



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Fjármála- og efnahagsráðuneyti
Lindargötu Arnarhvoli
101 Reykjavík

Reykjavík 14. apríl 2021

2101053SA KB
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988 (byggingastarfsemi, almenningssamgöngur o.fl.) – S-93/2021

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt stjórnvalda þann 31. mars sl. þar sem óskað var eftir umsögn um drög að ofangreindu frumvarpi. Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins er ætlunin að kveða á um skattskyldu aðkeyptrar akstursþjónustu verktaka við fólksflutninga vegna almenningssamgangna, þar á meðal akstur vegna skipulagðra ferðapjónustu fatlaðs fólks og aldraðra og skólaakstur. Til að koma til móts við aukinn kostnað opinberra aðila við almenningssamgöngur er lagt til í 9. gr. að ríki, sveitarfélög og stofnanir þeirra fái endurgreiddan 50% af greiddum virðisaukaskatti tímabundið í þrjú ár.

Sambandið leggst alfarið gegn því ákvæði frumvarpsins að gera skattskylda aðkeypta akstursþjónustu verktaka við fólksflutninga vegna almenningssamgangna. Sambandið gerir einnig alvarlegar athugasemdir við kostnaðarmat frumvarpsins. Líkt og ráðuneytinu á að vera kunnugt um skal fara fram sérstakt mat á áhrifum lagafrumvarpa á fjárhag sveitarfélaga sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga. Í frumvarpsdrögunum er á engan hátt reynt að meta kostnað sveitarfélaga í fjárhæðum ef frumvarpið verður að lögum. Í greinargerð má finna eftirfarandi texti um mat á áhrifum vegna umræddra breytinga á virðisaukaskatt á almenningssamgöngur.

„ Í almenningssamgöngum verður aðkeypt fólksflutningapjónusta frá verktaka gerð virðisaukaskattsskyld samkvæmt tillögu 1. gr. frumvarpsins. Vænta má að þein áhrif þess komi fram í verðhækkun á þjónustu verktaka að því marki sem rekstrarafkoman verður fyrir áhrifum af kerfisbreytingunni, en hún felur í sér rétt til endurgreiðslu innskatts samhliða því að leggja ber 11% virðisaukaskatt á söluverðið. Markmið þessarar tillögu er fyrst og fremst að einfalda virðisaukaskattsumhverfi þeirra rekstraraðila sem um ræðir og treysta samkeppnisgrundvöll. Kostnaðarauki sveitarfélaga og annarra aðila sem þjónustuna annast af samningum við verktaka sem enn verða í gildi um næstu áramót þegar kerfisbreytingin kemur til framkvæmda verður þó minni sem nemur 50% endurgreiðsluheimild sem gilda mun í þrjú ár. Áhrifin á fjárhag ríkis og sveitarfélaga verða því takmörkuð og munu ráðast m.a. af rekstrarumhverfi þeirra verktaka sem þjónustuna selja.“

Eins og sjá má af ofangreindum texta er á engan hátt reynt að meta raunveruleg fjárhagsleg áhrif frumvarpsins á sveitarfélög í krónum. Hið rétta er að samkvæmt

mati Strætó bs. mun kostnaður þeirra aukast um allt að 450 milljónir árlega sbr. umsögn þeirra um áform um umrædda lagasetningu dags. 20. janúar sl. Þá á eftir að reikna út hver kostnaðaraukning sveitarfélaga á landsbyggðinni er en víðfeðm sveitarfélög með mikinn skólaakstur geta lent í 16-20 milljóna kr. kostnaðaraukningu á ári svo dæmi sé nefnt. Geta því fámenn en víðfeðm sveitarfélög lent í gífurlegri kostnaðaraukningu og 50% endurgreiðsla á greiddum virðisaukaskatti í 3 ár frá gildistöku mun ekki vega upp þann kostnaðarauka. Áhrif á fjárhag sveitarfélaga er því ekki takmörkuð líkt og gefið er í skyn í mati á áhrifum. Ekki er heldur reynt að varpa ljósi á mismunandi rekstrarumhverfi verktaka er þjónustuna selja eftir landshlutum og eðli þjónustunnar. Sem dæmi má nefna að víða er lítil sem engin samkeppni um skólaakstur jafnvel þótt farið sé í útboð á akstri.

Meðfylgjandi til frekari skýringa er minnisblað hag- og upplýsingasviðs sambandsins frá 12. febrúar 2018 þar sem segir meðal annars eftirfarandi: „*Tap kaupandans (sveitarfélaga) af þessum breytingum nemur 44% af innskattinum við fulla samkeppni en 73% við takmarkaða samkeppni. Ef ríkið velur þannig að greiða 50% af innskattinum til kaupanda til að bæta honum upp áhrif þessa breytinga er hag hans borgið við hagstæðustu forsendur en mun síður ef samkeppni reynist takmörkuð.*“ Með hliðsjón af þessum útreikningum myndi tímabundin 50% endurgreiðsla virðisaukaskatts eingöngu vega upp á móti auknum kostnaði hjá þeim sveitarfélögum þar sem full samkeppni er á markaði en önnur munu þurfa að greiða aukinn kostnað við almenningssamgöngur. Öll sveitarfélög verða síðan fyrir kostnaðaraukningu þegar endurgreiðslutímabilinu lýkur þann 31. desember 2024.

Að lokum

Markmið ráðuneytisins um einföldun virðisaukaskattsumhverfisins er góðra gjalda vert en ekki er eðlilegt að sveitarfélög þurfi að bera allan kostnað af þeirri einföldun. Sveitarfélög eru nú þegar að takast á við fjárhagslegar afleiðingar heimsfaraldurs og ekki er rétt að setja auknar fjárhagslegar byrðar á sveitarfélög eingöngu til einföldunar skattkerfisins. Sambandið leggst því alfarið gegn 1. gr. frumvarpsins og hvetur til þess að greinin verði felld brott úr frumvarpinu áður en málið gengur til Alþingis.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



Minnisblað

Móttakandi: Fjármálaráðuneytið

Dags.: 12. febrúar 2018

Sendandi: Hag- og upplýsingasvið Sambands
Íslenskra sveitarfélaga

Málsnr.: 1511038SA

Málalykill: 01.10

Efni: Almenningsamgöngur og VSK samantekt hag- og upplýsingasviðs sambandsins

Almenningsamgöngur eru undanþegnar virðisaukaskatti. Að áliti RSK nær sú undanþága einnig til verktaka. Margir þeirra aka bæði á undanþágu í verktöku fyrir þjónustuaðila almenningsamgangna og í VSK-skyldri starfsemi fyrir einkaaðila. Slíkt fyrirkomulag getur leitt til ónákvæmra skattskila.

Hugmyndir eru um að gera þá breytingu að afnema undanþágu verktaka í almenningsamgöngum þótt undanþága gildi áfram um almenningsamgöngur. Á móti eru hugmyndir um að bæta fyrirtækjum í almenningsamgöngum (hér eftir: kaupanda) sem svarar 50% af innskatti vegna aðkeyptrar akstursþjónustu.

Athuga þarf áhrif af því að afnema undanþágu verktaka frá VSK og máta þau síðar við hugmyndir um endurgreiðslur úr ríkissjóði.

Augljóst er að ef þessi breyting væri gerð núna og kæmi ofaná gildandi samninga myndu almenningsamgöngur bera að fullu 11% virðisaukaskatt á þjónustu verktaka. Ef allir samningar væru lausir myndu tilboð verktaka endurspegla að innskatturinn verður endurgreiddur og við fulla samkeppni myndu tilboðsverð lækka sem innskattinum nemur. Útkoman ræðst af ýmsum þáttum:

- Í fyrsta lagi hver framlegð (álagning) verktakans er, þ.e. hlutfall milli kostnaðar hans og söliverðs þjónustunnar.
- Í öðru lagi af hlutfalli milli kostnaðar og aðfanga, þ.e. hversu hátt hlutfall kostnaðar ber VSK.
- Í þriðja lagi af samkeppnisstöðu, en ljóst má vera að þegar verktaki hefur einokunarstöðu mun hann ekki láta kaupanda njóta í neinu endurgreiðslu innskatts. Álagning verktakans mun einfaldlega hækka sem nemur innskattinum. Hins vegar ef um mikla samkeppni er að ræða munu tilboðin lækka sem nemur innskattinum og framlegð verktakans verður óbreytt.

Til þess að hagur kaupanda versni ekki við þessa breytingu þarf álagning verktakans fyrir breytingu að vera hófleg, VSK-skyld aðföng verktakans stór hluti kostnaðar og samkeppni að vera til staðar.

Í eftirfarandi töflu er miðað við að samningsverð fyrir breytingu hafi verið 1.000 kr. og samkeppnisstaða með þeim hætti að kaupandi nýtur innskattsins að fullu. Á lárétta ásnum eru mismunandi tilvik um framlegð (álagning á breytilegan kostnað), en á þeim lóðrétta hlutfall aðfanga af breytilegum kostnaði. Rauðlitaði flöturinn sýnir þær samsetningar á þessum breytum sem rýra hag kaupanda, hinar bæta hans hag að forsendum gefnum um samkeppnisstöðu.

		Álagning verktaka					
		5%	10%	15%	20%	25%	30%
Hlutfall aðfanga af breytilegum kostnaði	30%	-49	-52	-55	-58	-62	-65
	35%	-39	-42	-46	-50	-54	-57
	40%	-28	-33	-37	-41	-46	-50
	45%	-18	-23	-28	-33	-37	-42
	50%	-8	-13	-19	-24	-29	-35
	55%	2	-4	-10	-15	-21	-27
	60%	12	6	0	-7	-13	-20
	65%	23	16	9	2	-5	-12
	70%	33	25	18	10	3	-5

Fengnar voru upplýsingar um skiptingu kostnaðar frá Strætó bs. annars vegar og einkafyrirtæki í farþegaflutningum hins vegar. Tölur um aðföng eru með VSK.

	Strætó		Einkafyrirtæki
	Strætóakstur	Ferðaþjónusta	
Launakostnaður	48%	60%	50%
Aðföng	52%	40%	50%

Erfiðara er að meta framlegð verktaka. Framleiðslureikningur þjóðhagsreikninga sýnir að aðfanga og afurðahlutfall í atvinnugreininni fólksflutningar á landi var um 17% árið 2015 sem er mælikvarði á framlegð. Í atvinnugreininni eru einnig almenningssamgöngur, þar sem hlutfallið er með allt öðrum hætti og miklu lægra. Hér er lagt upp með að framlegð geti verið 20-30%, en þessi atvinnugrein er nokkuð fjármagnsfrek og því þarf framlegð að vera rífleg til að hafa upp í afskriftir og fjármagnskostnað.

Í myndinni að ofan eru líklegustu samsetningar á þeim breytum sem um er að ræða fangaðar í elipsunni. Á því bili eru áhrif á kaupanda á bilinu 33-57 kr. Í næstu töflu eru þessar niðurstöður raktar m.v. að álagning verktaka sé 25% og hlutfall aðfanga í kostnaði hans sé 40%. Í því tilviki versnar hagur kaupanda um 46 kr., framlegð verktaka er óbreytt og skatttekjur ríkisins minnka um 12 kr.

	Full samkeppni		Takmörkuð samkeppni	
	Fyrir breytingu	Eftir breytingu	Fyrir breytingu	Eftir breytingu
Kaupverð án VSK	1.000	942	1.000	971
Kaupverð með VSK	1.000	1.046	1.000	1.078
Framlegð verktaka	250	250	250	279
Skatttekjur ríkisins	58	46	58	49

Við minni samkeppni má gera ráð fyrir að innskatturinn skili sér ekki að fullu til kaupanda. Í hægri hluta töflunnar er gert ráð fyrir að aðeins helmingur innskatts skili sér í lægra verði til kaupanda. Hagur kaupanda versnar um 78 kr. í stað 46 kr. við fulla samkeppni.

Tap kaupandans af þessum breytingum nemur 44% af innskattinum við fulla samkeppni en 73% við takmarkaða samkeppni. Ef ríkið velur þannig að greiða 50% af innskattinum til kaupanda til að bæta honum upp áhrif þessa breytinga er hagur hans borgið við hagstæðustu forsendur en mun síður ef samkeppni reynist takmörkuð.

Hag- og upplýsingasvið telur sig ekki hafa forsendur til þess að fullyrða um hvernig samkeppni er háttað í þessari atvinnugrein. Á einn bóginn blasir við að mikill vöxtur hefur verið í farþegaflutningum á undanfönum árum í kjölfar fjölgunar erlendra ferðamanna. Undantekningarlítið eru akstursverkefni boðin út. Allmargir aðilar starfa innan greinarinnar og má af þeim sökum vænta þess að þátttaka í útboðum geti verið þokkaleg en þó eflaust misjöfn eftir landshlutum. Í nýlegu útboði Samtaka sveitarfélaga á Suðurnesjum bárust fjögur tilboð svo dæmi sé tekið. Akstur í almenningssamgöngum er

Þó líklega ekki eins ábatasamur og akstur fyrir einkaaðila og líklega hliðarstarfsemi hjá mörgum fyrirtækjum. Verðtilboð í akstur munu því taka mið af fórnarkostnaði þess að aka ekki með erlenda ferðamenn.

SÁS