

**Nd.** **509. Nefndarálit** **[112. mál]**

um frv. til l. um bráðabirgðabreyting á lögum nr. 66 12. apríl 1945, um útsvör.

Frá 2. minni hl. heilbrigðis- og félagsmálanefndar.

Heilbrigðis- og félagsmálanefnd hefur rætt stjórnarfrumvarpið um bráðabirgðabreytingu á útsvarslögum á nokkrum fundum, en nefndarmenn ekki orðið sammála. Meiri hluti nefndarinnar (SB, GuðlG, BF) vill samþykkja frumvarpið og mun skila

sameiginlegu nefndaráliti, en undirritaður leggur til, að frumvarpinu verði vísað frá með rökstuddri dagskrá. Hannibal Valdimarsson skilar sömuleiðis sérstöku nefndaráliti.

Í athugasemdum með frumvarpi þessu segir, að þann 7. des. s. l. hafi fjármálaráðherra skipað nefnd, 5 manna, er endurskoða skyldi gildandi ákvæði um tekjustofna sveitarfélaga og semja frumvarp til laga um þau efni. Þessu verkefni er enn þá ekki lokið, og „nú verður ekki fullyrt, að fullnaðarendurskoðun laga um tekjustofna sveitarfélaga verði lokið og ný lög sett um næstu áramót“, eins og segir í athugasemdum við frumvarpið. Það er eðlilegt, að þetta verkefni krefjist nokkurs tíma og nákvæmrar rannsóknar, ef nokkur von á að vera um, að endurskoðunin leiði til skynsamlegrar og réttlátrar löggjafar um þetta stóra mál.

Hins vegar bregður svo einkennilega við, að stærsti þáttur þessara mála, útsvörin, er rifinn út úr þessari heildarendurskoðun án frambærilegra ástæðna, um þau samið meingallað frumvarp, sem knýja á fram á þessu þingi.

Helztu nýmæli frumvarpsins eru þau, að lögbinda á mismunandi reglur um álagningu útsvara og lögfesta heimild til álagningar veltuútsvara.

Útsvarsstiga á að lögbjóða þrjá, þann fyrsta fyrir Reykjavík, annan fyrir aðra kaupstaði og þann þriðja fyrir önnur sveitarfélög.

Hámark útsvarsfrjálsra tekna einstaklinga er langhæst skv. Reykjavíkurstígnum og útsvör á lágar og miðlungstekjur miklu lægri skv. honum en þeim útsvarsstígnum, sem gilda eiga í öðrum sveitarfélögum.

Þetta tel ég að nái engri átt. Það er óhæfa, að Alþingi með lagasetningu mismuni einstaklingum og atvinnurekstrinum þannig eftir því, hvar þeir hafa búsetu.

Nú eru starfandi tvær nefndir, önnur er starfar að endurskoðun skattalaganna og skila mun áliti síðar á þessu ári og svo nefnd, er endurskoðar gildandi ákvæði um tekjustofna sveitarfélaganna. Í athugasemdum með frumvarpinu um bráðabirgðabreytingu á útsvarslögunum er það tekið fram, að nefndir þessar muni hafa náið samstarf. Mér fyndist eðlilegt, að eitt af verkefnum nefnda þessara væri að benda á leiðir til úrbóta á þeirri óhæfu, að gjaldendur með sömu eða svipaða afkomu og efnahag þurfi að borga mjög mishá sveitarútsvör, eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Slíkt leiðir til þess, að einstaklingarnir og atvinnureksturinn hópast til þeirra sveitarfélaga, sem léttastar álögur leggja á, en geta þó haldið uppi mestum framkvæmdum, þar sem mestur hluti stærstu gjaldendanna er þar saman kominn.

Veltuútsvör hafa tíðkapt hér á undanförunum árum og talin hafa lagastöð í ákvæðum 4. gr. útsvarslaga, nr. 66 12. apríl 1945, um álagningu eftir efnun og ástæðum. Veltuútsvör, eins og þau hafa verið framkvæmd hér á landi, eiga sér enga hliðstæðu erlendis. Þau eru lögð á heildarveltu án tillits til afkomu gjaldenda. Í mörgum tilfellum verka þau sem bótalaus eignaupptaka. Þau eru hemill á viðleitni aðila í verzlun og öðrum atvinnurekstri til að selja þjónustu sína og vöru á sem lægstu verði með því að hafa veltuna sem stærsta og nýta á þann hátt sem bezt framleiðslutæki, húsakost og vinnuafl. Veltuútsvörin vinna því beinlínis gegn aukinni þjóðarframleiðslu, sem þó er undirstaða lífskjaranna. Ég tel þó vonlaust að flytja tillögu um afnám þeirra í þetta skipti, en mun freista með tillöguflutningi við 2. umræðu að sníða af þeim verstu agnúana, ef dagskrártillaga mín verður felld.

Ýmis ákvæði frumvarpsins um veltuútsvör eru mjög óljós, t. d. er hvergi nærri nægjanlega skilgreint orðið velta. Hver er t. d. velta umboðssölufyrirtækis eða sláturhúss og mjólkurbús?

Samkvæmt útsvarsfrumvarpinu á að lögbjóða tvenns konar veltuútsvarsstiga, annan fyrir Reykjavík og hinn fyrir aðra kaupstaði. Sá síðarnefndi er langtum hærrí. Hvers á atvinnureksturinn þar að gjalda? Eru rekstrarskilyrðin þar svo miklu betri? Fáir, sem til þekkja, munu aðhyllast þá skoðun ríkisstjórnarflokkanna, sem birtist í frumvarpinu. Ekki þykir nægja að lögbjóða hærrí veltuútsvarsstiga á atvinnureksturinn í kaupstöðum utan Reykjavíkur, honum er einnig bannað að

draga frá heildarveltunni, áður en lagt er á hana veltuútsvar, þessa frádráttarliði: söluskatt, útflutningssjóðsgjald, gjald af innlendum tollvörutegundum, skemmtana-skatt og gjald af kvikmyndasýningum, en skv. c-lið 5. gr. frumvarpsins eru þeir frádráttarbærir í Reykjavík. Kaupstöðum utan Reykjavíkur er að vísu heimilað að nota Reykjavíkurstigann á tekjur og eignir sinna gjaldenda, en skv. 1. málsg. 9. gr. virðist þeim bannað að nota veltuútsvarsstigann.

Veltuútsvörin gefa einstaka sveitarfélögum aðstöðu til þess að skattleggja íbúa annarra sveitarfélaga mjög verulega.

Alls staðar þar, sem stórar viðskiptamiðstöðvar og ríkiseinkasölur eru staðsettar, er þessi möguleiki fyrir hendi. Skapar slíkt óþolandi misrétti í aðstöðu sveitarfélaganna til fjáröflunar og framkvæmda. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram, að hluti veltuútsvara af heildarútsvörum sumra kaupstaðanna er yfir 20%. Er það ekki lítil fjárhæð.

Í útsvarsfrumvarpinu og lögum um tekjuskatt er gert ráð fyrir, að samanlögð upphæð tekjuútsvars og tekjuskatts félaga geti numið 55% af hreinum tekjum þeirra. Auk þess greiða þau margs kyns önnur opinber gjöld, svo sem eignarskatt og fasteignaskatta hvers konar o. fl. Þegar ofan á þetta bætist svo heimild fyrir sveitarfélögin til þess að leggja veltuútsvar á heildarumsetningu þeirra, sem numið getur allt að 3%, þá er ljóst, að skattlagningin er komin út í öfgar, a. m. k. þar, sem allt er rétt fram talið. Enginn atvinnurekstur í landinu þolir slíkt.

Sá atvinnurekstur, sem telur rétt fram viðskipti sín, tekjur og eignir, hlýtur að verða mjög hart úti við þessar álögur, nema hann fái að reikna gjöld þessi inn í verðlag þjónustu sinnar og framleiðslu.

Frumvarpið boðar þá nýju stefnu að leggja veltuútsvör á félagsmannaviðskipti samvinnufélaga, enda þótt slíkur rekstur hafi ekki að markmiði að safna verzlunargróða. Þrátt fyrir háværan áróður um skattfríðindi samvinnurekstrarins er það óhrekjandi staðreynd, að ágóða af félagsmannaverzlun er ýmist skilað beint aftur til félagsmanna eða hann er lagður í óskiptanlega sameignarsjóði, sem falla til viðkomandi sveitarfélags að vissum skilyrðum uppfylltum, ef samvinnuverzlun hættir störfum. Fram hjá þessari staðreynd er alveg litið við samningu frumvarpsins. Mætti með sama rétti leggja veltuútsvar á afslátt, er kaupmaður kynni að veita viðskiptavinum sínum, og hygg ég þó, að fáum kæmi slíkt til hugar.

Í frumvarpinu er það nýmæli, að draga skuli fyrra árs útsvar — ef það er greitt fyrir áramót — frá hreinum tekjum, áður en lagt er á þær útsvar. Ef tekið er tillit til þess, hvernig útsvarsstigarnir eru uppbyggðir, og þeirra stórkostlegu skattlækkana, sem hátekjumenn hafa hlotið nýverið umfram aðra með breytingu skattalaganna, mundi þetta ákvæði í framkvæmd þýða enn þá meiri útsvarslækkun fyrir hátekjumenn en aðra útsvarsgreiðendur. T. d. mundi einstaklingur í Reykjavík með 200000 kr. tekjur árið 1959, sem hefði goldið 50000 kr. útsvar vegna tekna ársins 1958, lækka í útsvari 1960 um 15000 kr., en einstaklingur í Reykjavík með 60000 kr. tekjur árið 1959, sem hefði goldið 8500 kr. útsvar vegna tekna ársins 1958, lækka í útsvari 1960 um rúmar 2000 kr.

Ég tel ekki rétt að taka þátt í slíku, miðað við það, sem á undan er gengið, og mun því flytja breytingartillögu við þessa grein frumvarpsins um að leyfa aðeins greidd eignarútsvör til frádráttar. Verði sú breytingartillaga samþykkt, mun ég við 3. umræðu leggja fram breytingartillögu um lægri útsvarsstiga sem þessu svarar og láta hækkunina vega mest á lægri tekjubilunum.

Ég hef í þessu nefndaráli sýnt fram á óréttlæti þessa frumvarps í veigamiklum atriðum og bent á, að óeðlilegt sé að slíta útsvarsþáttinn út úr þeirri heildarendurskoðun, sem nú fer fram á tekjustofnun sveitarfélaganna og skattamálum ríkisins.

Frumvarpið hefur að mínu áliti ekki fengið nægilegan undirbúning, sem bezt má marka af þeim viðtæku mótmælum, sem það hefur hlotið úr ólíkustu áttum. Þótt gert sé ráð fyrir því, að frumvarpið, ef að lögum verður, gildi fyrir þetta ár

eitt, er því ekki að treysta. Þess eru dæmi, að ýmis tekjuöflunarfrumvörp, er aðeins hafa átt að gilda um eitt ár, hafa verið framlengd ár eftir ár.

Aðaltillaga mín er því sú, að frumvarpinu verði vísað frá með rökstuddri dagskrá. Verði sú dagskráartillaga felld, hef ég til vara leyft mér að flytja breytingartillögur við það til þess að freista þess strax við 2. umræðu að sniða af frumvarpinu verstu agnúana.

#### TILLAGA TIL RÖKSTUDDRAR DAGSKRÁR:

Eins og fulltrúaráð Sambands íslenskra sveitarfélaga benti á og rökstuddi með dæmum í yfirlýsingu á fundi sínum 8.—9. f. m., þarf frumvarp þetta nánari athugunar við, áður en það er lögfest.

Þeirri athugun verður ekki við komið á þessu þingi, sem nú er nærri lokið, enda er eðlilegast vegna sjálfstæðis sveitarfélaganna innan þjóðfélagsins, að Alþingi hafi þau vinnubrögð í málinu að leita álit og tillagna sveitarstjórna um frumvarpið, áður en það er gert að lögum.

Ákveður því neðri deild að fela ríkisstjórninni að senda frumvarpið nú þegar öllum bæjarstjórnnum, hreppsnefndum og sýslunefndum í landinu og biðja um álit þeirra og tillögur fyrir næsta haust og jafnframt sé frumvarpið sent til umsagnar heildarsamtökum framleiðenda, atvinnurekenda og launþega — og með tilliti til þessa tekur deildin fyrir næsta mál á dagskrá.

#### BREYTINGARTILLÖGUR:

1. Við 3. gr.

a. Í stað orðanna „ um fyrningarfrádrátt og afskriftir eigna hjá atvinnufyrirtækjum og félögum“ í b-lið komi: um hækkun fyrningarfrádráttar, sem felst í lögum um sérstakar fyrningarafskriftir.

b. Staflíður c orðist svo:

Eignarútsvör síðastliðins árs skulu dregin frá hreinum tekjum, ef þau hafa verið greidd sveitarsjóði að fullu fyrir áramót næst á undan niðurfjöfnun. Sama gildir um útsvör, sem greidd eru að fullu skv. b-lið 28. gr. útsvarslaganna.

2. Við 5. gr. Upphaf c-liðar orðist svo:

Um útsvör af veltu fer samkvæmt því, sem hér segir:

Gjaldendum, sem hafa með höndum atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, má gera að greiða útsvar af veltu þeirra, en velta telst heildarsala vöru, vinnu og þjónustu.

Samvinnufélög greiða eftir sömu reglum og aðrir veltuútsvar af þeim rekstri, sem ekki er aðgreindur í skipti við félagsmenn og utanfélagsmenn, en þegar um er að ræða þætti starfseminnar, þar sem slík sundurgreining á sér stað, greiðist veltuútsvarið aðeins af viðskiptaupphæð utanfélagsmanna.

Veltuútsvarið leggst á, áður en frá eru dregin nokkur gjöld vegna starfseminnar, þar með talin hvers konar opinber gjöld, önnur en þau, er nú greinir o. s. frv.

3. Við 6. gr.

a. Í stað 1. málsg. c-liðar komi þrjár málsgreinar, svo hljóðandi:

Um útsvör af veltu fer samkvæmt því, sem hér segir:

Gjaldendum, sem hafa með höndum atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, má gera að greiða útsvar af veltu þeirra, en velta telst heildarsala vöru, vinnu og þjónustu.

Samvinnufélög greiða eftir sömu reglum og aðrir veltuútsvar af þeim rekstri, sem ekki er aðgreindur í skipti við félagsmenn og utanfélagsmenn, en þegar um er að ræða þætti starfseminnar, þar sem slík sundurgreining á sér stað, greiðist veltuútsvarið aðeins af viðskiptaupphæð utanfélagsmanna.

Veltuútsvarið leggst á, áður en frá eru dregin nokkur gjöld vegna starfseminnar.

- b. Aftan við 1. málsgr. c-liðar bætist:
- þar með talin hvers konar opinber gjöld, önnur en þau, sem nú greinir:
1. Söluskattur skv. b-lið 22. gr. III. kafla laga nr. 100/1948, sbr. lög nr. 82/1957.
  2. Gjald til útflutningssjóðs skv. 20. gr. laga nr. 86/1956, sbr. nú 40. gr. laga nr. 33/1958.
  3. Gjald af innlendum tollvörutegundum skv. lögum nr. 60/1939.
  4. Skemmtanaskattur skv. 1. tölulið 2. gr. laga nr. 56/1927.
  5. Gjald af kvikmyndasýningum skv. lögum nr. 28/1952.
4. Við brtt. á þskj. 497, 6. tölulið.
- a. Á eftir 1. efnismálsgr. komi ný málsgrein, svo hljóðandi:
- Ekki má leggja veltuútsvar á verzlun með þessar vörur: áburð, fóður-vörur, salt, veiðarfæri.
- b. Á eftir 2. efnismálsgr. komi ný málsgrein, svo hljóðandi:
- Af umboðsviðskiptum, þ. e. úttegum á vörum gegn umboðslaunum og vinnslu og sölu á innlendum vörum í umboði framleiðenda eða eigenda, reiknast veltuútsvarið aðeins af umboðslaununum.
5. Á eftir 7. gr. komi ný grein, svo hljóðandi:
- Samanlögð upphæð veltuútsvara má ekki í neinu sveitarfélagi vera hærri en sem nemur 15% af heildarupphæð álagðra útsvara þar.
- Ekki má leggja herra veltuútsvar á gjaldanda en svo, að samanlögð upphæð tekjuskatts, tekjuútsvars og veltuútsvars nemi 65% af hreinum tekjum hans.

Alþingi, 23. maí 1960.

Jón Skaftason.