

Alþingi  
Erindi nr. P 127/118  
komudagur 15.11.2001

**SAMBAND ÍSLENSKRA  
SVEITARFÉLAGA**

Háaleitisbraut 11, pósthólf 8100, 128 Reykjavík  
☎ (354) 581 3711, telefax (354) 568 7866



Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis  
b.t. Sigrúnar Brynju Einarsdóttur nefndarritara  
Alþingi  
150 Reykjavík

Dagsetning

Sam 401/2001 ÞS/SP

Reykjavík 14. nóvember 2001

## **Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekju- og eignaskatt o.fl., 114. mál.**

Við er til bréfs efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, dags. 16. október, þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til laga um tekju- og eignaskatt o.fl., 114. mál, skattahlutföll, verðbólguleiðréttingar, einstaklingar í atvinnurekstri o.fl.

### **Sambandið lætur í té eftirfarandi umsögn um frumvarpið:**

Frumvarpið lýtur að breytingu á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaskatt, lögum nr. 83/1989, um Þjóðarþóklöðu og endurbætur menningarbygginga, lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, lögum nr. 45/1897, um staðgreiðslu opinberra gjalda, lögum nr. 144/1994, um ársreikninga og lögum nr. 145/1994, um bókhald, með síðari breytingum.

### **1. Inngangur.**

Hér á eftir verður farið þá þætti framangreinds frumvarps um skattbreytingar o.fl. sem lagt hefur verið fram á Alþingi og koma til með að hafa áhrif á rekstur sveitarfélaga á Íslandi á einn eða annan hátt. Frumvarpið felur m.a. í sér viðamiklar breytingar á lögum um tekju- og eignaskatt, lögum um tryggingagjald, lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda og lögum um bókhald og ársreikninga. Hér á eftir verður lagt mat á fjárhagsleg áhrif fyrirhugaðra breytinga á rekstur sveitarfélaga eða gerð grein fyrir þeim eftir því sem mögulegt er í almennri umfjöllun. Í fylgiskjali 2 með frumvarpinu er lagt mat á áhrif skattbreytinganna fyrir afkomu ríkissjóðs, en ekkert er fjallað þar um áhrif fyrrgreindra breytinga á afkomu sveitarfélaganna.

### **2. Afnáam verðbólgu-reikningsskila í almennum reikningsskillum.**

Frumvarpið gerir ráð fyrir breytingu á lögum nr. 144/1994 um ársreikninga og lögum nr. 145/1994 um bókhald vegna afnáms verðbólgu-reikningsskila. Þessi breyting hefur áhrif á uppgjör bókhalds hjá sveitarfélögum eins og þeim fyrirtækjum og stofnunum sem hafa rekstur með höndum. Breytingin hefur helst þau áhrif á rekstur sveitarfélaga að gengis- og verðbreytingar færast að fullu meðal fjármagnsliða, þrátt fyrir að hvorki gengis- eða verðbreyting komi til greiðslu fyrr en með greiðslu afborgana á næstu árum. Þetta hefur mjög mismunandi áhrif á rekstraruppgjör sveitarfélaga eftir því hve skuldug þau eru. Gengissveiflur erlendra lána hafa þannig bein áhrif á niðurstöðu rekstrar sem geta verið mjög sveiflukenndar sbr. gengissig krónunnar undanfarið.

Samband íslenskra sveitarfélaga lýsir sig hlynnt fyrrgreindri breytingu og telur þar bæði komið til móts við vilja sveitarfélaga og að þessi aðgerð sé skref í þá átt að færa íslenskar reikningsskilaaðferðir til samræmis við alþjóðlegar reikningsskilavenjur.

Áhrif á rekstur sveitarfélaga vegna þessarar breytingar eru óveruleg.

Gildistaka 1. janúar 2002.

### 3. Skattfrelsi húsaleigubóta.

Lagt er til að húsaleigubætur samkvæmt lögum nr. 138/1997 teljist ekki til skattskyldra tekna.

Heildarupphæð húsaleigubóta nemur um 700 millj. kr. í ár. Skattlagning húsaleigubóta nemur u.þ.b. 150 millj. kr. í ár og batnar hagur leigjenda sem því nemur. Sveitarfélögin verða af nokkrum tekjum við þessarar breytingar en ekki er gert ráð fyrir auknum útgjöldum sveitarfélaganna vegna þeirra. Afnáam skattfrelsis húsaleigubóta gerir leigumarkað heilbrigðari þar sem líkur má leiða að því að auknar kröfur verði gerðar um að formlegir leigusamningar verði gerðir um leigu íbúðarhúsnæðis.

Ekki liggur fyrir hver hliðaráhrif þessarar aðgerðar verða á aðra þætti er henni tengjast.

Samband íslenskra sveitarfélaga lýsir sig hlynnt þessari aðgerð og telur að með henni sé stigið skref fram á við í málefnum leigjenda.

Miðað við núverandi hlutfall útsvars af staðgreiðslu má gera ráð fyrir því að tekjutap sveitarfélaganna vegna þessarar aðgerðar verði um 80 – 90 millj. kr. miðað við forsendur ársins 2001.

Gildistaka tekjuárið 2002 (skattárið 2003).

### 4. Yflræsla rekstrar úr einkarekstri í einkahlutafélög og lækkun álagningarhlutfalls tekjuskatts á lögaðila.

Lagt er til að inn í lög nr. 75/1981, um tekju- og eignaskatt, með síðari breytingum, verði bætt nýrri grein, 57. gr. C. Í þessari grein er á ferðinni nýmæli. Í því felst að einstaklingur í atvinnurekstri getur stofnað einkahlutafélag sem tekur við öllum eignum og skuldum atvinnurekstrarins án skattskyldu fyrir einstaklinginn. Þannig er einstaklingum með rekstur gert auðveldara fyrir að stofna einkahlutafélög. Líklegt má telja að einstaklingum með rekstur fækki verulega eða jafnvel að það rekstrarform leggist af vegna lægra skatthlutfalls hjá einkahlutafélögum. Það myndi leiða til skerðingar á tekjum sveitarfélaga þar sem hagnaður einstaklinga með rekstur sem skattleggst eins og launatekjur færast yfir í tekjuskattsstofn félaga og/eða fjármagnstekjuskattsstofn.

Einnig er í frumvarpinu lagt til að 72. grein laga um tekju- og eignaskatt verði breytt þannig að skatthlutfall hlutafélaga og annarra félaga með takmarkaða ábyrgð verði lækkað úr 30% í 18% á árinu 2002 og verði þannig virkt við álagningu á árinu 2003.

Fyrirgreind breyting á lögum um tekju- og eignaskatt kemur í framhaldi af lögum nr. 134/1994 um einkahlutafélög sem tóku gildi í ársbyrjum 1995. Lög um hlutafélög nr. 2/1995 tóku síðan gildi þann 30. janúar 1995. Í þeim er kveðið á um hvaða skilyrðum skuli fullnægt af hálfu hlutafélaga annars vegar og einkahlutafélaga hins vegar. Í athugasemdum með frumvörpum um fyrirgreindar lagabreytingar koma fram að með þeim væri um að ræða einn þáttinn í aðlögun Íslands að ákvæðum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Af svari viðskiptaráðherra við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur á Alþingi haustið 2000, þskj. 159 – 70. mál, má ráða að einkahlutafélögum með einhvern rekstur hafi fjölgað um 5.000 frá árslokum 1995 til 1. október 2000. Ólíklegt er að sú fjölgun sem hér um ræðir verði einvörðungu rakin til setningar laganna um einkahlutafélög, þótt hún hafi vafalaust aukið áhuga fólks á þessu rekstrarformi. Skattlagningu fjármagnstekna var breytt með lögum nr. 97/1996 um breytingu á lögum um tekju- og eignaskatt, nr. 75/1981 með síðari breytingum, sbr. einnig lög nr. 94/1996 um

staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur. Lagaákvæðin um fjármagnstekjuskattinn tóku strax gildi og urðu virk frá 1. janúar 1997. Þeir sem áður höfðu greitt útsvar og tekjuskatt af arði, húsaleigu eða söluhagnaði, greiddu framvegis fjármagnstekjuskatt af þessum tekjum og skatthlutfallið lækkaði í samræmi við það úr u.þ.b. 40% í 10%. Á árunum 1997 – 2000 jókst fjöldi einkahlutafélaga í rekstri úr 8.788 í 12.218.

Mjög erfitt er að gera sér grein fyrir áhrifum þessara breytinga á útsvarstekjur sveitarfélaga, þar sem ekki hefur verið gerð sérstök úttekt á þeim málum. Formbreytingin fól í sér í upphafi að þeir sem færðu einkarekstur yfir í rekstur í hlutafélagsform greiddu eftir það einvörðungu tekjuskatt af hagnaði í stað útsvars og tekjuskatts áður.

Ljóst er að framangreindar breytingar munu hvetja til stofnunar einkahlutafélaga, þegar tekjuskattur hlutafélaga og samvinnufélaga verður lækkaður úr 30% í 18% og tekjuskattur sameignarfélaga verður jafnframt lækkaður úr 38% í 26%, eins og boðað hefur verið. Skattalegt hagræði af formbreytingunni er því orðið verulegt.

Þeim röddum hefur farið fjölgandi meðal sveitarstjórnarmanna á síðustu misserum að fjölgun einkahlutafélaga sé víða farin að hafa merkjanleg áhrif á útsvarstekjur sveitarfélaga. Það er þó mjög mismunandi eftir sveitarfélögum hve áhrif þessi virðast mikil og fer það eftir samsetningu atvinnulífs í sveitarfélögum. Það virðist liggja ljóst fyrir að með þeim breytingum sem kynntar hafa verið á lögum um tekju- og eignarskatt, þ.e. að gera eignaflutning yfir í einkahlutafélagsformið auðveldari og lækka skatthlutfall þeirra, mun fjöldi þeirra sem velja þetta rekstrarform fara vaxandi vegna þess skattalega hagræðis sem það býður upp á.

Rétt þykir að benda í þessu sambandi á þann mun sem fyrrgreindar breytingar hafa í för með sér á tekjuskattgreiðslum almennra launþega annarsvegar, sem jafnvel greiða hátekjuskatt af launum sínum, og þeim aðilum sem geta fært starf sitt yfir í einkahlutafélag og þannig nýtt sér alla þá möguleika sem íslensk skattalög gera fyrirtækjum kleift að nýta sér til lækkunar tekjuskattgreiðslna. Þá er bæði verið að tala um lægra skattahlutfall og margháttða frádráttarmöguleika vegna útgjalda tengdum rekstrinum. Í því sambandi er því varpað fram til umhugsunar hvort rétt sé að binda skattalækkunina við að reksturinn sé í hlutafélagsformi en ekki í formi einkahlutafélags eða í öðrum félagsformum. Einnig má benda á hvort rétt sé að binda skattalækkunina við tilteknar atvinnugreinar með hliðsjón af röksemdum um alþjóðlega samkeppni og fleira sem tillögurnar byggjast á.

Tekjur sveitarfélaga af útsvari munu skerðast við að sjálfstæður atvinnurekstur færirist í auknum mæli í einkahlutafélagsform og tilfærsla verði milli launa og hagnaðar. Áhrif á rekstur sveitarfélaga vegna þessarar breytingar eru nokkur og geta verið veruleg hjá einstökum sveitarfélögum.

Á vegum Sambands Íslenskra sveitarfélaga hefur verið tekin ákvörðun um að skipa starfshóp til að kafa ofan í þetta mál eftir því sem kostur er og leggja mat á hvaða áhrif fyrrgreindar breytingar hafa á útsvarstekjur sveitarfélaganna. Því treystir Samband Íslenskra sveitarfélaga sér ekki að svo stöddu til að leggja mat á þær fjárhæðir sem um er að ræða í þessu sambandi, en áskilur sér rétt til þess að gera athugasemdir þegar áhrifin hafa verið metin.

Gildistaka tekjuárið 2002 (skattárið 2003).

## 5. Breyting á innheimtu tryggingagjalds.

Í frumvarpinu er lögð fram tillaga að breytingu á lögum nr. 113/1990 um tryggingagjald, með síðari breytingum, sem felur í sér að þann 1. janúar 2003 hækki hundraðshluti almenns tryggingagjalds úr 4,34% í 5,11% eða um 0,77 prósentustig. Þetta þýðir í raun að með þeim viðbótum sem innheimtar eru með tryggingagjaldinu þá fer hlutfall þess úr 5,23% af gjaldstofni í 6,0% frá og með 1. janúar 2003.

Þegar áhrif breytinga á innheimtu tryggingagjalds á fjárhag og rekstur sveitarfélaga er metinn þá verður að meta áhrif þeirra út frá eftirfarandi skiptingu:

- i. Laun og launatengd gjöld vegna reksturs hjá sveitarsjóðum.
- ii. Launahluti fjárfestinga hjá sveitarsjóðum.
- iii. Launahluti verktakagreiðslna hjá sveitarsjóðum, bæði í rekstri og fjárfestingum.
- iv. Laun og launatengd gjöld vegna reksturs hjá stofnunum sveitarfélaga.
- v. Launahiuti fjárfestinga hjá stofnunum sveitarfélaga.
- vi. Launahluti verktakagreiðslna hjá stofnunum sveitarfélaga, bæði í rekstri og fjárfestingum.

Skipta má fyrrgreindum þáttum upp í tvo flokka, eftir því hve auðvelt er að greina áhrif hækkunar á tryggingargjaldi á þá. Í fyrsta lagi er sá flokkur sem nær yfir beinar launagreiðslur og launatengd gjöld, hvort heldur er um að ræða rekstur eða fjárfestingar, og í öðru lagi er sá flokkur sem nær yfir launahluta í verktakagreiðslum hjá sveitarfélögum, hvort heldur er um að ræða rekstur eða fjárfestingar.

Þegar áhrif fyrrgreindra lagabreytinga eru metin á þann hluta þar sem um er að ræða beinar launagreiðslur af hálfu sveitarfélaganna og stofnana þeirra, þá má nálgast niðurstöðu með hliðsjón af því tryggingagjaldi sem hefur verið innheimt af sveitarfélögum. Á árinu 2000 var samtals innheimt tryggingagjald af sveitarfélögum 2.585 þús. kr. skv. upplýsingum fjármálaráðuneytisins. Sé innhelmtuhlutfallið hækkað úr 5,23% í 6,0% eða um 14,72%, þá hefði innheimta tryggingargjalds á árinu 2000 hækkað úr 2.585 í 2.966 eða um 380 milljónir sé miðað við sömu forsendur. Ef reiknað er út frá áætluðum launagreiðslum sveitarfélaga fyrir árið 2001 skv. áætlunum Þjóðhagsstofnunar þá er gert ráð fyrir að launagreiðslur þess árs hækki um 11,86% frá fyrra ári. Það hefði í för með sér hækkun á innheimtu tryggingagjalds frá árinu 2000 úr 2.585 þús. kr. í 2.891 þús. kr. Þá er ekki reiknað með væntanlegri hækkun tryggingagjalds um 0,77%. Sé áhrif hækkunar tryggingagjalds um 0,77% reiknuð sérstaklega til viðbótar þá myndi sú breyting hafa í för með sér hækkun tryggingagjalds af beinum launagreiðslum hjá sveitarfélögum og stofnunum þeirra um 426 millj. kr. á árinu 2001.

Eignfærðar og gjaldfærðar fjárfestingar sveitarsjóða voru rúmlega 20 milljarðar kr. á árinu 2000 og er þá reiknað með brúttófjárfestingum. Erfitt er að ætla hve launagreiðslur eru stór hluti af heildarfjárfestingum eða hve mikil hluti þeirra er unninn í verktakagreiðslu. Ekki er til yfirlit um upphæð fjárfestinga hjá stofnunum, fyrirtækjum og hlutdeildarfyrirtækjum sveitarfélaganna eða skiptingu þeirra í verktakagreiðslur og launagreiðslur þar af. Ekki er heldur til yfirlit um þann hluta rekstrar sveitarfélaga sem unninn er í verktakavinnu né hve mikill hluti þeirrar starfsemi eru launagreiðslur. Með hliðsjón af framansögðu má ætla að hækkun tryggingagjalds um 0,77% hafa áhrif á afkomu sveitarfélaga sem nemur um 500 – 550 millj. kr. Þá er miðað við verðlag ársins 2001.

Gildistaka rekstrarárið 2003 (gjaldárið 2004).

## 6. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.

Tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga koma eftir eftirfarandi leiðum:

- i. Framlag ríkissjóðs er nemur 1,4% af skatttekjum ríkissjóðs af beinum og óbeinum sköttum sem innheimtir eru í ríkissjóð.
- ii. Árlegt framlag úr ríkissjóði er nemur 0,264% af álagningarstofni útsvars næstliðins tekjuárs.
- iii. Hlutdeild í útsvarstekjum sveitarfélaga er nemur 0,77% af álagningarstofni útsvars ár hvert.
- iv. Vaxtatekjur.

Útreikningar fjármálaráðuneytisins í fylgiskjali frumvarpsins benda til að tekjur ríkissjóðs lækki að óbreyttu um rúmlega 7 milljarða. Þar til viðbótar má bæta við því tekjutapi sem sveitarfélögin verða sýnilega fyrir. Ljóst þykir að til samans munu bein áhrif skattbreytinganna þýða lakari afkomu hins opinbera (ríkis og sveitarfélaga) eða sem nemur allt að 8 milljörðum króna. Á móti koma tekjur af auknum efnahagsumsvifum. Þá hlið málsins er hins vegar erfitt að meta og rétt að áætla hana varlega. Það bendir því margt til þess að tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga muni dragast nokkuð saman vegna boðaðra skattbreytinga.

## 7. Niðurstöður.

- i. Samband íslenskra sveitarfélaga er hlynnt afnámi verðbólgu-reikningsskila í almennum reikningsskilum.
- ii. Samband íslenskra sveitarfélaga er hlynnt afnámi skattlagningar af húsaleigubótum. Breytingin mun þó hafa í för með sér tekjutap fyrir sveitarfélögin sem nemur 80 – 90 millj. kr.
- iii. Að mati Sambands íslenskra sveitarfélaga mun yfirfærsla rekstrar úr einkarekstri í einkahlutafélög og lækkun álagningarhlutfalls tekjuskatts í því sambandi hafa í för með sér tekjutap fyrir sveitarfélögin. Í undirbúningi er úttekt af háifu sambandsins á áhrifum þessara breytinga fyrir sveitarfélögin.
- iv. Að mati Sambands íslenskra sveitarfélaga mun hækkun tryggingagjalds hafa áhrif á afkomu sveitarfélaga sem nemur a.m.k. 500 – 550 milljónum króna. Þar til viðbótar kemur hækkun tryggingagjalds í tengslum við verktakavinnu fyrir sveitarfélögin, bæði er varðar rekstur og fjárfestingar.
- v. Fyrrgreint frumvarp mun í heild sinni hafa í för með sér tekjutap fyrir Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Virðingarfyllst,

  
 Þórður Skúlason framkvæmdastjóri