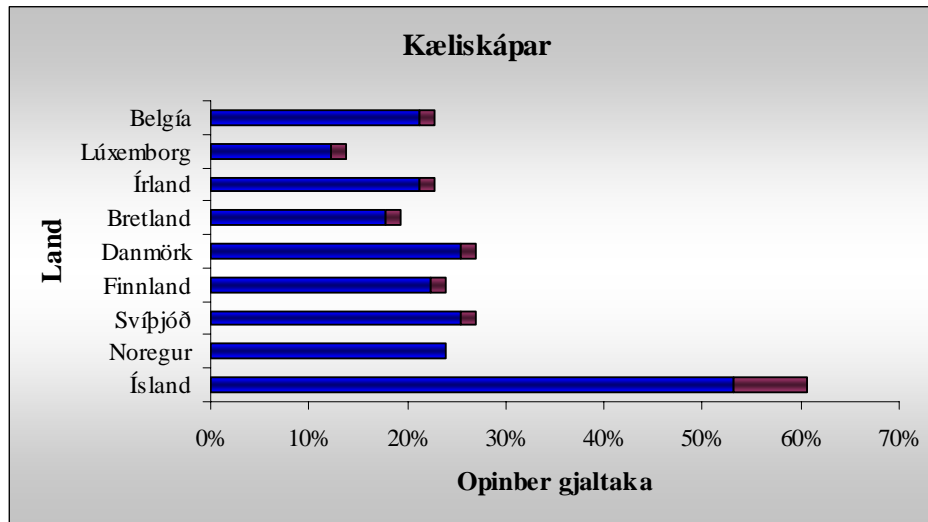


Mynd 11: Opinber gjöld á skó<sup>28</sup>

Skór bera svipað hlutfall opinberra gjalda og jakkaföt. Er gjaldtakan tiltölulega mikil hér á landi, 43% miðað við 3.000 króna innkaupsverð, en þó ekki hæst. Minnst er gjaldtakan hins vegar í Noregi eða 24%. Engir tollar eru lagðir á skó í Noregi á meðan tollar nema um 17% í Evrópusambandinu.

### 2.4.3. Heimilistæki

Samanburður á opinberri gjaldtöku á kæliskápum leiðir í ljós að slíkar vörur bera hæsta skatta hér á landi.



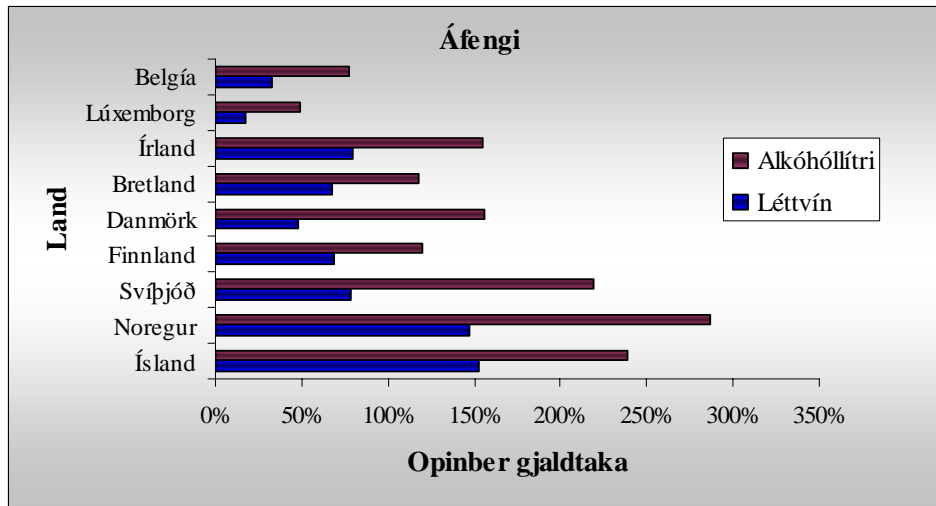
Mynd 12: Opinber gjöld á kæliskápa<sup>28</sup>

Nemur gjaldtakan hér um 61% og munar þar helst um 20% vörugjald sem lagt er á ýmis heimilistæki. Minnsta gjaldtakan er hins vegar á kæliskápa í Lúxemborg þar sem nemur um 14%. Munar þar mest um að virðisaukaskatturinn þar er einungis 12%. Miðast samanburðurinn við að innkaupsverð á kæliskápum sé 30.000 krónur. eru að öllu jöfnu tiltölulega lágir tollar sem leggjast á vöruverð kæliskápa.

### 2.4.4.

### 2.4.5. Áfengi

Opinber gjaldtaka á áfengi hefur lengi verið mikið til umfjöllunar. Við samanburð á gjaldtöku á léttu víni kemur í ljós að hún er mest á Íslandi eða tæp 153%.



Mynd 13: Opinber gjöld á áfengi<sup>28</sup>

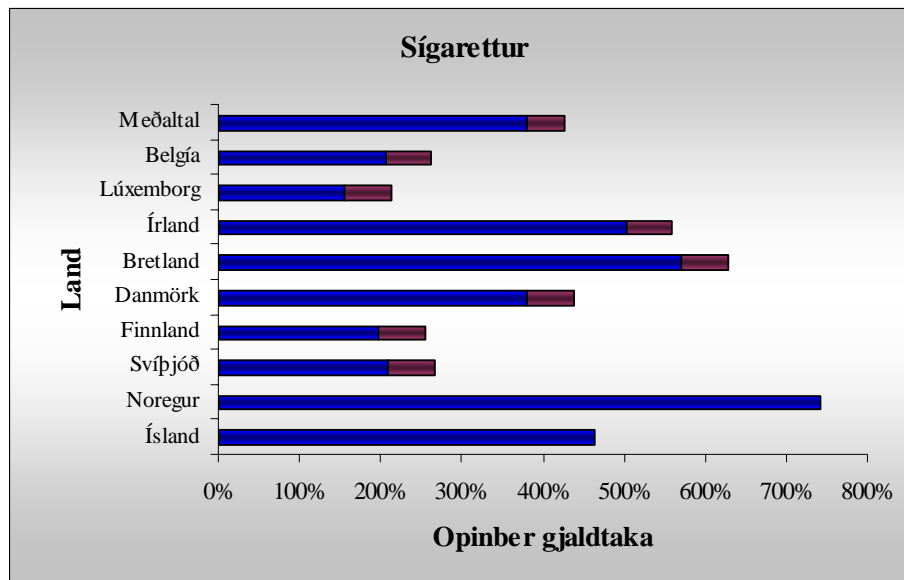
Norðmenn fylgja þar fast á eftir en þar eru gjöld á léttu víni alls 147%. Miðast útreikningar við að innkaupsverð sé 500 krónur á lítra og notast er við áfengisgjöld eins og þau voru 1. janúar 2003. Opinber gjaldtaka á léttvín er hins vegar minnst í Lúxemborg aðeins rúm 17% og sker landið sig nokkuð frá hinum samanburðarlöndunum enda eina landið sem ekki leggur neitt áfengisgjald á léttvín. Gjaldtaka á hvern alkóhóllítra miðast við að verð á lítra sé 3.000 krónur en erfitt er að finna nákvæmt verð á slíkt. Samkvæmt því er gjaldtaka á hvern alkóhóllítra mest í Noregi eða 286% en næst kemur Ísland með tæp 239%. Ísland, Noregur og Svíþjóð leggja talsvert hærri gjöld á hreint áfengi en hin löndin sex. Meðalgjaldtaka í löndunum níu er rúm 157%. Belgía og Lúxemborg skera sig úr hvað varðar gjaldtöku á hvern alkóhóllítra en hún er einungis tæp 49% í Lúxemborg og tæp 78% í Belgíu.

#### 2.4.6.

#### 2.4.7. Tóbak

Við samanburð á gjaldtöku af tóbaki var miðað við sígarettur. Miðast tollar almennt við 1.000 stykki og var gert ráð fyrir að innkaupsverð á pakka væri 70 krónur og 1000 stykki kostuðu þar af leiðandi 3.500 krónur.





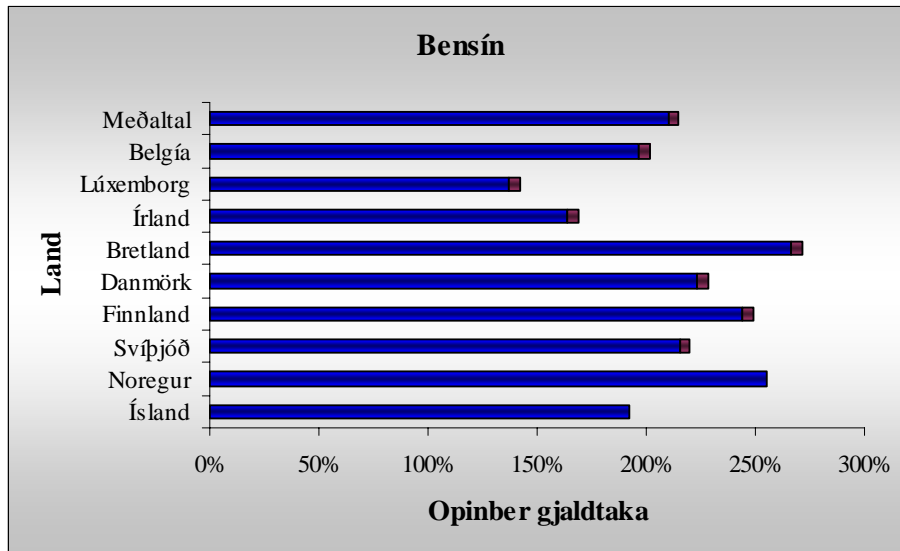
**Mynd 14: Opinber gjöld á sígarettur**

Miðast tóbaksgjald við upplýsingar frá 1. janúar 2003. Meðal gjaldtaka af tóbaki samkvæmt þessum forsendum er í löndunum níu tæplega 426%. Mest er hún í Noregi eða 743% en minnst í Lúxemborg tæplega 213%. Gjaldtaka tóbaks á Íslandi er 465%. Engir tollar leggjast á tóbak hér og í Noregi en innan Evrópusambandsins eru þeir um 58%.

2.4.8.

#### 2.4.9. Bensín

Við samanburð á opinberri gjaldtöku bensíns er miðað við að innkaupsverð á lítra sé 29 krónur og notast við upplýsingar um bensíngjöld frá 2003.



**Mynd 15: Opinber gjöld á bensín<sup>28</sup>**

Meðalgjaldtaka á bensín er samkvæmt því 210% í löndunum níu. Mest er hún í Bretlandi 266% en minnst í Lúxemborg 137%. Á Íslandi er gjaldtaka bensíns undir meðaltalinu eða rúmlega 192%. Tollar veða lítið inn í gjaldtökuna, eru um 5% innan Evrópusambandsins.

#### 2.4.10. Niðurstöður

Í heild má segja að opinber gjaldtaka á matvörum sé frekar mikil hér á landi miðað við samanburðarlöndin. Á það sérstaklega við um landbúnaðarvörur sem einnig eru framleiddar hér á landi eins og mjólkurvörur og kjöt. Gjaldtaka á fötum og skóm hér á landi er einnig tiltölulega há í þessum samanburði. Sígarettur og bensín bera hlutfallslega mjög há opinber gjöld hér á landi en samt sem áður er það einungis við meðaltal þess sem gerist í löndunum níu. Opinber gjaldtaka á áfengi er hins vegar hæst hér á landi á léttum vínum og næst hæst sé miðað við alkóhóllítra.

Við framangreindan samanburð á opinberri gjaldtöku er þó rétt að benda á að ekki er um tæmandi úttekt að ræða. Sem dæmi er ekki lítið til tekjuskatts fyrirtækja eða launatengdra gjalda í þessum samanburði. Í því samhengi má meðal annars nefna að tekjuskattur fyrirtækja á Norðurlöndunum er á milli 28% og 30% meðan tekjuskatturinn er 18% hér á landi.<sup>29</sup> Því er ljóst að nokkur eðlismunur er á skattauppbyggingu innan landanna sem líta verður til samhliða þessum samanburði.

<sup>29</sup> OECD (2004). Bls. 21.

### 3. Hagfræðikenningar um skattlagningu

---

Í þessum hluta verður fjallað um helstu kenningar hagfræðinnar um skattlagningu. Reynt verður að draga fram helstu viðhorf sem uppi hafa verið varðandi skattlagningu og leitast við að greina þær röksemdir sem standa þar að baki.

#### 3.1. Sjónarmið skattlagningar

Ágreiningur milli jafnaðar og skilvirkni eru ein stærstu fórnarskipti velferðarhagfræðinnar og snertir okkur á marga vegu. Það er útilokað að einblína á hámarksmarkaðsskilvirkni og ætla auk þess að ná fram jöfnuði.

Viðhorf gagnvart velferð þróuðust smám saman út í blandað markaðshagkerfi sem finna má í flestum lýðræðisríkum Evrópu og Norður Ameríku. Í þessum ríkjum ber markaðurinn ábyrgð á framleiðslu og verðlagningu flestra vara og þjónustu á meðan ríkisstjórnir stýra hagkerfinu og skapa varnarnet fyrir þá fátæku, atvinnulausu og öldruðu.

Sjónarmið gagnvart hinum fátæku eru gjarnan meðal umdeildustu málefna sem stjórnvöld á hverjum tíma þurfa að takast á við. Spurningar eins og hvort tryggja eigi fjölskyldum ákveðnar tekjur eða hvort skattar ættu að vera í þrepum og færa fé frá hinum ríku til hinna fátæku koma þar við sögu. En á móti standa stjórnvöld einnig frammi fyrir spurningum um hvort skattar eigi fyrst og fremst að vera skilvirkir og skapa hagvöxt. Svörin við þessum spurningum virðast alltaf vera jafn umdeild þrátt fyrir að efnahagur þjóða fari síbatnandi.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Samuelson og Nordhaus. (2004). Bls. 392.

### 3.1.1. Umframbyrði

Skattar skapa kostnað fyrir skattgreiðendur. Þó margir haldi að sá kostnaður sé eingöngu fólgin í þeirri upphæð sem skattgreiðandinn greiðir til yfirvalda þá er það ekki rétt. Tökum dæmi: Neytandi borðar 10 íspinna á viku og borgar 80 krónur fyrir hvern íspinna. Ríkisstjórnin leggur nú 25% neysluskatt á íspinna og gerum við ráð fyrir að sá skattur leggist alfarið ofan á vöruverðið og þarf neytandinn þá að borga 100 krónur fyrir hvern íspinna. Vegna skattahækkunarinnar minnkar neytandinn ísneyslu sína niður í núll og eyðir þess í stað peningunum sínum í aðrar vörur og þjónustu. Þar sem neytandinn kaupir núna engan ís, skapar neysluskatturinn engar tekjur fyrir ríkisstjórnina. Áhrif skattsins á neytandann eru því þau að nú neyðist hann til að kaupa vöru sem honum finnst ekki eins girnileg. Þar sem hann kaus áður að neyta 10 íspinna á viku þá hlýtur að vera að hann hafi frekar vilja kaupa íspinna en aðrar vörur. Þó skatturinn hafi ekki skapað neinar tekjur þá er neytandinn samt verr settur.

Þó þetta dæmi sé nokkuð öfgakennt má segja að meginniðurstaðan standist. Hún er sú að bjöguð skattlagning skapar umframbyrði eða velferðarkostnað sem dregur úr velferð umfram það sem nemur skatttekjum.<sup>31</sup>

### 3.1.2. Nefskattur

Þó eru ekki allir skattar sem fela í sér umframbyrði. Dæmi um slíkan skatt er nefskattur (e. lump sum tax). Nefskattur er föst upphæð sem hver skattgreiðandi þarf að greiða án tillits til hegðunar hans. Hægt er að sýna fram á, að gefnum ákveðnum forsendum, að skattur sem breytir verði vöru skapar umframbyrði. Þannig má segja að skattur sem breytir hlutfallslegu verði sé óskilvirkur á þá vegu að hann minnkar nytjar einstaklings meira en nauðsynlegt er til að afla ákveðinna skatttekna. Nefskattur skapar ekki slíkt vandamál. Nefskattur er hins vegar ekki ákjósanlegur vegna ýmissa ástæðna. Ef öllum væri skylt að borga sömu upphæð í skatt, er líklegt að slíkt yrði almennt talið ósanngjarnt þar sem ekki yrði tekið tillit til efnahagslegra aðstæðna hvers og eins.<sup>32</sup> Þetta viðhorf leiðir hugann að öðru hlutverki skattlagningar, það er því hlutverki að jafna tekjur milli hinna ríku og hinna fátæku.

## 3.2. Jöfnuður og skilvirkni

Í skrefi sínu í átt til þess að endurúthluta tekjum frá hinum ríku til hinna fátæku er hætta á að stjórnvöld dragi úr efnahagslegri skilvirkni og minnki þannig þær tekjur sem ætlaðar eru til

<sup>31</sup> Rosen (1995). Bls. 303.

<sup>32</sup> Rosen (1995). Bls. 307-308.

úthlutunar. En ef jöfnuður er á annað borð almannagæði þá er það þess virði að greiða fyrir hann.

Spurninguna um hve mikið við erum tilbúin til að borga fyrir jöfnuð glímdi bandaríski hagfræðingurinn Arthur M. Okun við í bók sinni *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff* í tilrauninni um “leku fötuna”. Hann komst að því að ef við metum jöfnuð þá myndum við samþykkja það að dollari yrði fluttur úr fötu ríks manns yfir í fötu fátæks manns. En hann bætti við að ef sú fata sem notuð væri við endurúthlutun væri lek og skilaði kannski bara helmingnum af því sem tekið væri frá þeim ríka og fært til hins fátæka væri sú endurúthlutun í nafni jafnaðar á kostnað efnahagslegrar skilvirkni.<sup>33</sup>

Ljóst er að flestar tilfærslur á tekjum í krafti jafnaðar hafa áhrif á skilvirkni. Ef ríki leggur háan skatt á þá ríku er hætta á að sparnaður þeirra og vinnuframlag minnki sem leiðir af sér minni afköst. Ríka fólkið eyði þannig meiri peningum í skattaráðgjöf, spari minna fyrir elliárin eða fjárfesti minna í háarðbærum en áhættusömum nýjungum. Ef samfélagið ákveður síðan að tryggja fátækum ákveðin grunnlaun minnkar það ótta fólks við fátækt og fátækt fólk vinnur þá hugsanlega minna fyrir vikið. Öll áður nefnd viðbrögð við tekjutilfærslum stjórnvalda eru til þess fallin að minnka þjóðartekjur.

Sumir hafa þó orðið til þess að gagnrýna skoðun fólks um kostnaðarsama tekjutilfærslu og haldið því fram að fátækt eigi rætur sínar að rekja til vannæringar á yngri árum, sundraðra fjölskyldna, ólæsis, lélegrar menntunar og skorts á starfsþjálfun. Fátækt leiði af sér fátækt. Þessir sérfræðingar halda því fram að sterkari kerfi sem veita heilsugæslu og nægan mat fyrir fátækar fjölskyldur muni auka framleiðni og skilvirkni í stað þess að draga úr afköstum. Með því að brjóta upp hringrás fátæktar munu hæfileikar, mannaður og framleiðni barna sem búa við fátækt í dag aukast til lengri tíma lítið.<sup>34</sup>

Enn aðrir hafa þó bent á að stjórnvöld eigi að finna nokkurs konar jafnvægi milli jafnaðar og ójafnaðar. Of mikill ójöfnuður geti verið skaðlegur fyrir samfélagið rétt eins og of mikill jöfnuður bæli niður frumkvæði og dugnað. Hvar þetta jafnvægi liggja geti hins vegar verið misjafnt eftir tíma og eðli samfélaga.<sup>35</sup>

### 3.3. Neysluskattar

Neysluskattar hafa orðið æ fyrirferðarmeiri á síðustu árum. Eins og nafnið gefur til kynna þá er neysluskattur lagður á neyslu í stað tekna. Rökin á bakvið þessa auknu áherslu á neysluskatta eru þau að frekar skuli refsa fólki fyrir það sem það eyðir en ekki það sem það

<sup>33</sup> Samuelson og Nordhaus. (2004). Bls. 393.

<sup>34</sup> Samuelson og Nordhaus. (2004). Bls. 395.

<sup>35</sup> Krueger (2002, 4. ágúst). Bls. 1.

aflar.<sup>36</sup> Tilfærsla skatta frá tekjusköttum til neysluskatta er enn fremur óbein niðurgreiðsla á sparnað. Skattar á ávöxtun sparnaðar, vexti, arð og söluhagnað hafa þann galla að fólki refsað fyrir að spara. Óhófleg skattlagning sparnaðar leiðir enn fremur til þess að fjármagnsstofn verður minni en ella og verkar þannig letjandi á vöxt landsframleiðslu og kaupmáttar. Fylgismenn neysluskatta benda enn fremur gjarnan á að neysluskattar séu að mörgu leyti einfaldari en aðrir skattar og að einfaldaðar skattareglur leiði til skilvirkari nýtingar á auðlindum.<sup>37</sup> Á móti kemur að tekjulægri eyða að jafnaði stærri hluta tekna sinna í neyslu og því getur aukinn ójöfnuður fylgt neyslusköttum jafnvel samanborið við flatan tekjuskatt.

Sumir hafa bent á að stjórnámálamenn séu hliðhollir neyslusköttum þar sem þeir séu innifaldir í vöruverðinu og því sé auðvelt að fela þá. Það er hins vegar erfitt að segja til um hvort almenningur sé í raun ónægari fyrir neyslusköttum en öðrum tegundum skatta.<sup>38</sup>

Í samanburði við tekjuskatt þá eru færri einstaklingar sem skattayfirvöld þurfa að fylgjast með hvernig hegða sér þegar um neysluskatt er að ræða. Þetta þýðir þó ekki að stjórnun í kringum söluskatt sé án vandkvæða. Oft er deilt um hvort viðskipti feli í sér skattskyldu.<sup>39</sup> Ef matur er undanþeginn skatti er oft erfitt að skilgreina hvað telst vera matur og hvað telst vera sælgæti. Auk þess hefur gagnrýni á söluskatta og virðisaukaskatta beinst að því að slíkir skattar taki ekki tillit til persónulegra aðstæðna þegar skattbyrði er ákveðin. Einkum geti reynst erfitt að greina á milli fólks með tilliti til greiðslugetu. Sem lausn á þessu hafa sumir bent á upptöku persónulegs neysluskatts. Slíkur skattur tekur tillit til greiðslugetu og er byggður á heildarneyslu yfir ákveðið tímabil sem gerir skattayfirvöldum kleift að taka tillit til einstaklingseinkenna við ákvörðun á skattbyrði. Við álagningu persónulegs neysluskatts skilar hvert heimili inn skýrslu um neysluútgjöld yfir árið. Ólíkt tekjuskatti er sparnaður undanþeginn þegar neysluskattur er lagður á. Samt sem áður er hægt að veita undanþágur og frádrátt frá neysluskatti líkt og tekjuskatti í sérstökum tilvikum eins og til dæmis vegna mikils lyfjakostnaðar. Skattbyrði hvers og eins er síðan ákveðin með því að leggja ákveðið hlutfall á neysluna. Skattbyrðin getur því verið eins þung og stjórnámálamönnum sýnist.

Sumir halda því fram að ef neysluskattur yrði settur á í stað tekjuskatts þá myndi skilvirkni, jöfnuður og einfaldleiki í stjórnun aukast. Verjendur tekjuskatts benda á að hugmyndir um neysluskatt séu alvarlega gallaðar.<sup>40</sup> Þeir telja að hann muni leiða til aukins umsýslu- og bókhaldskostnaðar. Auk þess benda andstæðingar skattsins á að tilfærsla frá tekjuskattskerfi yfir í neysluskattskerfi muni valda ýmsum vandamálum. Meðan á tilfærslunni

<sup>36</sup> Samuelson og Nordhaus. (2004). Bls. 333.

<sup>37</sup> Brown og Moore. (1996). Bls. 134-135.

<sup>38</sup> Rosen (1995). Bls. 478.

<sup>39</sup> Rosen (1995). Bls. 476.

<sup>40</sup> Rosen (1995). Bls. 484-485.

stæði myndi fólk hafa hvata til þess að fela eignir sínar og selja þær síðan seinna án þess að telja fram hagnaðinn. Ennfremur myndi tilfærslan koma hart niður á fólki af eldri kynslóðum þar sem það myndi lenda í tvísköttun. Fólkið myndi annars vegar vera að greiða skatt af þeim tekjum sem það vann sér inn á fyrri hluta ævinnar og þyrfti síðan að greiða skatta af neyslu sinni á síðari hluta ævinnar.

Ljóst er að vandamál fylgja báðum kerfum og suma af verstu göllum tekjuskattkerfisins væri ekki hægt að lagfæra með því að breyta yfir í neysluskattkerfi. Til dæmis væri vandamál varðandi skilgreiningu á neyslu enn til staðar. Auk þess væri sá hvati til staðar í báðum kerfum að taka þátt í svartamarkaðsstarfsemi til að svíkja undan skatti.<sup>41</sup> En þó hægt sé að líta á tekjuskatta og neysluskatta sem valkosti hafa flest ríki kosið að nota einhvers konar blöndu af báðum. Verður hér á eftir reynt að greina hvernig skattbyrði neysluskatta skiptist milli kaupenda og seljenda.

### 3.4. Skattbyrði neysluskatta

Gera má ráð fyrir að áhrif skatta á tekjuskiptingu ráðist að miklu leyti af neyslumynstri. Ef verð á vöru hækkar vegna skattlagningar þá hefur það talsverð áhrif á efnahag þess fólks sem neytir vörunnar í miklu mæli. Við nánari greiningu má hins vegar ætla að skatturinn dragi úr spurn eftir vörunni og því er líklegt að þeir sem komi að framleiðslu viðkomandi vöru, þar á meðal verkamenn þurfi að sæta launalækkun vegna þessa. Þannig getur skatturinn líka valdið breytingum á tekjuskiptingu með áhrifum sínum á uppsprettu tekna.<sup>42</sup>

#### 3.4.1. Teygni

Teygni er lykilhugtak þegar meta skal hvernig skattbyrði neysluskatta skiptist milli kaupenda og seljenda. Teygni sýnir viðbrögð kaupenda og seljenda við breytingum á markaðsaðstæðum, oftast breytingum á verðum. Teygni má skilgreina sem prósentubreytingu einnar breytu vegna 1% aukningu annarrar breytu.<sup>43</sup> Teygni má flokka í nokkrar tegundir en þær helstu eru verðteygni, tekjuteygni og víxlteygni. Hvað viðkemur skiptingu á skattbyrði þá skiptir verðteygni mestu máli. Hér að neðan er átt við verðteygni þegar talað er um teygni, nema annað sé sérstaklega tekið fram.

---

<sup>41</sup> Rosen (1995). Bls. 493-494.

<sup>42</sup> Rosen (1995). Bls. 275.

<sup>43</sup> Pindyck og Rubinfeld (2001). Bls. 30.

### 3.4.2. Verðteygni eftirspurnar

Lögmál eftirspurnar segir að lækkun á verði vöru auki spurn eftir henni. Verðteygni er mælikvarði á hve mikið spurn eftir vöru breytist við breytingu á verði viðkomandi vöru. Spurn eftir vöru er sögð teygin ef magn eftirspurnar breytist verulega við verðbreytingu á vörunni. Eftirspurn er sögð óteygin ef magn eftirspurnar breytist aðeins smávegis við verðbreytingu á vörunni. Þar sem spurn eftir vöru veltur á vali neytenda þá eru ýmsir þættir sem stjórna verðteygni eftirspurnar svo sem efnahagslegir, félagslegir og sálfræðilegir þættir. Af fyrri reynslu er þó mögulegt að tiltaka ákveðnar reglur um hvað það er sem stjórnar verðteygni eftirspurnar.<sup>44</sup>

Nauðsynjavörur hafa sem dæmi tilhneigingu til að vera óteygnar á meðan munaðarvörur hafa tilhneigingu til að vera teygnar. Ef komugjöld til lækna hækka er ekki að búast við því að heimsóknum til þeirra stórfækki þó fólk reyni kannski að fara sjaldnar. Á hinn bóginn má búast við því að þegar verð á snekkjum hækkar þá lækki spurn eftir þeim verulega. Ástæðan fyrir þessu er sú að fólk lítur á heimsókn til læknis sem nauðsyn en snekkju sem munaðarvöru. Að sjálfsgöðu veltur það, hvort vara er nauðsynjavara eða lúxusvara, ekki á eðli vörunnar heldur á smekk neytandans. Fyrir ákafan sjóara sem væri ekki umhugað um heilsu sína gæti snekkja vara nauðsynjavara með óteygna eftirspurn og heimsókn til læknis verið munaðarvara með teygna eftirspurn.

Vörur sem auðvelt er að skipta út fyrir aðrar, þ.e. hafa staðkvæmdarvörur, hafa tilhneigingu til að vera teygnari. Sem dæmi þá er auðveldlega hægt að skipta úr smjörlíki yfir í smjör. Lítilsháttar verðhækkun á smjöri, að því gefnu að verð á smjörlíki hækki ekki, veldur því að sala á smjöri fellur. Aftur á móti hafa egg enga eiginlega staðkvæmdarvöru og því er líklegt að spurn eftir þeim sé minna teygin en spurn eftir smjöri.

Vörur sem eru stuðningsvörur hafa tilhneigingu til að hafa svipaða teygni. Dæmi um stuðningsvörur eru bílar og bensín. Þegar verð á bílum hækkar er líklegt að spurn eftir bensíni minnki.

Teygni eftirspurnar á markaði veltur líka á því hve þröngt við skilgreinum markaðinn. Þröngt skilgreindir markaðir hafa tilhneigingu til að hafa meiri teygni heldur en vítt skilgreindir markaðir þar sem auðveldara er að finna staðkvæmdarvörur fyrir þröngt skilgreindar vörur. Sem dæmi þá eru matvæli mjög vítt skilgreindur markaður og hafa frekar óteygna eftirspurn því engar almennilegar staðkvæmdarvörur eru fyrir mat. Ís, vara sem er þrengra skilgreind, hefur meiri eftirspurnarteygni því auðvelt er að skipta út ís fyrir aðra

---

<sup>44</sup> Mankiw (2001). Bls. 94.



eftirrétti. Vanilluís, mjög þröngt skilgreind vara, hefur mjög teygna eftirspurn því aðrar bragðtegundir af ís eru nánast fullkomnar staðkvæmdarvörur fyrir vanillu.<sup>45</sup>

### 3.4.3. Verðteygni framboðs

Lögmál framboðs segir að hærra verð auki framboð. Verðteygni framboðs mælir hversu mikið magn framboðs breytist við breytingu á verði. Framboð vöru er sagt vera teygið ef magn framboðs breytist verulega við breytingu í verði. Framboð er sagt vera óteygið ef magn framboðs breytist aðeins smávegis við breytingu í verði. Verðteygni framboðs veltur á sveigjanleika seljenda til að breyta því magni sem þeir framleiða. Til dæmis hafa strandlóðir óteygið framboð því það er nánast ómögulegt að framleiða meira af þeim. Þvert á móti hafa framleiðsluvörur eins og bækur, bílar og sjónvörp teygið framboð því þau fyrirtæki sem framleiða þessar vörur geta keyrt verksmiðjur sínar lengur þegar verð hækkar.

Á flestum mörkuðum er sá tími sem til skoðunar er lykiláhrifavaldur í því hve mikil verðteygni framboðs er. Framboð er yfirleitt teygnara til lengri tíma en til skemmri tíma. Til skemmri tíma er erfitt fyrir fyrirtæki að auka eða minnka framleiðslugetu. Því hefur framboðsmagn ekki mikil áhrif á verð sé til skemmri tíma litið. Til lengri tíma litið geta fyrirtæki hins vegar byggt nýjar verksmiðjur og lokað gömlum. Auk þess geta ný fyrirtæki komið á markaðinn og eldri fyrirtæki farið út af markaðnum. Þess vegna getur magn framboðs breyst talsvert við breytingu á verði þegar til lengri tíma er litið.<sup>46</sup>

## 3.5. Álagning neysluskatts

Ein af þeim spurningum sem kann að vakna varðandi álagningu breytilegs neysluskatts er hvernig ákveða eigi skatthlutfallið. Það veltur augljóslega á því hvaða markmið stjórnvöld hafa varðandi skattlagningu. Ef markmiðið er að afla tekna á eins skilvirkan hátt og mögulegt er ætti skattprósentan að vera þannig að hún lækkaði uppþætta eftirspurn á öllum vörum í sama hlutfalli.<sup>47</sup> Þetta þýðir í raun að skatthlutfall á ótengdum vörum ætti að vera í öfugu hlutfalli við eftirspurnarteygni.<sup>48</sup> Vörur með óteygna eftirspurn ætti þannig að skattleggja tiltölulega mikið og öfugt. Skilvirkni krefst þess ekki að skatthlutfallið sé það sama á hverri vöru.<sup>49</sup> Skattleggja ætti vörur í því hlutfalli að öflun ákveðinna tekna skapi sem minnsta umframbyrði. Margir myndu þar af leiðandi halda að hagkvæmast væri að skattleggja allar vörur í sama hlutfalli en almennt er slík skattlagning ekki skilvirk. Hefur í þessu sambandi

<sup>45</sup> Mankiw (2001). Bls. 94-95.

<sup>46</sup> Mankiw (2001). Bls. 104-105.

<sup>47</sup> Rosen (1995). Bls. 477.

<sup>48</sup> Rosen (1995). Bls. 334.

<sup>49</sup> Rosen (1995). Bls. 477.

verið að bent á Ramsey regluna. Hún segir að til að lágmarka heildarumframbyrði þegar tvær vörur eru til staðar, eigi jaðarumframbyrði af seinustu krónunni sem aflað er í skatta að vera sú sama á báðum vörum. Ef svo er ekki sé möguleiki að minnka heildarumframbyrði með því hækka skatthlutfallið á þeirri vöru sem hefur minni jaðarumframbyrði og öfugt.<sup>50</sup>

Ef stjórnvöld vilja bæði stuðla að jöfnuði og skilvirkni er ekki hægt að notast við öfugt samband skattprósentu og verðteygni eftirspurnar. Ef stór hluti þeirra vara sem hinir efnaminni neyta eru óteygnar vörur er líklegt að stjórnvöld sem vilja stuðla að jöfnuði skattleggi slíkar vörur lítið eða ekkert. Þetta er meginástæðan fyrir því að matvæli eru gjarnan undanþegin skatti.<sup>51</sup>

### 3.5.1. Skattar á ytri áhrif

Ein rök sem gjarnan eru gefin fyrir álagningu neysluskatta eru ytri áhrif<sup>52</sup>. Ef neysla vöru skapar kostnað sem ekki er innifalinn í verðinu þá verður út frá skilvirknissjónarmiðum að skattleggja neyslu viðkomandi vöru. Þetta sjónarmið getur til að mynda átt við um vörur eins og tóbak, áfengi og eldsneyti.

#### 3.5.1.1. Tóbak

Reykingum fylgir margs konar samfélagslegur kostnaður sem reykingafólk ber ekki á allan hátt sjálft. Er hægt að skipta honum upp í áþreifanlegan kostnað annars vegar og óáþreifanlegan kostnað hins vegar. Sem dæmi um beinan áþreifanlegan kostnað má nefna heilbrigðiskostnað, kostnað vegna forvarnarstarfs og kostnað vegna mengunar og rusls. Áþreifanlegur kostnaður reykinga getur líka verið óbeinn og má í því sambandi nefna kostnað vegna óbeinna reykinga, örorku og minnkunar á framleiðni. Óáþreifanlegur kostnaður reykinga kemur síðan meðal annars fram í dauðsföllum og sársauka.<sup>53</sup>

Stjórnvöld vilja gjarnan reyna að minnka reykingar meðal fólks. Eru það einkum tvær leiðir sem farnar eru að þessu marki. Önnur er sú að hliðra eftirspurnarkúrfu sígarettu og tóbaks niður á við. Þetta er meðal annars reynt með því að setja viðvaranir á umbúðir og banna tóbaksauglýsingar í sjónvarpi. Auk þessa reyna stjórnvöld að hækka verð á sígarettum. Hærra verð dregur úr eftirspurn og stuðlar þannig að minni reykingum.<sup>54</sup> Hagstæðasti skattur

<sup>50</sup> Rosen (1995). Bls. 330.

<sup>51</sup> Rosen (1995). Bls. 477-478.

<sup>52</sup> Orðskýring: Ytri áhrif eiga sér stað þegar fyrirtæki eða fólk veldur öðrum kostnaði eða ávinningi umfram það sem viðskipta á markaði fela í sér.

<sup>53</sup> Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (2003). Bls. 2.

<sup>54</sup> Mankiw (2001). Bls. 73.

sem setja mætti á tóbak væri sá skattur sem innhéldi allan þann kostnað sem hlýst af reikningum.<sup>55</sup>

### 3.5.1.2. Áfengi

Neysla áfengra drykkja felur í sér afleiðingar sem gera þennan flokk neysluvara frábrugðinn hefðbundnum neysluvörum. Bent hefur verið á að alkóhól sé vímugjafi og ef þess sé neytt í nægjanlegu magni innan ákveðins tíma hafi það skaðleg áhrif á líkamlega og andlega virkni. Í öðru lagi hafi áfengisneysla varanlegar afleiðingar, neyslan geti orðið vanabindandi og skapað fíkn. Í þriðja lagi þá geti langvarandi neysla áfengis haft áhrif á andlega og líkamlega heilsu til langframa. Þó að annar og þriðji þátturinn séu einnig einkennandi fyrir aðrar vanabindandi vörur eins og sígarettur er fyrsti liðurinn sá sem er mest einkennandi fyrir áfengisneyslu og auk þess sá sem skapar hvað mestan samfélagslegan kostnað. Sem dæmi um kostnað sem skapast vegna áfengis er minni framlegð á vinnustað, slys, útgjöld til heilsugæslu, kostnaður við áfengismeðferð, tryggingar og kostnaður samfélagsins vegna glæpa og fleiri þátta.<sup>56</sup> Af þessum ástæðum er almennt talið nauðsynlegt að skattleggja áfengi meira en hefðbundnar neysluvörur. Hins vegar greinir menn á um hversu hár skatturinn skuli vera.

### 3.5.1.3. Eldsneyti

Í mörgum löndum er bensín meðal þess sem hvað mest er skattlagt í hagkerfinu. En hvers vegna er hár skattur á bensín svona algengur?<sup>57</sup> Ástæðan fyrir því er sú, að skattur á bensín er Pigou-skattur en slíkum skatti er ætlað að leiðrétta aðgerðir sem fela í sér neikvæð ytri áhrif. Hagfræðingar telja að Pigou-skattur sé hentugri en lög og reglugerðir til að takast á við slíkar aðgerðir þar sem skatturinn feli í sér minni tilkostnað.<sup>58</sup> Pigou-skattur á bensín hefur það að markmiði að leiðrétta þrenns konar neikvæð ytri áhrif sem hljóttast af akstri.

Í fyrsta lagi er bensínskatti ætlað halda fjölda og notkun einkabíla í skefjum og hvetja fólk frekar til að notast við almenningsamgöngur, sameinast meira í bíla og búa nær sínum vinnustað.

Í öðru lagi er bensínskattur óbein leið til þess að láta fólk borga þegar það kaupir sér kraftmikla og stóra bíla. Rannsóknir sýna að slíkir bílar eru líklegastir til að valda árekstrum. Hefur í þessu sambandi verið bent á að það sé allt upp undir fimm sinnum líklegra að lenda í

<sup>55</sup> Brown og Moore. (1996). Bls. 36.

<sup>56</sup> Pierani og Tiezzi (2004, 14. október).

<sup>57</sup> Mankiw (2001). Bls. 217.

<sup>58</sup> Mankiw (2001). Bls. 216.

árekstri við sportbíl en venjulegan bíl. Bensínskattur lætur fólk sem kaupir kraftmikla og stóra bíla gjalda fyrir áhættuna sem í því felst.

Í þriðja og síðasta lagi hafa menn bent á mengunina sem hlýst af notkun bensíns. Brennsla bensíns og annarra efna er talin vera örsök hækkandi hitastigs á jörðinni. Sérfræðingar deila um hversu mikil hættu felist í þessari ógn en án nokkurs vafa er bensínskattur til þess fallinn að draga úr þessari ógn með því að minnka bensínnotkun.

Má því í raun segja að bensínskattur bæti virkni hagkerfisins í stað þess að valda umframbyrði. Skatturinn ýtir undir minni umferð, öruggari vegi og hreinna umhverfi.<sup>59</sup>

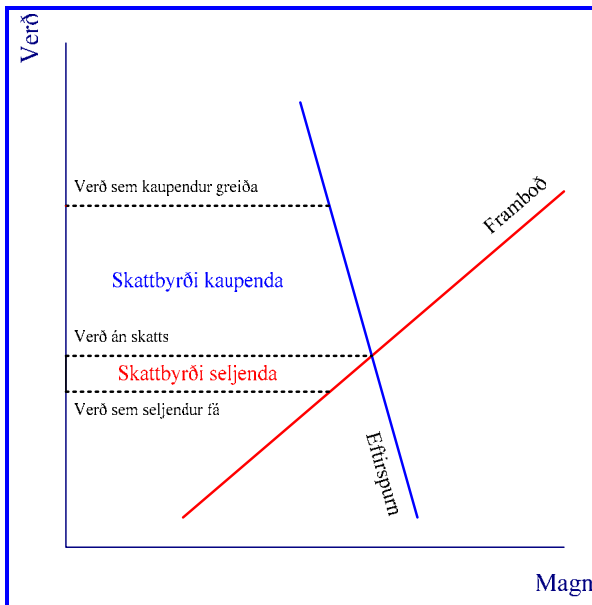
---

<sup>59</sup> Mankiw (2001). Bls. 217.

### 3.6. Skipting skattbyrðar

#### 3.6.1. Fullkomin samkeppni

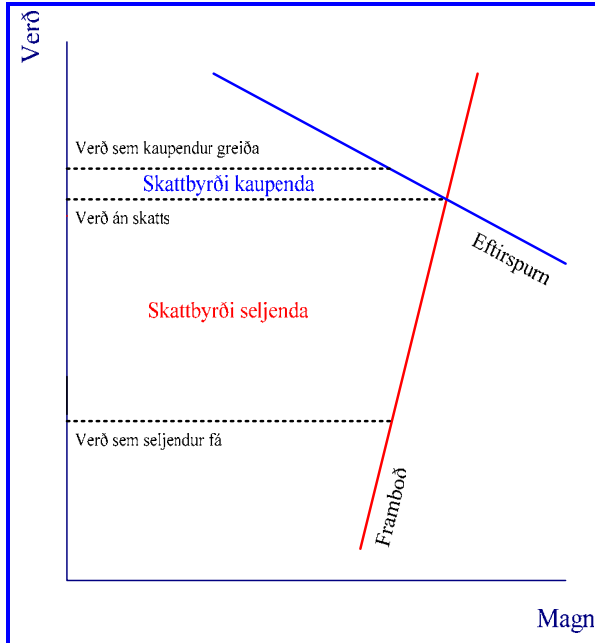
Þó svo erfitt sé að finna dæmi um fullkomna samkeppni, gefur samnefnt hagfræðihugtak nokkuð góða hugmynd um væntanlega hegðun á markaði þar sem margir kaupendur og margir seljendur taka þátt og varan sem seljendur bjóða upp á er einsleit. Gert er ráð fyrir að fyrirtæki í fullkominni samkeppni séu verðþegar og geti komið inn á og farið út af markaði án hindrana.



Mynd 16: Markaðsjafnvægi og dreifing skattbyrði, óteygja eftirspurn

kaupendur eða seljendur greiða skattinn. Þetta skiptir hins vegar ekki máli þegar kemur að skattbyrði. Munurinn á halla framboðs- og eftirspurnarlínu liggur í hlutfallslegri teygni. Mynd 15 sýnir markað með mjög teygð framboð og tiltölulega óteygna eftirspurn. Það þýðir í raun og veru að verð hefur mikil áhrif á seljendur vörunnar en að sama skapi hefur verðið lítil áhrif á kaupendur vörunnar. Þegar skattur er lagður á markað þar sem teygningin er með þessum hætti lækkar það verð sem seljendur fá fyrir vöruna mjög lítið, á meðan það verð sem kaupendur greiða fyrir vöruna hækkar verulega. Afleiðingarnar eru þær að kaupendur bera skattbyrðina að mestu leyti.

Þegar neysluskattur er lagður á vöru skipta kaupendur og seljendur vörunnar sem eru í fullkominni samkeppni skattbyrðinni með sér. Hvernig hún skiptist ræðst af framboðs- og eftirspurnaraðstæðum. Myndir 15 og 16 lýsa mismunandi markaðsaðstæðum þar sem skilyrði fullkominnar samkeppni eru uppfyllt. Á þeim má sjá framboðs- og eftirspurnarlínu og skattinn sem skapar mismun á því verði sem kaupendur kaupa fyrir og seljendur fá fyrir vöruna. Spurningin um hvor línun hliðrast veltur á því hvort



**Mynd 17: Markaðsjafnvægi og dreifing skattbyrði, teygni eftirspurn**

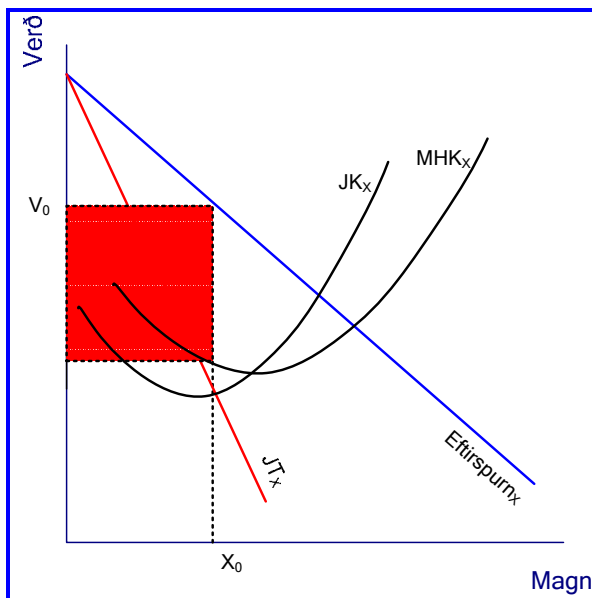
lendir á þeim hluta markaðarins sem hefur minni teygni. Kjarninn í þessu er sá að teygni mælir í raun vilja kaupenda eða seljenda til að fara af markaði þegar aðstæður verða óhagstæðar. Lítil teygni eftirspurnar þýðir að kaupendur hafa fáa valmöguleika aðra en að neyta vörunnar. Lítil teygni framboðs þýðir að seljendur hafa fáa valmöguleika aðra en að selja viðkomandi vöru. Þegar vara er skattlögð getur sá hluti markaðarins sem hefur færri valmöguleika ekki með góðu móti yfirgefið markaðinn og verður því að bera meginhluta skattbyrðarinnar.<sup>60</sup> Þessi greining miðast þó alfarið við að fullkomin samkeppni ríki á markaðnum. Rétt er að skoða hvaða áhrif það hefur ef annars konar markaðsaðstæður eru fyrir hendi.

Mynd 16 sýnir markað með tiltölulega óteygið framboð og mjög teygna eftirspurn. Í þessu tilfalli hefur verð ekki mikil áhrif á seljendur á meðan það hefur mikil áhrif á kaupendur. Myndin sýnir að þegar skattur er lagður á þá hækkar það verð sem kaupendur greiða fyrir vöruna ekki mikið meðan það verð sem seljendur fá fyrir vöruna lækkar verulega. Í þessu tilfalli fellur skatturinn því að mestu leyti á seljendur.

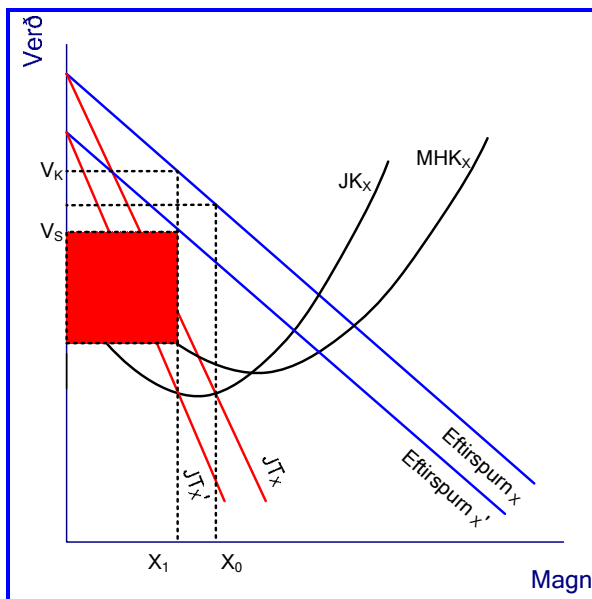
Þessi tvö dæmi sýna okkur hvernig skattbyrðin skiptist almennt milli kaupenda og seljenda. Skattbyrðin

<sup>60</sup> Mankiw (2001). Bls. 133-134.

## 3.6.2. Einkasala



Mynd 18: Verðlagning við einkasölu



Mynd 19 Áhrif skatta á einkasölu

Andstaða fullkominnar samkeppni er einkasala, þar sem aðeins er um einn seljanda að ræða. Einkasali hámarkar hagnað sinn með því að framleiða það magn sem gerir jaðarkostnað jafnan jaðartekjum. Á mynd 17 má sjá hvernig einkasali hámarkar hagfræðilegan hagnað sinn (rauðleita svæðið) við framleiðslumagnið  $X_0$  og verðið  $V_0$ . Ef einingaskattur er lagður á vöru sem einkasali framleiðir hliðrast eftirspurnarfallið niður á við þannig að eftirspurn minnkar, færast úr eftirspurn  $x$  niður í eftirspurn  $x'$  eins og sjá má á mynd 18. Um leið lækka jaðartekjur einkasalans á hverja einingu um upphæð skattsins, færast úr  $JT_x$  niður í  $JT_{x'}$ . Áhrif skattsins verða þá að eftirspurnin minnkar, verð sem kaupendur greiða ( $V_K$ ) fyrir vöruna hækkar og það verð sem einkasalinn fær fyrir vöruna ( $V_S$ ) lækkar. Þrátt fyrir markaðsstöðuna minnkar hagfræðilegur hagnaður einkasalans (rauðleita svæðið) við álagningu einingaskattsins. Almennt er gert ráð fyrir að fyrirtæki

með sterka markaðsstöðu geti hæglega fleytt öllum skattinum yfir á neytendur en þetta er einfaldlega ekki rétt. Jafnvel hinn harðasti einkasali verður að bera einhverja byrði af skattinum. Eins og áður veltur það, hversu stór hluti skattsins lendir á neytendum, á teygni eftirspurnarinnar. Munurinn á einingaskatti og prósentuskatti felst í því að á meðan

jaðartekjulínan og eftirspurnarlínan hliðrast samhliða við breytingu einingaskatts er hliðrunin hlutfallsleg við breytingu á prósentuskatti.<sup>61</sup>

### 3.6.3. Fákeppni

Markaðsformin einkasala og fullkomin samkeppni skilgreina öfgarnar í báðar áttir en þar á milli ríkja margs konar markaðsform sem einu nafni eru nefnd fákeppni. Skipting skattbyrði getur verið með ýmsum hætti í fákeppni. Ástæðan fyrir því er einfaldlega sú að skattbyrði ræðst fyrst og fremst af því hversu mikið verð breytast þegar skattar eru lagðir á.<sup>62</sup>

Í Cournot-fákeppni, sem gjarnan er notuð sem fyrsta nálgun í greiningu fákeppnismarkaða, keppa fyrirtæki með ákvörðunum sínum um framleiðslumagn en gert er ráð fyrir að verð myndist á markaði þannig að heildarframboð mæti heildareftirspurn. Hægt er að nálgast slíkan markað eftir tveim leiðum, annars vegar með því að hafa fjölda fyrirtækja ákveðinn fasta og hins vegar með því að hafa frjálsta inngöngu. Miðað við ákveðin skilyrði þá minnkar framleiðslan við álagningu einingaskatts og neytendur bera skattbyrðina upp að vissu marki. Hversu mikið fyrirtæki draga framleiðslu sína saman veltur meðal annars á fjölda fyrirtækja, hlutfallslegum halla jaðarkostnaðarfallsins og halla eftirspurnarfallsins.<sup>63</sup> Í grófum dráttum má segja að áhrif skattabreytinga á skattbyrði neytenda sé einhvers staðar í því bili sem öfgadæmin tvö, einkasala og fullkomin samkeppni skilgreina, þannig að framboð er nokkuð teygjara en í fullkominni samkeppni en ekki eins teygjð og í einkasölu. Byrði af hækkun skatta lendir því bæði á neytendum og söluaðilum, þó í flestum tilfellum í meiri mæli en í fullkominn samkeppni. Fákeppnismarkaði geta verið mjög breytilegir og skattbyrði því dreifst á mjög mismunandi hátt.

## 3.7. Tollar

Í gegnum tíðina hafa tollar verið mikilvægasta tegund viðskiptahindrana. Tollur er skattur sem lagður er á varning sem verslað er með milli landa. Tollar geta verið þrenns konar, það er verðtollur, magntollur eða blandaður tollur. Verðtollur er ákveðin prósentutala sem lögð er á viðkomandi vöru. Magntollur er ákveðin upphæð sem lögð er á hverja einingu af viðkomandi vöru og blandaður tollur er blanda af þessu tvennu.

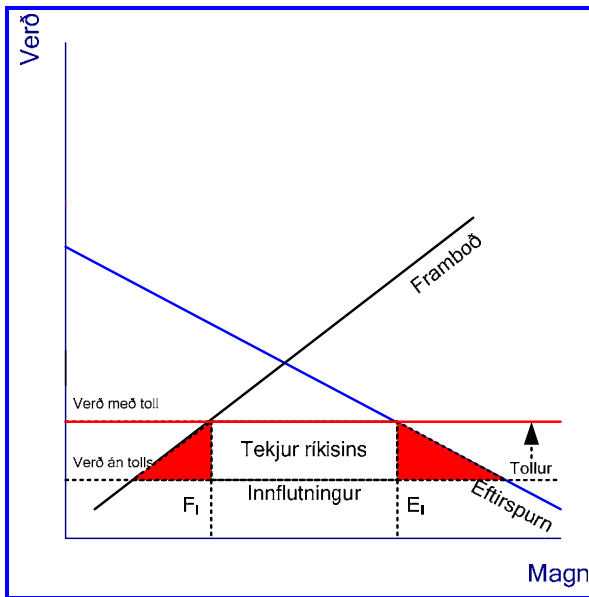
<sup>61</sup> Rosen (1995). Bls. 287-289.

<sup>62</sup> Rosen (1995). Bls. 289.

<sup>63</sup> Tirole (1988). Bls. 224.



Stórlega hefur dregið úr notkun tolla frá síðari heimstýrjöldinni. Að meðaltali eru tollar nú um 5% á iðnvarningi í iðnríkjunum en í þróunarlöndunum eru þeir talsvert hærri.<sup>64</sup>



Mynd 20 Áhrif tolla á markaðsjafnvægi

Tollar hækka verð innfluttrar vöru umfram heimsmarkaðsverð sem nemur upphæð viðkomandi tolla eins og sjá má á mynd 19.<sup>65</sup> Tekjur ríkisins vegna tollsins er ferhyrningurinn.  $F_1$  er framboð innanlands og  $E_1$  er eftirspurn innanlands og bilið þar á milli er innflutningur. Álagning tolla veldur því að sumir hópar græða á kostnað annarra en hins vegar tapar þjóðin í heild.<sup>66</sup> Sé tollur lagður á ákveðna vöru til að vernda innlenda framleiðslu leiðir það til þess, að það verð sem neytendur

greiða fyrir vöruna hækkar og minnkar þannig neytendaábat.<sup>67</sup> Framleiðendur fá aftur á móti herra verð fyrir vöruna þannig að framleiðendaábatu eykst.<sup>68</sup> Þannig veldur tollur tilfærslu tekna frá neytendum til innlendra framleiðenda vörunnar. Þetta leiðir til óskilvirkni eða umframbyrðar sem eru rauðleitu svæðin á myndinni.<sup>69</sup>

### 3.7.1. Kjörtollur

Þegar stór þjóð leggur á toll minnkar umfang viðskipta en um leið batna viðskiptakjörin. Minnkun á umfangi viðskipta hefur tilhneigingu til að minnka velferð þjóðar. Aftur á móti hafa bætt kjör sem því fylgja tilhneigingu til að auka velferð. Kjörtollur er það hlutfall tolls sem hámarkar hreinan ávinning af bættum viðskiptakjörum á móti neikvæðum áhrifum af minnkandi viðskiptum.

Um leið og viðskiptakjör þeirrar þjóðar sem leggur á kjörtoll batna þá versna kjör þeirra þjóða sem hún á viðskipti við. Þannig minnkar umfang viðskipta í viðskiptalöndunum og kjör

<sup>64</sup> Salvatore (2004). Bls. 235-236.

<sup>65</sup> Mankiw (2001). Bls. 187.

<sup>66</sup> Asheghian (1995). Bls. 98.

<sup>67</sup> Asheghian (1995). Bls. 102.

<sup>68</sup> Asheghian (1995). Bls. 105.

<sup>69</sup> Salvatore (2004). Bls. 242.

þeirra versna. Því eru viðskiptalöndin líkleg til að svara í sömu mynt og setja kjörtoll á hjá sér og til lengri tíma litið er því líklegt að viðskiptakjör þeirra þjóða sem leggja á kjörtoll versni.<sup>70</sup>

### 3.7.2. Innflutningskvótar

Innflutningskvótar eru takmörkun á því magni sem flutt er inn af ákveðinni vöru.<sup>71</sup> Hægt er að nota innflutningskvóta til að vernda innlendar atvinnugreinar, innlendan landbúnað og til að hafa áhrif á viðskiptahalla.

Munurinn á innflutningstollum og innflutningskvótum felst í því, að þegar innflutningskvótar eru til staðar og eftirspurn eykst veldur það hærra verði og meiri framleiðslu á vörunni innanlands en með samsvarandi innflutningstolli. Þegar um innflutningstoll er að ræða þá mun aukning í eftirspurn ekki valda breytingum í verði eða framleiðslu innanlands en mun hins vegar leiða til meiri neyslu og innflutnings en með samsvarandi innflutningskvóta.

Annar meginmunur á innflutningskvóta og innflutningstolli er sá að kvótinn felur í sér dreifingu á innflutningsleyfum. Ef stjórnvöld dreifa ekki þessum leyfum á samkeppnismarkaði munu þau fyrirtæki sem fá leyfin njóta einokunar og hagnaðar samkvæmt því. Stjórnvöld þurfa að ákveða með hvaða hætti þau vilja dreifa leyfunum. Slíkar ákvarðanir geta allt eins verið byggðar á geðþótta eins og skilvirknissjónarmiðum.

Innflutningskvótar eru einnig frábrugðnir innflutningstollum að því leyti að innflutningskvótar takmarka innflutning við ákveðið magn meðan óljóst er hversu mikið innflutningstollar takmarka innflutning. Erlendir útflytjendur geta reynt að yfirstíga tollatakmarkanir með því að auka skilvirkni í framleiðslu eða sætta sig við minni hagnað. Þetta getur valdið því að raunverulegur innflutningssamdráttur verður minni en áætlað var. Þetta geta útflytjendur hins vegar ekki gert þegar innflutningskvóti er til staðar, þar sem hann takmarkar innflutning við ákveðið magn. Þar sem innflutningskvótar eru meira heftandi en innflutningstollar ættu stjórnvöld almennt að forðast notkun þeirra.<sup>72</sup>

### 3.7.3. Verndunarsjónarmið

Í þessum kafla verða skoðaðar helstu röksemdir stjórnámálanna fyrir verndunarstefnu í utanríkisverslun. Verður bæði leitast við að skoða sterkar röksemdafærslur fyrir verndun og eins veikari rök sem almennt hafa verið hrakin sem gild verndunarsjónarmið innan hagfræðinnar.

<sup>70</sup> Salvatore (2004). Bls. 254-255.

<sup>71</sup> Asheghian (1995). Bls. 114.

<sup>72</sup> Salvatore (2004). Bls. 274-276.

Ein af þeim villandi rökum sem færð hafa verið fyrir viðskiptahömlum eru að nauðsynlegt sé að vernda innlent vinnuafli fyrir ódýru erlendu vinnuafli. Slíkar fullyrðingar eru órökréttar því jafnvel þar sem innlend laun eru hærri en laun erlendis getur innlendir launakostnaður samt sem áður verið lægri ef framleiðnin er meiri innanlands. Jafnvel þó að svo sé ekki þá gætu gagnkvæmt hagstæð viðskipti átt sér stað á grundvelli hlutfallslegra yfirburða þar sem þjóð með ódýrt vinnuafli sérhæfði sig í vinnuafsfrekri framleiðslu meðan þjóð með dýrt vinnuafli myndi sérhæfa sig í fjármagnsfrekri framleiðslu.

Önnur villandi rök sem færð hafa verið fyrir verndun er álagning tollhlutfalls sem myndi gera verð innflutnings jafnt verði innanlands. Þess konar tollur myndi gera innlendri framleiðslu kleift að keppa við innfluttar vörur en tollurinn myndi hins vegar útrýma alþjóðlegum verðmun og öllum viðskiptum með vörur sem þyrftu að bera slíkan toll.

Einnig má nefna tvenn vafasöm rök fyrir verndun, annars vegar þörfina fyrir að draga úr atvinnuleysi innanlands og hins vegar að draga úr viðskiptahalla viðkomandi lands. Verndun myndi samkvæmt því draga úr atvinnuleysi innanlands og viðskiptahalla þar sem fólk myndi kaupa innlenda framleiðslu í stað innfluttra vara. Þessi rök fyrir verndun fela samt í sér ávinning á kostnað annarra þjóða. Þegar tollvernd er notuð til að draga úr atvinnuleysi og minnka viðskiptahalla verður það til þess að auka atvinnuleysi og viðskiptahalla meðal annarra þjóða. Þetta veldur því að aðrar þjóðir eru líklegar til að svara í sömu mynt þannig að allir tapa að lokum.<sup>73</sup> Auk þess leiðir verndunin til þess að neytendur greiða hærra verð til að styðja innlenda framleiðendur. Það veldur tilfærslu auðlinda út úr skilvirkum atvinnugreinum og inn í óskilvirkar greinar sem leiðir að lokum til aukins kostnaðar og skerðingar á hlutfallslegum yfirburðum.<sup>74</sup> Atvinnuleysi og viðskiptahalla ætti að reyna laga með viðeigandi peningamála-, fjármála- og viðskiptastefnu stjórnvalda í stað þess að beita viðskiptahindrunum.<sup>75</sup>

Þessu til viðbótar hafa sumir bent á að tollar geti verið nauðsynlegir til að ýta undir fjölþættingu í atvinnulífi landa. Hagkerfi margra þróunarlanda byggist í mörgum tilvikum upp á einni vöru og sveiflur í spurn eftir slíkri vöru geti valdið miklum efnahagslegum óstöðugleika. Því telja málsvarar fjölþættingar að slík lönd eigi að framfylgja verndunarstefnu til að ýta undir framþróun annarra atvinnugreina og koma þannig í veg fyrir þennan óstöðugleika. Þótt margt sé rétt í þessu fylgja þessari stefnu ýmis vandamál. Rök um notkun tolla til að ýta undir fjölþættingu taka því sem gefnu að stjórnvöld þekki betur en einkageirinn þarfir hagkerfisins fyrir fjölþættingu. Slík ályktun gengur gegn grundvallarforsendum

<sup>73</sup> Salvatore (2004). Bls. 287.

<sup>74</sup> Asheghian (1995). Bls. 150.

<sup>75</sup> Salvatore (2004). Bls. 287.

samkeppni og gangverki markaðarins og getur leitt til óskilvirkni og óeðlilegrar fjölbættingar sem getur verið kostnaðarsöm fyrir viðkomandi hagkerfi.<sup>76</sup>

### 3.7.4. Gjaldgeng rök fyrir tollvernd

Ein af þeim gjaldgengu rökum sem nefnd hafa verið fyrir tollvernd er stuðningur við nýjar og vaxandi atvinnugreinar (*Infant industry argument*). Er því haldið fram að þjóð geti mögulega haft hlutfallslega yfirburði við framleiðslu á vöru en vegna skorts á verkunnáttu og líttillrar framleiðslu muni fyrirtæki ekki geta keppt við stærri erlend fyrirtæki sem fyrir eru í greininni. Tímabundin vernd er þannig réttlætt með því að stofna og vernda innlendan iðnað gegnum byrjunarár sín þar til hann getur tekist á við erlenda samkeppni, náð fram stærðarhagkvæmni og endurspeglad hlutfallslega yfirburði þjóðarinnar til lengri tíma litið. En til að þessi rök standist þarf arðsemin í greininni að vera nægjanlega há til að veða upp á móti því háa verði sem innlendir neytendur greiddu fyrir vöruna í upphafi.

Rökin fyrir verndun nýrra atvinnugreina eru þó háð nokkrum skilyrðum sem saman rýra þýðingu verndunarinnar. Í fyrsta lagi er ljóst að rök fyrir verndun nýrra atvinnugreina eiga betur heima í þróunarríkjunum en iðnríkjunum. Í öðru lagi getur verið mjög erfitt að bera kennsl á þær atvinnugreinar þar sem verndun á rétt á sér. Í þriðja lagi og það sem kannski er mikilvægast að gera sér grein fyrir, er að það sem viðskiptahindranir eins og innflutningstollar geta gert, getur samsvarandi ríkisstyrkur til viðkomandi greinar gert enn betur. Ástæðan er sú að vinna ætti á innlendri bjögun sem þessari með aðgerðum innanlands í stað viðskiptastefnu sem bjagar einnig verðhlutföll og innlenda neyslu. Framleiðslustyrkur er einnig afdráttarlausari stuðningsaðferð sem auðveldara er að nema brott heldur en innflutningstolla. Sá galli er þó á að ríkisstyrkir krefjast útgjalda fyrir ríkið meðan innflutningstollar skapa tekjur. En lögmálið stendur engu að síður.

Að lokum má geta þess að viðskiptahömlur geta verið lagðar á til að vernda innlendar greinar sem eru mikilvægar fyrir landvarnir. En jafnvel í slíkum tilvikum eru beinir framleiðslustyrkir almennt betri en tollvernd.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Ashghian (1995). Bls. 152-153.

<sup>77</sup> Salvatore (2004). Bls. 253-254.

## 4. Tillögur um úrbætur

---

Skattamál eru fyrirferðarmikil í íslenskri stjórn málaumræðu líkt og víðast hvar annars staðar og á hverjum tíma eru gjarnan margar hugmyndir á lofti um breytingar á skattkerfinu. Í þessum kafla verður farið yfir nokkrar helstu tillögur um breytingar á skattkerfinu, einkum er varðar skattlagningu neyslu, sem eru til umræðu um þessar mundir. Eins er horft til þess hvaða viðhorf búa að baki stefnu stjórnvalda í skattlagningu á smásöluverslun.

### 4.1. Flaturskattur á neysluvörur

Á þingi Viðskiptaráðs Íslands (áður Verslunarráðs Íslands) 8. febrúar 2005 voru kynntar tillögur í skattamálum í þá veru að skattkerfið verði einfaldað verulega þannig að flestir skattar verði 15%. Með því væri ýtt undir þann möguleika að Ísland yrði höfn höfuðstöðva erlendra og íslenskra fyrirtækja. Flaturskattur hefði þannig jákvæð áhrif á framleiðni og afköst í atvinnulífinu.<sup>78</sup>

Hvað viðkemur virðisaukaskatti er bent á í skýrslu Viðskiptaráðs að ósamræmi í skatthlutföllum hafi neyslustýringu í för með sér í átt að þeim vörum sem eru lægra skattlagðar og neyslustýring sé til þess fallinn að draga úr skilvirkni hagkerfisins.<sup>79</sup> Þegar skattþrepi séu tvö eða fleiri komi alltaf upp vandamál þegar ákvarða þarf hvar mörkin milli skattþrepa eigi að liggja. Spurt er, til dæmis, hvoru megin kex eigi að vera og hvort einhver

---

<sup>78</sup> Verslunarráð Íslands (e.d.).

<sup>79</sup> Verslunarráð Íslands (2005, febrúar). Bls. 73.

munur sé á skattlagningu á hreinu hafrakexi eða hafrakexi með súkkulaði. Er einnig bent á að eftirlit með virðisaukaskattskerfinu sé flóknara þegar skattþrepin eru tvö. Í einu þrepi með 15% skatthlutfall sé einfaldara að hafa eftirlit með starfseminni þar sem bein tengsl séu á milli veltu, aðfanga og virðisaukaskatts. Með tveimur þrepum verði eftirlitið flóknara, sérstaklega hjá þeim fyrirtækjum þar sem vara og þjónusta er í báðum þrepum.

Viðskiptaráð leggur til að einungis verði eitt skattþrep í virðisaukaskattskerfinu. Undanþágum verði fækkað og 15% virðisaukaskattur lagður á allar vörur og þjónustu að heilbrigðisþjónustu undanskilinni.<sup>80</sup>

## 4.2. Lægra skattþrep á matvæli

Flestir stjórnmalaflokkar sem eiga fulltrúa á alþingi styðja núverandi fyrirkomulag að matvæli séu í lægra skattþrepi og að réttara væri að lækka virðisaukaskatt af þeim fremur en að hækka til samræmingar. Nýjustu tillögur um breytingu á matarskatti komu fram á 131. löggjafarþingi 2004-2005 frá þingflokki Samfylkingarinnar. Var þar lagt til að virðisaukaskattur á matvæli yrði lækkaður um helming eða úr 14% í 7%. Í greinargerð frumvarpsins er bent á að slík skattalækkun komi öllum þegnum landsins vel og langbest þeim fjölskyldum sem hafi úr minnstu að spila. Auk þess er bent á að lækkun matarskatts hafi það framyfir lækkun tekjuskatts að hún komi þeim einnig til góða sem hafa svo litlar tekjur að þeir greiða nær engan tekjuskatt.<sup>81</sup> Flestir stjórnmalaflokkar hafa viðráð sams konar hugmyndir og má því ætla að nokkuð breið pólitísk samstaða sé um lækkun virðisaukaskatts á matvæli. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur fram fyrirheit um endurskoðun virðisaukaskattskerfisins með það í huga að bæta kjör almennings. Opinberlega hefur komið fram að samstaða sé um það á milli Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks að lækka virðisaukaskatt á matvæli niður í 7%.<sup>82</sup>

## 4.3. Niðurfelling vörugjalda

Samtök verslunar og þjónustu (SVP) og Samtök atvinnulífsins (SA) gáfu alþingi sameiginlega umsögn um frumvarp Samfylkingarinnar um lækkun matarskatts. Þar er lagt til að virðisaukaskattur á öll matvæli yrði 12% og vörugjöld af matvælum yrðu lögð niður. Var bent á að slíkar breytingar myndu hafa sömu áhrif á tekjur ríkissjóðs og lækkun matarskatts úr 14% í 7%. Tekjur ríkissjóðs af vörugjöldum hafi verið um 1,4 milljarður króna og þar af hafi tekjur af innfluttum sykri, sykurvörum og sælgæti numið 640 milljónum króna. Tekjur af

<sup>80</sup> Verslunarráð Íslands (2005, febrúar). Bls. 76.

<sup>81</sup> Frumvarp um breytingu á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988.

<sup>82</sup> Lækkun matarskatts myndi þýða kjarabót (2005, 11. janúar).

drykkjarvörum ásamt kaffi hafi numið um 140 milljónum króna. Einnig er bent á að vörugjöld af innlendum vörum eins og sælgæti og kexi hafi numið 160 milljónum og 495 milljónum af innlendum drykkjarvörum. Eru það einkum þrjú markmið sem samtökin vilja ná með breytingum á óbeinum sköttum. Að afnema vörugjöld af matvælum, skattleggja öll matvæli í sama þrepi og lækka virðisaukaskatt.<sup>83</sup>

Ljóst er að vörugjöld og óskýr skilgreining á því hvað teljast matvæli eru til þess fallin að draga úr gagnsæi og ýta undir neyslustýringu. Mörkin milli þess sem telst vera matvara og ber matarskatt og annarra vara eru mjög óljós. Þannig benda SVP og SA á sem dæmi að ávaxtasafar, kolsýrt vatn, maltöl, gosdrykkir, súkkulaði, kökur, sætt kex, kakóduft og ídyfur séu vörur sem beri 24,5% virðisaukaskatt.<sup>84</sup>

#### 4.4. Hagkvæmni og jöfnuður

Gagnlegt er að skoða ofangreindar tillögur með hliðsjón af kennisetningum hagfræðinnar, sem nánar er fjallað um í þriðja kafla. Í fyrsta lagi skal áréttað að sú leið að skattleggja allar vörur í sama hlutfalli er sjaldnast skilvirkasta leiðin í álagningu virðisaukaskatts. Öll skattheimta veldur umframbyrði sem ræðst meðal annars af verðteygni framboðs og eftirspurnar. Séu skilvirknissjónarmið höfð að leiðarljósi ætti í raun að skattleggja vörur í öfugu hlutfall við eftirspurnarteygni þar sem slíkt myndi skapa minnsta umframbyrði.

Staðreyndin er hins vegar sú að verðteygni eftirspurnar eftir matvælum er mun minni en verðteygni í öðrum vöruflokkum. Virðisaukaskattur á matvæli veldur því minni umframbyrði en virðisaukaskattur almennt og því mæla hagkvæmnissjónarmið frekar með að virðisaukaskattur á matvælum sé hærri en gengur og gerist í stað þess að matur sé í sérstöku lægra skattþrepi.<sup>85</sup>

Nokkur skilvirkni getur stafað af því að skattkerfið sé einfalt. Ólíklegt verður þó að teljast að beinn og óbeinn viðbótarkostnaðar við viðbótarskattþrep vegi upp óhagræðið af því að skattleggja matvæli jafn mikið eða minna en aðrar vörur.

Að sjálfsögðu skipta fleiri sjónarmið máli en hagkvæmnissjónarmið. Aukinn jöfnuður er til að mynda oft nefndur sem markmið með lækkun virðisaukaskatts á matvæli. Það er gert í þeirri trú að tekjulágir verji stærri hluta af tekjum í matvæli en þeir sem meiri tekjur hafa. Það er þó ekki í sjálfu sér það sem máli skiptir, heldur hversu stór hluti matarútgjöld eru af

<sup>83</sup> Öll matvara með 12% vsk. (2004, 22. nóvember).

<sup>84</sup> Öll matvara með 12% vsk. (2004, 22. nóvember).

<sup>85</sup> Samkvæmt Economic Research Service ERS (2005, 30. október) er verðteygni matvæla -0,194 á meðan til dæmis fatnaður og skór mælast með -0,691 teygni. Sjá nánar um teygnihugtakið í þriðja kafla.

heildarútgjöldum og hvernig það hlutfall breytist með tekjum. Rannsókn Hagstofunnar á útgjöldum heimilanna árin 2001 til 2003 leiðir í ljós að þetta hlutfall breytist lítið með tekjum.

**Error! Not a valid link.**

#### **Tafla 21 Hlutdeild valinna vörutegunda í heildarútgjöldum heimila, eftir tekjuhópum**

Í töflu 21 sést að ef marka má neyslukönnun Hagstofunnar er hlutdeild útgjalda vegna matar og drykkjarvara 15,7% í heildarvörukörfu þess fjórðungs neytenda sem hafa lágstar ráðstöfunartekjur. Athygli vekur að í öðrum og þriðja útgjaldafjórðungi er hlutfallið þvínæst það sama, eða 15,5% sem telst ekki marktækt frábrugðið því hjá þeim lágstlaunuðu. Sá fjórðungur neytenda sem hefur hæstar ráðstöfunartekjur er með lítið eitt lægra hlutfall eða 14,5%. Þessar niðurstöður úr rannsókn Hagstofunnar eru afar athyglisverðar, meðal annars í ljósi þess að í sambærilegri rannsókn fyrir 1995 var mun sterkara neikvætt samand á milli hlutdeildar matarútgjalda og tekna.<sup>86</sup> Ein sennilegasta skýringin á þessari þróun er sú að fjölbreytni í matvöruverslunum hefur aukist til muna og framboð á hágæðavöru hefur aukist umtalsvert síðastliðin áratug, sem gerir það að verkum að hátekjufólk eyðir litlu minna hlutfallslega í mat og drykk en lágtekjufólk.

Í þessu ljósi virðist sem að kjarajöfnunaráhrif lækkunar matarskatts séu afar lítil umfram það sem almenn lækkun virðisaukaskatts myndi skila. Ef ætlunin væri að bæta kjör hinna lágst launuðu væri í raun skynsamlegra að lækka virðisaukaskatt á tóbak þar sem hlutdeild þeirrar vöru vegur meira en tvöfalt í neyslukörfu lágtekjufólks samanborið við hátekjufólk (sjá töflu 21). Þegar við bætist að hagkvæmnisrök kalla fremur á að matvæli beri hærri virðisaukaskatt en aðrar vörutegundir, er fátt sem mælir með því að virðisaukaskattur á matvæli verði lækkaður.

Taka verður tillit til þess að ávinningur lækkunar neysluskatta rennur sjaldnast að fullu til neytenda því framleiðendur og söluaðilar fá í flestum tilfellum sinn skerf líka. Hvernig ágóði lækkunar matarskatts skiptist á milli kaupenda og seljenda ræðst einkum af verðteygni eftirspurnar og samkeppnisaðstæðum. Þegar verðteygni eftirspurnar er lítil bera neytendur stærstan hluta skattbyrðarinnar og myndu þar af leiðandi hagnast mest á lækkun skattsins. Ef samkeppni á matvörumarkaði verður álíka hörð og undanfarin misseri, má því búast við að meginhluti lækkunar matarskatts skili sér til neytenda. Í ljósi verulegrar samþjöppunar í smásölu og á innlendum búvörumarkaði gætu samkeppnisaðstæður breyst skyndilega með neikvæðum afleiðingum fyrir neytendur.

---

<sup>86</sup> Hagstofa Íslands (1997).



Fleiri rök með og á móti lækkun virðisaukaskatts á matvæli og fjölþrepavirðisaukaskattskerfi yfir höfuð má vissulega finna, til dæmis leiðréttingu á ytri áhrifum,<sup>87</sup> en ofangreind hagkvæmnis og jöfnuðarsjónarmið veða væntanlega þyngra en önnur. Í flóru neysluskatta, að meðtöldum vörugjöldum og innflutningsgjöldum, má þó finna mörg dæmi um misræmi í skattlagningu sem ekki virðast eiga sér neina efnislega stoð, nema hugsanlega hefðina.

Sem dæmi má nefna að vörugjald á bifreiðum með vélar sem eru með 2000 rúmsentímetra sprengirými eða minna er 30% og 45% á bifreiðum með vélar yfir 2000 rúmsentímetra sprengirými.<sup>88</sup> Þetta fyrirkomulag er án efa að einhverju leyti tilkomið vegna ytri áhrifa sem akstur ökutækja hefur á umhverfið, umferðaröryggi og vegakerfi. Ytri áhrif aksturs líkt og loftmengun eru yfirleitt meiri því þyngrir og kraftmeiri bílar eru. Augljóst er þó að mengun ræðast af stórum hluta af því hvernig bifreiðin er notuð og því eru bensín- og olúgjald mun beinskeyttari leiðir til að leiðrétta ytri áhrif vegna mengunar. Ganga má útfrá að vörugjald á bifreiðar eftir vélarstærð sé fyrst og fremst hugsað til fjármögnunar viðhalds á vegakerfi landsins. En í ljósi þess að akstur bíla slítur burðarlagi veða í hlutfalli við öxulþunga sinn í fjórða veldi<sup>89</sup> ætti frekar að skattleggja bíla eftir þyngd heldur en vélarstærð.

Íslendingar súa enn seyðið af arfleifið þess tíma þegar þeir gerðust aðilar að EFTA samningnum og reyndu að ríghalda í, og jafnvel bæta í, tolla á þeim vörum sem samningurinn náði ekki til.<sup>90</sup> Grátbroslegt dæmi er að tæki til að glóða brauð eru misjafnlega skattlögð eftir því hvort brauðið er sett í þau lárétt eða lóðrétt. Þannig er hvorki tollur né vörugjald á brauðristum meðan samlokugrill bera 7,5% toll og 20% vörugjald. Sömu sögu er að segja um strauvélar og straujárn þar sem hefðbundið straujárn ber hvorki toll né vörugjald meðan strauvél hefur bæði 7,5% toll og 20% vörugjald. Annað dæmi um þetta er kakóduft. Ein gerð þess sem blandað er með heitu vatni ber 20% verðtoll og 50 krónu magntoll á hvert kíló. Ofan á það leggst síðan 50 krónu vörugjald. Önnur tegund kakódufts ber sömu gjöld nema hvað magntollurinn er skyndilega orðin 139 krónur á kíló. Er munurinn fólgin í því að sú tegund sem ber lægri toll inniheldur minna en 30% nýmjólkur- og/eða undanrennuft meðan hin tegundin inniheldur 30% eða meira. Báðar tegundir eru þó notaðar til að búa til kakódrykki. Auk þess bera báðar tegundir 24,5% virðisaukaskatt og teljast þar af leiðandi ekki til matvæla.

<sup>87</sup> Sjá umfjöllun á blaðsíðu 50.

<sup>88</sup> Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl.

<sup>89</sup> Samgönguráðuneytið (2005, apríl). Bls. 4.

<sup>90</sup> Frumvarp til laga um vörugjöld nr. 97/1987.

Heilar kakóbaunir bera hins vegar hvorki tolla né vörugjald og bera auk þess 14% virðisaukaskatt.<sup>91</sup>

Ljóst má vera af þessum dæmum að skattlagning stjórnvalda felur enn í sér neyslustýringu sem er tilviljunarkennd og neytendum óhagstæð. Nærtækast væri að afnema vörugjöld með öllu nema í þeim fáu tilvikum þar sem gild rök eru fyrir leiðréttingu á ytri áhrifum, einkum umhverfisáhrifum.

#### 4.5. Tollar og landbúnaðarvörur

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks er meðal annars að finna markmið ríkisstjórnarinnar um landbúnaðarmál. Meðal markmiða er að skapa landbúnaði það starfsumhverfi að hann geti séð neytendum fyrir hollum og öruggum búvörum á hagstæðum kjörum. Einnig er þar markmið um að skapa greininni skilyrði til að nýta styrkleika sinn til að takast á við aukna samkeppni, meðal annars vegna væntanlegra samninga Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (*WTO*).<sup>92</sup>

Á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar hefur hvað mestur styr staðið um landbúnaðarmál. Í samningaviðræðunum hafa fulltrúar Íslands einblínt á sérstöðu íslensks landbúnaðar, að hann starfi við mjög erfið veðurskilyrði og geti því vart talist samkeppnishæfur við lönd þar sem betri skilyrði eru fyrir hendi. Íslensk stjórnvöld telja nauðsynlegt að innlendum landbúnaði sé viðhaldið vegna byggðastefnu, umhverfismála, fæðuöryggis og annarra þátta. Þannig hafa fulltrúar Íslands lagt mikla áherslu á þætti sem ekki eru viðskiptalegs eðlis og vilja því fara sér hægt í frelsisátt.

Í Dóha samningalotunni sem nú stendur yfir á vettvangi alþjóðaviðskiptastofnunarinnar er stefnt að því að auka heimsviðskipti með búvörur með því að lækka tolla, auka tollkvóta og draga úr markaðstruflandi stuðningi. Núverandi stuðningur við íslenskan landbúnað er að mestum hluta tengdur framleiðslu með einum eða öðrum hætti og heimild Íslands til þess er nú um 130 milljónir SDR. Líklegt er að þessi heimild verði skorin niður um 50-60% á gildistíma nýs samnings.<sup>93</sup>

Ljóst er miðað við þau skilyrði sem íslenskur landbúnaður býr við að hann er ekki hagkvæm atvinnugrein og stenst í fæstum tilvikum alþjóðlega samkeppni. Rök stjórnvalda fyrir verndun íslensks landbúnaðar eru ekki gjaldgeng í hagfræðilegu tilliti, beinast fremur að byggðastefnu og fæðuöryggi landsins.

<sup>91</sup> Verslunarráð Íslands (2005, 1. apríl). Bls. 1-2.

<sup>92</sup> Dóms- og kirkjumálaráðuneytið (2003, 23. maí). Bls. 3.

<sup>93</sup> Utanríkisráðuneytið (2005, 7. apríl)

Eins og bent hefur verið á þá eru háir tollar á allnokkrum tegundum landbúnaðarvara hér á landi. Er þá einkum um að ræða vörur sem framleiddar eru hér á landi eins og nautakjöt, mjólk og mjólkurvörur enda markmiðið að vernda innlenda framleiðslu. Það sem viðskiptahindranir sem þessar geta gert fyrir bændur, getur samsvarandi ríkisstyrkur til landbúnaðar gert enn betur. Tollar og gjöld á landbúnaðarvörur bjaga bæði verðhlutföll og innlenda neyslu og því ætti að vinna á innlendri bjögun sem þessari með aðgerðum innanlands. Stjórnvöld ættu því að afnema tolla af landbúnaðarvörum og tryggja fremur afkomu bænda með styrkjum sem ekki tengjast framleiddu magni (beingreiðslur).

Meginmarkmið íslenskra stjórnvalda með verndun innlands landbúnaðar kemur stundum fram með skrítnum hætti í gjaldtöku á ýmsum vörum tengdum landbúnaði. Eins og fjallað var um í kafla 2.1 þá stórhækkar tollur á pasta þegar kjötmagn þess fer yfir 20%. Fer magntollurinn þá úr 13 krónum í 145. Er erfitt að sjá hverjum slíkir tollar gagnast. Fleiri dæmi eru um þetta, innfluttar pizzur bera sem dæmi 97 krónu toll á kíló ef kjötmagn þeirra fer yfir 4% af þyngd þeirra<sup>94</sup>. Enn undarlegri eru tiltölulega háir tollar (76%) á innfluttum frönskum kartöflum, í ljósi þess að nokkrir íslenskir kartöflubændur framleiða franskar kartöflur úr tollfrjálsu innfluttu hráefni. Samt sem áður er 76% tollur á innflutningi franskra kartaflna. Vart getur verið að í því tilviki sé verið að vernda innlenda framleiðslu þegar varan er ekki unnin úr íslensku hráefni.<sup>95</sup>

Árið 2001 kom fyrst fram ákvæði í tollalögum<sup>96</sup> um úthlutun svokallaðra tollkvóta, sem liður í uppfyllingu skuldbindinga Íslands gagnvart alþjóðaviðskiptasamningum, einkum samningnum um viðskipti með landbúnaðarvörur hjá Alþjóðaviðskiptastofnunni WTO. Tollkvótum er úthlutað samkvæmt útboði þar ef eftirspurn er meiri en framboð af tollkvótum. Þróunin hefur orðið sú, undanfarin ár, að greitt verð fyrir tollkvóta nálgast þann tollaafslátt sem kvótanum fylgir. Þetta er í raun í fullkomnu samræmi við það sem búast má við samkvæmt uppboðsfræðum<sup>97</sup> að, svo framarlega að vel sé staðið að uppboðinu, hljóti uppboðsverð að endurspegla virði þeirra takmörkuðu gæða sem til skipta eru. Afleiðingin er sú að neytendur njóta tollkvótanna í afar takmörkuðum mæli því heildsalar leitast við að ná til baka uppboðsverðinu í gegnum verð til smásala. Ekki bætir úr skák að í sumum tilfellum eru innlendir framleiðendur, sem hafa allan hag af því að verð tollkvóta sé sem hátt, beinir þátttakendur í útboði með tollkvóta. Hver er þá tilgangurinn með tollkvótunum, ef neytendur þurfa að greiða fyrir viðkomandi vörur þvínæst jafnmikið og ef þær bæru fulla tolla.

<sup>94</sup> Arnar Hallsson, Högum. (tölvupóstur, 7. apríl 2005).

<sup>95</sup> Arnar Hallsson, Högum. (tölvupóstur, 7. apríl 2005).

<sup>96</sup> Lög nr. 146/2001.

<sup>97</sup> Klemperer (2004).

Á þessum vanda er engin einföld lausn. Jafnvel þó tollkvótum væri dreift gjaldfrjálst með slembiaðferð, hefðu heildsöluaðilar áfram fullan hvata til þess að selja kvótavörur á verðum sem væru samkeppnishæf við verð innlendarar framleiðslu og innfluttrar vöru utan tollkvóta. Það er að segja, á svipuðum verðum og ef tollkvótar eru boðnir upp. Tollkvótarnir uppfylla kröfur Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar vegna þess að þeir tryggja aðgang erlendarar vöru að íslenskum markaði. Ávinningur neytenda er þó óverulegur og engan veginn sambærilegur við það sem almenn lækkun tolla hefði í för með sér.

## Heimildaskrá

---

- Asheghian, P. (1995). *International Economics*. St. Paul: West Publishing Company.
- Brown, E. og Moore, R. L. (1996). *Readings, Issues, and Problem in Public Finance* (4. útgáfa). Chicago: Irwin.
- Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. (2003, 23. maí). *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks*. Sótt 26. apríl af [http://www3.domsmalaraduneyti.is/media/Radherra/Stefnuyfirlýsing\\_2003.pdf](http://www3.domsmalaraduneyti.is/media/Radherra/Stefnuyfirlýsing_2003.pdf)
- Endurskoðun og ráðgjöf ehf. (e.d.). *Virðisaukaskattur*. Sótt 29. apríl 2005 af <http://www.cpa.is/vsk.htm>
- European Commission. (2004). *VAT rates applied in the member state of the European Community*. Brussel.
- Eurostat. (2005, 23. júní). *National Accounts* Sótt 23. júní 2005 af [http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?\\_pageid=1996,45323734&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=welcomeref&close=/nation&language=en&product=EU\\_MASTER\\_national\\_accounts&root=EU\\_MASTER\\_national\\_accounts&scrollto=0](http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&close=/nation&language=en&product=EU_MASTER_national_accounts&root=EU_MASTER_national_accounts&scrollto=0)
- ERS. (2005, 30. október). *International food consumption patterns* Sótt 30. október 2005 af <http://www.ers.usda.gov/Data/InternationalFoodDemand/>
- Finansdepartmentet. (2004). *Excise Tax Rates in NOK*. Sótt 12. mars 2005 af <http://odin.dep.no/fin/engelsk/p4500279/p4500282/006041-991143/%20index-dok000-b-n-a.html>
- Frumvarp um breytingu á lögum um virðisaukaskatt nr. 50/1988, með síðari breytingum. Þingskjal 6. 6. mál. 131. löggjafarþing 2004-2005.
- Frumvarp til laga um vörugjöld nr. 97/1987. Athugasemdir. Þingskjal 227. 197. mál. 110. löggjafarþing 1987.
- Frumvarp til tollalaga. Þingskjal 753. 493. mál. 131. löggjafarþing 2004-2005.
- Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. (2003). *Kostnaður vegna reykinga á Íslandi árið 2000*. Reykjavík.
- Hagstofa Íslands. (1997). *Neyslukönnun 1995*. Sótt 5. maí 2005 af [http://www.hagstofa.is/template\\_db\\_frameset.asp?PageID=816&ifrmsrc=/uploads/file/s/nk95isl.pdf&Redirect=False](http://www.hagstofa.is/template_db_frameset.asp?PageID=816&ifrmsrc=/uploads/file/s/nk95isl.pdf&Redirect=False)
- Hagstofa Íslands. (2005). *Rannsókn á útgjöldum heimilanna*. Hagtíðindi 2005:5.
- International Trade Administration (ITA). *International Customs Tariff Bureau – European Union*. Sótt 12. mars 2005 af <http://www.ita.doc.gov/td/tic/tariff/EuropeanUnion.pdf>
- Klemperer, P. (2004). *Auctions: Theory and Practice*.

Krueger, A. B. (2002, 4. ágúst). *Inequality, too much of a good thing*. Sótt 25. apríl 2005 af <http://www.irs.princeton.edu/pubs/pdfs/466.pdf>

Lækkun matarskatts myndi þýða kjarabót. (2005, 11. janúar). *Morgunblaðið*.  
<http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/>

Lög um olúgjald og kílómetragjald nr. 87/2004.

Lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988.

Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr.29/1993.

Lög um vörugjald nr. 97/1987.

Mankiw, N. G. (2001). *Principles of economics* (2. útgáfa). Fort Worth: Harcourt College Publishers.

OECD. (2001). *Consumption Tax Trends 2001*. (Consumption Tax Trends nr. 4). París: Höfundur.

OECD. (2004). *Consumption Tax Trends 2004*. (Consumption Tax Trends nr. 5). París: Höfundur.

OECD. (2004). *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD*. (OECD Tax Policy studies nr. 9). París.

Pierani, P. og Tiezzi, S. (2004, 14. október). *Addiction and the demand for alcoholic Beverages*. Sótt 23. apríl 2005 af <http://www.econ-pol.unisi.it/pubdocenti/pierani-tiezzi.pdf>

Reglugerð um beingreiðslur í garðyrkju árið 2005 nr. 989/2004.

Reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 554/1993.

Reglugerð um greiðslumark mjólkur á lögbýlum og beingreiðslur til bænda verðlagsárið 2004-2005.

Reglugerð um greiðslumark sauðfjár á lögbýlum, beingreiðslur, uppkaupaálag og jöfnunargreiðslur 2001-2007.

Reglugerð um tollkvóta á grænmeti og niðurfellingu tolla nr. 880/2002.

Ríkisskattstjóri (2003, 20. júní). *Skattar og gjöld-yfirlit*. Sótt 26. febrúar 2005 af [http://www.rsk.is/birta\\_sidu.asp?vefslod=gjold/skattar\\_og\\_gjold\\_yfirlit.asp&val=1.0](http://www.rsk.is/birta_sidu.asp?vefslod=gjold/skattar_og_gjold_yfirlit.asp&val=1.0)

Rosen, H. S. (1995). *Public Finance* (4. útgáfa). Chicago: Irwin.

Salvatore, D. (2004). *International Economics* (8. útgáfa). New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

- Samgönguráðuneytið (2005, apríl). *Nefndarálit um þróun flutninga innanlands*. Sótt 29. apríl 2005 af [http://www.samgonguraduneyti.is/media/Skyrsla/Nefndaralit\\_um\\_troun\\_flutninga\\_inn\\_anlands.doc](http://www.samgonguraduneyti.is/media/Skyrsla/Nefndaralit_um_troun_flutninga_inn_anlands.doc)
- Samtök atvinnulífsins (e.d.). *Heildarsamtök atvinnulífsins*. Sótt 25. apríl 2005 af <http://www.sa.is/page.asp?id=390>
- Samtök verslunar og þjónustu (2002, 21. mars). *Samþykktir SVP*. Sótt 24. apríl 2005 af <http://www.svth.is/user/cat/show/45/223/>
- Samuelson, P. A. og Nordhaus, W. D. (2004). *Economics* (18. útgáfa). Boston: McGraw-Hill Irwin.
- Skatteetaten (2004, 11. maí). *Guide to Value Added Tax in Norway*. Sótt 15. mars 2005 af [http://www.skatteetaten.no/Templates/Brosjyre.aspx?id=7160&chapter=7168#kapittel\\_tekst](http://www.skatteetaten.no/Templates/Brosjyre.aspx?id=7160&chapter=7168#kapittel_tekst)
- Tirole, J. (1988). *The Theory of Industrial Organization*. The MIT Press, Cambridge, MA.
- Toldskat (2005). *Punktafgiftsvejledning 2005 – I*. Sótt 12. mars 2005 af <http://www.erhverv.toldskat.dk/ToldSkat.aspx?oID=110518&vID=200734&i=217&action=open#i110518>
- Tollstjórinn í Reykjavík. (e.d.). *Tollskrá*. Sótt 13. mars 2005 af [http://www.tollur.is/displayer.asp?cat\\_id=23](http://www.tollur.is/displayer.asp?cat_id=23)
- Tollvesenet (e.d.). *Fortegnelse over avsnitt og kapitler*. Sótt 12. apríl 2005 af <http://www.toll.no/tariff/kap/avsnitt.htm>
- Utanríkisráðuneytið (2003, september 2003). *Ráðherrafundur WTO í Kankún 10.-14. september 2003*  
*Staðan í Doha samningalotunni á vettvangi WTO*. Sótt 15. apríl 2005 af [http://brunnur.stjr.is/interpro/utanr/utanrad.nsf/Files/StoduskjalIslands/\\$file/WTO\\_stoduskjal.doc](http://brunnur.stjr.is/interpro/utanr/utanrad.nsf/Files/StoduskjalIslands/$file/WTO_stoduskjal.doc)
- Utanríkisráðuneytið (2005, 7. apríl). *Stiklur-vefrit viðskiptaskrifstofu*. Sótt 15. apríl 2005 af <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Stiklur2005/050704.pdf>
- Verslunarráð Íslands (2005, 1. apríl). *Gamlir draugar á 150 ára afmæli verslunarfrelsis*. Sótt 25. apríl 2005 af <http://www.verslunarrad.is/files/1952399697Gamlir%20draugar.pdf>
- Verslunarráð Íslands (2005, febrúar). *Skýrsla Verslunarráðs Íslands til Viðskiptaþings 2005*. Sótt 29. apríl 2005 af <http://www.verslunarrad.is/files/935365325Endanleg%20útg.%20skýrslu%20VÍ%2005.pdf>
- Verslunarráð Íslands (e.d.). *Hlutverk*. Sótt 2. maí 2005 af <http://www.chamber.is/page.asp?Id=547>

Verslunarráð Íslands (e.d.). *Hugmyndasmiðja*. Sótt 29. apríl 2005 af  
[http://www.chamber.is/news.asp?id=719&news\\_ID=397&type=one](http://www.chamber.is/news.asp?id=719&news_ID=397&type=one)

World Trade Organization (2005, apríl). *Trade Profiles*. Sótt 6. maí 2005 af  
<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=BE,DK,FI,IS,IE,NO,SE,GB,LU>

Öll matvara með 12% vsk (2004, 22. nóvember). *Morgunblaðið*.  
<http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/>