

Nd.

833. Framhaldsnefndarálit

[290. mál]

um frv. til l. um breyt. á lögum nr. 40 18. maí 1978, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. lög nr. 7 22. febr. 1980, lög nr. 20 7. maí 1980 og lög nr. 2 13. febr. 1981.

Frá 2. minni hl. fjárhags- og viðskiptanefndar.

Frv. það, sem lagt var fyrir neðri deild Alþingis sem 290. mál þessa þings, skiptist í meginatriðum í fernt:

1. Almennar leiðréttingar og umorðanir þar sem reynslan af framkvæmd hinna nýju skattalaga hefur leitt í ljós nauðsyn á skerptri skilgreiningu eða betri samræmingu lagaákvæða en fyrir eru.

Sem dæmi um þetta má nefna ákvæði 2. gr., 3. gr. og 4. gr., 6. gr., 10. gr. og fleiri greina frv.

2. Ákvæði um nokkrar ívilnanir og leiðréttingar á skattlagningu ákveðinna hópa.

Sem dæmi má nefna ákvæði 8. gr. um niðurfellingu gildandi ákvæða um skattskyldan eignaauka af aukavinnu sem maður leggur fram utan venjulegs vinnutíma fyrir byggingu eigin íbúðarhúsnæðis; ákvæði 11. gr. um heimild til frádráttar á helmingi greiddrar húsaleigu vegna leigu á íbúðarhúsnæði til eigin nota; ákvæði 26. gr. um ívilnun í eignarskatti vegna skerts gjaldþols; og ákvæði 38. gr. um hækkun lágmarksfrádráttar einhleypra og þá fyrst og fremst hjá einstæðum foreldrum.

3. Tillögur ríkisstjórnarinnar um skattstiga og persónuafslátt í 24. og 25. gr. frv., sem eru annað aðalefni frv.
4. Fráhvarf frá einu af meginatriðum gildandi skattalaga — og var sá efnisþáttur frv. annað meginefni þess og eina meiri háttar stefnumótun ríkisstjórnarinnar í skattamálum.

Hér er átt við tillögur í frv. um niðurfellingu reiknaðra launa þeirra sem við eigin atvinnurekstur starfa eða sjálfstæða starfsemi hafa með höndum er taki mið af endurgjaldi fyrir sambærilegt starf sem viðkomandi hefði fengið sem launþegi hjá öðrum. Í frv. var lagt til að þetta ákvæði, sem felst í 2. málsg. 1. töluliðs A-liðs 7. gr. gildandi laga svo og í 59. gr. laganna, félli alfarið niður.

Að álitum þingmanna Alþýðuflokksins eru þessi ákvæði 7. gr. og 59. gr. gildandi laga um reiknaðar tekjur manna, sem stunda eigin atvinnurekstur, eitt af mikilsverðustu og þörfustu ákvæðum gildandi skattalaga. Alþýðuflokkurinn hefur lengi verið þeirrar skoðunar, að skilja beri á milli atvinnurekstrar manna annars vegar og einkabúskapar þeirra hins vegar. Þetta ákvæði um reiknuðu launin er ein meginforsendan fyrir því, að slíkt sé unnt. Ákvæði um reiknuðu launin í lögum nr. 48/1978, um tekjuskatt og eignarskatt, eru því stórmerkilegt nýmæli í íslenskri skattalöggjöf að álitum Alþýðuflokksins og studdu þingmenn Alþýðuflokksins mjög eindregið lögleiðingu þeirra árið 1978.

Þegar fjármálaráðherra lagði til í frv. sínu, að þessi ákvæði yrðu felld úr lögum, án þess að geta rökstutt þá tillögu með öðru en því að benda á framkvæmdalega misbrestir sem orðið höfðu vegna þess, hve allur undirbúningur álagningarinnar var seint á ferðinni s. l. ár sökum seinlætis ríkisstjórnarinnar við að gera tillögur um og afgreiða nauðsynlegar breytingar á skattamálum, tók þingflokkur Alþýðuflokksins því eindregna afstöðu gegn tillögum ráðherrans um niðurfellingu reiknuðu launanna. Þingflokkur Alþýðuflokksins var eini flokkur þingsins sem það gerði og lét í ljós eindregna andstöðu sína við þennan þátt í tillögugerðinni í frv. strax við 1. umræðu um málið í Nd. Fulltrúi Alþýðuflokksins í fjárhags- og viðskiptanefnd hefur síðan í umboði þingflokks Alþýðuflokksins unnið að því að ná samstöðu í nefndinni um að efnisatriði gildandi laga um reiknuð laun aðila í atvinnurekstri fengju að vera áfram í gildi, þó að sjálfsgöðu að teknu tilliti til ýmissa lagfæringa sem gera þarf á þeim ákvæðum í ljósi reynslunnar og ýmissa framkvæmdabresta, sem fram hafa komið.

Samkomulag náðist í fjárhags- og viðskiptanefnd milli allra nefndarmanna um að hverfa frá tillögum frv. um afnám reiknuðu launanna, og eru nefndarmenn í fjárhags- og viðskiptanefnd sammála um að leggja til að tillögurnar í frv. ríkisstjórnarinnar um afnám reiknuðu launanna verði felldar, en lagagreinar um reiknuðu launin verði nokkuð umorðaðar, fyrst og fremst til að tryggja samræmdari og eðlilegri framkvæmd, en án þess að megintilgangi ákvæðanna sé haggð. Það er Alþýðuflokknum mikið ánægjuefni að samkomulag skuli hafa orðið um þessa afgreiðslu milli allra nefndarmanna í fjárhags- og viðskiptanefnd þannig að efnisatriði 59. gr. og 2. málsg. 1. töluliðs A-liðs 7. gr. um reiknuð laun atvinnurekenda og þeirra annarra, sem hafa tekjur af sjálfstæðri starfsemi, verði áfram í gildi. Allir þingmenn Alþýðuflokksins standa heilshugar að því samkomulagi og fagna því. Með þeim hætti hefur tekist að varðveita það merka nýmæli laga nr. 40/1978 að mestu óhaggað.

Eins og fram kemur í sameiginlegu nefndarálitum fjárhags- og viðskiptanefndar Nd. náðist ekki samkomulag í nefndinni um nokkur önnur atriði frv. Þ. á m. má nefna ákvæði 24. gr. um skattstiga og 25. gr. um persónuafslátt. Undirritaður nefndarmaður gerir sérstakar tillögur um hvort tveggja þetta á sérstöku þingskjali. Það er kunnara en frá þurfi að segja, að sú er stefna Alþýðuflokksins að afnema beri tekjuskatt af almennum launatekjum. Rökstuðningur fyrir þessari afstöðu Alþýðuflokksins er löngu kunnur og þarf því ekki að endurtaka hann hér og nú. Sífelld fleiri hafa komist á þá skoðun, að niðurstaða Alþýðuflokksins um þessi efni sé rétt.

ekki sist sökum þess að flestallar tilraunir til þess að lappa upp á tekjuskattskerfið og eyða þeirri grófu mismunun og því misrétti, sem kerfi þetta býður upp á, hafa ekki tekist sem skyldi og alkunna er að tekjuskatturinn er ekki lengur það tæki til tekjujöfnunar sem honum var ætlað að vera.

Þingmenn Alþýðuflokksins hafa á undanförunum árum gert ítrekaðar tillögur um breytingu á tekjuöflunarkerfi hins opinbera og útgjöldum ríkissjóðs í því skyni að afnema tekjuskatt á almennum launum í áföngum, koma á fót staðgreiðslukerfi opinberra gjalda, breyta söluskatti á síðasta stigi viðskipta yfir í virðisaukaskatt og til þess að draga úr útgjöldum ríkissjóðs. Nú síðast lagði Alþýðuflokkurinn fram tillögur sínar um þessi efni fyrir Alþingi í tíð ríkisstjórnar Benedikts Gröndals veturinn 1979—1980 svo og nú í vetur við afgreiðslu bráðabirgðalaga ríkisstjórnarinnar frá gamlársdegi 1980.

Í skattstigafrv., sem lagt var fram af minnihlutastjórn Alþýðuflokksins 1980, var ráð fyrir því gert, að tekjuskattur af almennum launatekjum yrði felldur niður í tveimur jöfnum áföngum á tveimur árum. Með hliðsjón af upplýsingum Þjóðhagsstofnunar um meðaltekjur heimila kvæntra verkamanna, iðnaðarmanna og sjómanna á árinu 1979 var áætlað, að meðallaunþegafjölskylda hefði á því ári haft um það bil sjö milljónir króna í tekjur, og gerð var áætlun um líklega tekjuskiptingu milli hjónanna. Samkvæmt tillögum Alþýðuflokksins í frv. um skattstiga og persónuafslátt frá 1980 var gert ráð fyrir að slík meðallaunþegafjölskylda yrði tekjuskattslaus í tveimur jafnstórum áföngum á tveimur árum — álagningarárinu 1980 vegna tekna ársins 1979 og álagningarárinu 1981 vegna tekna ársins 1980. Hver skattalækkunar-áfanginn um sig hefði kostað ríkissjóð um 9 milljarða króna á þáverandi verðlagi og var ráð fyrir því gert í fjárlagafrv. minnihlutastjórnar Alþýðuflokksins, að sú tekjuskattslækkun kæmi þar að fullu fram, m. a. með tillögum um sparnað í ríkisrekstri.

Frv. þetta varð ekki samþykkt, heldur samþykkti Alþingi annað skattstigafrv. frá núverandi ríkisstjórn sem hafði í för með sér verulega hækkun skatta frá fyrra ári og mikla skattahækkun frá skattstigafrv. minnihlutastjórnar Alþýðuflokksins. Er nú svo komið, að skattbyrði beinna skatta (álagðir skattar í hlutfalli af tekjum álagningarárs) varð meiri á s. l. ári en dæmi eru frá fyrri árum — 22.2% — og greiðslubyrði beinna skatta (álagðir skattar í hlutfalli af tekjum greiðsluárs) hefur aðeins einu sinni verið hærri á s. l. 20 árum en var í fyrra.

Í sambandi við aðgerðir ríkisstjórnar Gunnars Thoroddsens í efnahagsmálum, lækkun launa um 7% 1. mars s. l., hét ríkisstjórnin því að gera ráðstafanir í skattamálum sem lækkuðu skattlagningu frá skattlagningu ársins 1980 um sem nemur 1.5% í kaupum launafólks. Til þess að svo gæti orðið þurfti ríkisstjórnin að lækka tekjuskatt og aðra beina skatta um 24—25 milljarða gkr. frá áætlun fjárlaga. Ríkisstjórnin stóð ekki við þetta fyrirheit sitt, heldur lækkaði skattana um aðeins tæpan helming þeirrar upphæðar, sem aðeins nægir til þess að byrði beinna skatta verði ekki meiri 1981 en 1980, en dugar ekki til að lækka hana. Koma áhrif þessa enda fram í nýlegri áætlun Þjóðhagsstofnunar um breytingar á skattbyrði beinna skatta sem nefndarmönnum í fjárhags- og viðskiptanefnd hefur borist. Miðað við verðlagsforsendur ríkisstjórnarinnar er þannig ekki gert ráð fyrir því, að greiðslubyrði beinna skatta breytist svo nokkru nemi á árinu 1981 miðað við árið sem leið, og var þó greiðslubyrði beinna skatta á því ári sú næstmesta sem upplýsingar liggja fyrir um frá s. l. 20 árum.

Tillögurnar, sem undirritaður nefndarmaður flytur til breytinga á 24. og 25. gr. frv., eru þessar:

Skattstigi verði ákveðinn þannig af tekjum ársins 1980 í fjárhæðum þess árs.

Af fyrstu 4 millj. skattskyldra tekna greiðist	20%
Af tekjum á bilinu 4—9 millj. greiðist	30%
Af tekjum 9—12 millj. greiðist	45%
Af tekjum yfir 12 millj. greiðist	50%

Persónuafsláttur verði 6 600 nýkr. sem nýtist til greiðslu allra opinberra gjalda nema fasteignagjalda, og sá persónuafsláttur, sem þá kann enn að vera ónýttur, greiðist út til gjaldanda allt að 2 200 nýkr.

Tilgangurinn með tillögum þessum er tvíþættur:

1. Að ná því yfirlýsta markmiði Alþýðuflokksins að afnema tekjuskatt af almennum launatekjum í áföngum, og miðast skattstigateillagan við að slíkt afnám tekjuskatts af almennum launatekjum verði í tveimur jöfnum áföngum á tveimur árum með sama hætti og tillaga flokksins frá í fyrra miðaðist við.
2. Þá er ítrekuð sú tillaga, sem þingmenn Alþýðuflokksins gerðu við afgreiðslu brbl. ríkisstjórnarinnar um kjaraskerðingu í vetur, að ónýttur persónuafsláttur skuli ganga upp í öll opinber gjöld skattþegns og maka hans nema fasteignagjöld, en ekki aðeins upp í hluta þeirra eins og till. ríkisstj. gerir ráð fyrir, og auk þess að ónýttur persónuafsláttur, sem þá kynni að verða eftir, verði greiddur út til fólks yfir 25 ára aldri allt upp að 2 200 nýkr., en þó ekki til atvinnurekenda. Þessi tillaga Alþýðuflokksins um útborganlegan persónuafslátt og fjölgun opinberra gjalda, sem ónýttur persónuafsláttur getur gengið til, er fyrst og fremst til hagsbóta fyrir lágtekjufólk, sjúklinga, námsmenn og aðra þá sem mjög lágar tekjur hafa og eiga í vök að verjast í hinu verðbólgujúka þjóðfélagi okkar.

Samkvæmt upplýsingum Reiknistofnunar Háskólans eru meðaltekjur hjóna á s. l. ári 105—115 þús. nýkr., og er þar átt við fjölskyldur af meðalstærð og meðaltalsskiptingu á tekjuöfluninni milli manns og konu. Í tillögu Alþýðuflokksins um tekjuskattsstiga er gert ráð fyrir því, að þessi meðalfjölskylda, sem hefur í tekjur það sem ætla má að séu almennar launatekjur, lækki í tekjuskatti um 1700—2400 kr. frá tillögum ríkisstjórnarinnar vegna skattálagningar nú í vor og með samsvarandi ákvörðun skattstiga á næsta ári og tillaga er nú gerð um geti þessi meðalfjölskylda orðið tekjuskattslaus við næstu álagningu. Með þessum hætti er enn ráðrúm til þess að ná tilgangi Alþýðuflokksins um niðurfellingu tekjuskatts af almennum launatekjum í tveimur áföngum á tveimur árum með rýmilegum hætti fyrir ríkissjóð. Munurinn á kostnaði fyrir ríkissjóð á skattstigateillögum Alþýðuflokksins um afnám tekjuskatts af almennum launatekjum og skattstigatekjum ríkisstjórnarinnar um áframhaldandi þyngstu skattbyrði beinna skatta, sem orðið hefur í landinu, er ekki eins mikill og ætla mætti. Þessi fyrri áfangi afnáms tekjuskatts af almennum launatekjum, sem skattstigateillögur Alþýðuflokksins eru miðaðar við, kostar ríkissjóð ekki nema um 120 milljónir króna (12 milljarða gkr.) sem aðeins er lítið brot af heildartekjuöflun ríkissjóðs.

Kostnaður við að gera ónýttan persónuafslátt útborganlegan, í stað þess að fella hann niður eins og ríkisstjórnin gerir tillögu um, nemur aðeins um 27 millj. kr. ef farið yrði að tillögum Alþýðuflokksins, og geta það ekki talist há útgjöld fyrir ríkissjóð þegar tillit er tekið til þess, hvílikur léttir sú ráðstöfun yrði þeim sem við allra lægstu tekjur búa. Kostnaðurinn samtals af tillögum Alþýðuflokksins um framkvæmd fyrri áfanga af tveimur um afnám tekjuskatts af almennum launatekjum og útborganlegan persónuafslátt nemur þannig aðeins um 150 millj. kr. (15 milljörðum gkr.) og hafa þingmenn Alþýðuflokksins í vetur flutt tillögur um mun meiri sparnað í ríkisrekstri og niðurskurð ríkisútgjalda en þessari fjárhæð nemur. Síðari áfangi tillagna Alþýðuflokksins um afnám tekjuskatts af almennum launatekjum gæti svo gerst á næsta ári með ákvörðun um skattstiga og mundi eigi kosta ríkissjóð meiri fjárhæð en fyrri áfanginn, sem tillaga er nú gerð um.

Með þessu hefur þingflokkur Alþýðuflokksins enn einu sinni sýnt fram á að mætavel er unnt að afnema hinn rangláta tekjuskatt af öllum almennum launatekjum í áföngum á skömmum tíma án þess að slíkt verði ríkissjóði fjárhagslega ofviða — án þess að slík ráðstöfun komi raunar verulega við afkomu ríkissjóðs.

Auðvitað er með ýmsum dæmum hægt að sýna fram á frekari mismun á skattstíga- og tillögum Alþýðuflokksins um afnám tekjuskatts af almennum launatekjum og útborganlegan persónuafslátt annars vegar og á tillögum ríkisstjórnarinnar um annan skattstíga og ónýttan persónuafslátt, sem niður falli og komi lágtekjufólki til góða, hins vegar og væri út af fyrir sig forvitnilegt fyrir launþega að sjá slíkan samanburð. Til viðbótar því, sem þegar hefur fram komið, er þó tímans og rúmsins vegna aðeins látið nægja að benda á örfá atriði.

1. Samkvæmt tillögum ríkisstjórnarinnar eru skattleysismörk hjóna í tekjuskatti með meðaltekjuskiptingu um 7.5 millj. miðað við tekjur s. l. árs.

Þessi sömu hjón mundu samkv. tillögum Alþýðuflokksins um skattstíga mega hafa um einni millj. meira í tekjur án þess að þurfa að greiða tekjuskatt.

2. Ungur tekjulítill námsmaður þarf samkv. tillögum ríkisstjórnarinnar að greiða sérstaklega kirkjugarðsgjald og sóknargjald þó svo hann eigi ónýttan persónuafslátt sem dugur fyrir háðum þessum gjöldum.

Samkv. tillögum Alþýðuflokksins mun þessi sami ungi námsmaður fá að nota sinn ónýttan persónuafslátt til greiðslu beggja þessara gjalda.

3. Aldraður tekjulítill einstaklingur eða öryrki, sem litlar tekjur hefur, eða annar þegn yfir 25 ára aldri, sem svipað er ástætt um og ekki stundar eigin atvinnurekstur, fær samkv. tillögum ríkisstjórnarinnar að nota ónýttan persónuafslátt upp í eignarskatt, sjúkratryggingagjald og útsvar fyrir sig og maka sinn, en allur persónuafsláttur, sem þá kann að vera óráðstafað, fellur niður.

Samkv. tillögu Alþýðuflokksins mundi þessi sami tekjulági aldraði maður eða öryrki auk þess fá að nota hinn óráðstafaða persónuafslátt til að greiða kirkjugarðsgjald sitt og maka síns, ásamt sóknargjaldi þeirra beggja, og auk þess fá útborgaðar allt að 2 200 nýkr., sem þá kynnu að vera eftir.

4. Samkvæmt tillögum ríkisstjórnarinnar þarf einhleypur maður með 45 þús. kr. meðaltekjur (4.5 millj. gkr.) á árinu 1980 að greiða 1 100 kr. í tekjuskatt.

Þessi sami einstaklingur mundi nánast vera tekjuskattslaus samkv. tillögum Alþýðuflokksins.

5. Samkvæmt tillögum ríkisstjórnarinnar mun einstætt foreldri með 73 700 kr. meðaltekjur (7 millj. 370 þús. gkr.) á árinu 1980 þurfa að greiða 2 400 kr. í tekjuskatt.

Samkv. tillögum Alþýðuflokksins mundi þessi sami einstaklingur aðeins greiða 1 100 kr. í tekjuskatt.

Hér eru aðeins nokkur dæmi nefnd sem sýna hversu mikla leiðréttingu Alþýðuflokkurinn vill gera með tillögum sínum um framkvæmd fyrsta áfanga af tveimur jafnstórum um afnám tekjuskatts af almennum launatekjum.

Auk þessarar tillögu um tekjuskattsstíga og persónuafslátt flytur undirritaður ásamt fjárhags- og viðskiptanefndarmönnum Matthíasi Bjarnasyni, Albert Guðmundssyni og Guðmundi J. Guðmundssyni tillögu á sérstöku þingskjali um framlagningu álagningarsskrár eftir að álagning hefur fram farið þar sem fram komi upplýsingar um álagningu allra opinberra gjalda í hverju sveitarfélagi.

Nánari grein verður gerð fyrir þeirri tillögu í framsögu.

Alþingi, 13. maí 1981.

Sighvatur Björgvinsson.