

Nd.

448. Nefndarálit

um frv. til l. um tekjustofna sveitarfélaga.

Frá 1. minni hl. heilbrigðis- og félagsmálanefndar.

Þetta frumvarp er annar þáttur þeirrar gagngeru breytingar á íslenskri skattalöggjöf, sem ríkisstjórnin beitir sér nú fyrir. Breytingarnar verður að skoða sem eina heild, enda eru frumvörpin nátengd hvort öðru og grundvallast sumpart á nokkuð breyttri verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga, án þess þó að nokkur heildarathugun hafi farið fram á því, hvernig skynsamlegast sé að haga þeirri verkaskiptingu.

Um þetta frv. er hið sama að segja og ég sagði í nefndaráliti sem 2. minni hluti í fjárhagsnefnd um frumvarpið til laga um tekjuskatt og eignarskatt, að það er engan veginn nógu vel undirbúið. Er t. d. óskiljanlegt, að slíkt frumvarp sem þetta skuli hafa verið samið án nokkurs samráðs við Samband íslenskra sveitarfélaga. Þá á hið sama við um þetta frumvarp og tekju- og eignarskattsfrumvarpið, að óverjandi er að gera jafngagngera breytingu á tekjuöflun sveitarfélaga, þegar meira en tveir mánuðir eru liðnir frá lokum þess skattárs, þegar aflað var þeirra tekna, er greiða á útsvar af, og meira en mánuður er liðinn frá lokum framtalsfrests.

Það er skoðun Sambands íslenskra sveitarfélaga, að verði þetta frumvarp samþykkt, sé tekjuöflunarmöguleikum sveitarfélaga of þröngur stakkur skorinn, þannig að þau muni ekki geta sinnt nauðsynlegum verkefnum. Hljóti það að koma niður á almenningi í einu eða öðru formi. Þá er það skoðun sambandsins, að í frumvarpinu sé einstökum sveitarfélögum gert mishátt undir höfði og sé þar stefnt í ranga átt.

Þótt útsvarsbyrði muni eflaust lækka nokkuð frá því, sem var á liðnu ári, þar eð ríkisvaldið mun framvegis taka á sínar herðar nokkur útgjöld, sem sveitarfélög hafa hingað til annazt, mun það ekki vega á móti þeirri auknu skattheimtu ríkisins, sem í vændum er á þessu ári. Það, sem máli skiptir fyrir skattgreiðandann, er ekki, hvað hann greiðir annars vegar í útsvar og hins vegar í tekjuskatt, heldur hvað hann greiðir samtals í útsvar og tekjuskatt af tekjum sínum.

Allur samanburður, sem hingað til hefur verið gerður á gildandi skattalögum og frumvörpum ríkisstjórnarinnar af hálfu hennar sjálfrar og málagna hennar, hefur verið byggður á því, að skattarnir samkvæmt gildandi lögum hafa verið reiknaðir út miðað við skattvísitöluna 106.5, en við hana var miðað í fjárlagafrumvarpinu, þar eð hækkun vísitölu framfærslukostnaðar milli skattáranna 1970 og 1971 var 6.5%. Á síðasta ári var skattvísitalan þó hækkuð um 20%. Samkvæmt frumvarpi, sem þingmenn úr núverandi stjórnarflokkum fluttu á síðasta þingi, hefði skattvísitalan í ár átt að hækka álíka mikið. Eðlilegast er að miða skattvísitöluna við það, að hækkaðar tekjur í krónutölu flytji skattgreiðanda ekki í hærri skattstiga. Þar eð tekjur í fyrra eru taldar hafa hækkað um a. m. k. 21.5% frá fyrra ári og líklega talsvert meira, hefði verið eðlilegast, miðað við þær upplýsingar, sem fyrir liggja, að ákveða skattvísitöluna 121.5, ef lagt hefði verið á eftir gamla kerfinu. En þá yrði skattgreiðslan að sjálfsögðu mun lægri en útreikningar ríkisstjórnarinnar og málagna hennar sýna. Þeir eru því markleysa, þar eð þeir eru byggðir á forsendum, sem ríkisstjórnin hefur gefið sjálfri sér, en segja ekkert um, hvaða skattvísitölu hún sjálf eða önnur ríkisstjórn hefði ákveðið í raun og veru, ef gildandi skattalög hefðu verið framkvæmd á þessu ári. Óhætt er að fullyrða, að hvorki þessi ríkisstjórn né nokkur önnur hefði látið sér detta í hug að hækka skattvísitölu í ár um aðeins 6.5%, í kjölfar þess, að hún var í fyrra hækkuð um 20%. Þess vegna er það í hæsta máta undarlegt, að ríkisstjórnin skuli byggja vörn sína fyrir skattafrumvörpin fyrst og fremst á atriði sem þessu og reyna að telja mönnum á þessum grundvelli trú um,

að frumvörpin jafngildi skattalækkun, þótt hún hljóti að gera sér ljóst, að reynslan mun í sumar verða allt önnur.

Ef á þessu ári hefði verið lagt á eftir gildandi lögum og miðað við skattvísitölu 121.5, hefðu heildarskattgreiðslur skattgreiðenda orðið 7040 millj. kr. Ef skattafrumvörp ríkisstjórnarinnar hefðu verið samþykkt eins og þau voru lögð fram upphaflega, hefði heildarfjárhæð þeirra skatta, sem breytingarnar taka til, orðið 7750 millj. kr. eða 710 millj. kr. hærri. Í meðferð Alþingis hafa þau sem betur fer tekið nokkrum breytingum, sem munu draga úr aukningu skattbyrðarinnar. Á þeim stutta tíma, sem liðinn er síðan breytingarnar voru samþykktar, hefur ekki reynzt unnt að athuga nákvæmlega, hversu miklu sú lækkun nemur. En óhætt mun þó að fullyrða, að hún næmur hvergi nærri 710 millj. kr., svo að enn á það við, að almenningur mun þurfa að greiða hærri heildarskatta á þessu ári en í fyrra.

Vilji menn bera saman skattbyrði almennings samkvæmt lögum þeim, sem í gildi hafa verið, og frumvörpum ríkisstjórnarinnar, má aðallega gera það á tvennan hátt. Annars vegar má bera saman skattana, eins og þeir hefðu orðið samkvæmt gömlu lögnum, og miða þá við einhverja skynsamlega ákveðna skattvísitölu, og skattana, eins og þeir yrðu samkvæmt frumvörpunum. Hins vegar má bera saman raunverulega skattgreiðslu af ákveðnum tekjum í fyrra, en þá voru gömlu lögin í gildi, og væntanlega skattgreiðslu í sumar samkvæmt frumvörpunum. Yrði þá að miða við áætlun um tekjur í fyrra, en slíkar áætlanir hafa verið gerðar.

Ríkisstjórnin og málgögn hennar hafa notað fyrri aðferðina, en miðað við algjörlega óraunhæfa skattvísitölu, þannig að þein skattbyrði samkvæmt þeim útreikningum hefur verið sýnd miklu þyngri en hún hefði nokkru sinni orðið, hefði gömlu lögnum verið beitt.

Við 1. umræðu þessa frumvarps beitti ég hinni aðferðinni, sem er í raun og veru einfaldari, þar eð þar kemur engin deila um það til greina, hver skattvísitalan skuli vera. Þar er spurningin sú ein, hvernig eigi að áætla tekjur ársins í fyrra. Áætlanir um það hafa þegar verið gerðar og eru taldar mjög varlegar, þ. e. að tekjur muni líklega reynast hærri og það jafnvel mun hærri en áætlanirnar gera ráð fyrir. Var byggt á þessum áætlunum. Í ljós kom, að nokkur lækkun mundi verða á skatthlutfalli verkamanna og örlítil lækkun á skatthlutfalli afgreiðslumanna í verzlunum. Þessu ber auðvitað að fagna. Nokkur lækkun hefði einnig orðið á skatthlutfalli þessara stétta samkvæmt gamla kerfinu og skattvísitölu 121.5, að vísu ekki eins mikil. En samanburðurinn sýndi að öðru leyti, að skatthlutfall allra annarra launastétta, sem hann tók til, mundi hækka, en þær voru iðnaðarmenn, skrifstofumenn, ríkisstarfsmenn, starfsmenn sveitarfélaga, undirmenn á fiskiskipum og yfirmenn á fiskiskipum. Skatthlutfall ríkisstarfsmanna hækkar t. d. úr 19.4% í 22.1%, skatthlutfall starfsmanna sveitarfélaga úr 17.8% í 20.1% og undirmanna á fiskiskipum úr 13.1% í 16.8%. Það fer því ekki á milli mála, að skattbyrði þyngist með samþykkt þessa frumvarps og frumvarpsins um tekjuskatt og eignarskatt.

Tvennt ætti að vera meginatriði allra breytinga, sem gerðar eru á skattalögum: Annars vegar ætti að vinna að því, að launafólk greiði ekki skatt af þeim tekjum, sem nauðsynlegar eru til venjulegs lífsframfaris. Að framan hefur verið sýnt fram á, að skattafrumvörp ríkisstjórnarinnar stefna í öfuga átt að þessu leyti. Hins vegar ætti að keppa að því að gera skattkerfið sem einfaldast. Nokkur atriði frumvarpanna stefna í þá átt, en eitt stórt spor er þó stigið aftur á bak á þessu sviði, einmitt í þessu frumvarpi. Í því er gert ráð fyrir, að útsvör séu lögð á annan tekjugrundvöll en tekjuskattur, þar eð þau eiga að verða brúttóskattur, en tekjuskattur að halda áfram að vera nettóskattur, og þessi breyting er gerð án þess, að það hugtak hafi verið vandlega skilgreint eða sýnt fram á, að það sé sanngjarn álagningargrundvöllur. Ekki hefur heldur verið gerð nein tilraun til þess að bæta úr ágöllum nettótekjuhugtaksins í gildandi lögum. Hið nýja skattkerfi gerir því ráð fyrir tvenns konar grund-

velli við álagningu opinberra gjalda, sem miðuð eru við tekjur, og verður skattkerfið við það flóknara, en ekki einfaldara en áður var.

Með hliðsjón af því, sem nú hefur verið sagt, er það aðaltillaga mín, að frumvarpinu verði vísað til ríkisstjórnarinnar til nánari athugunar, eins og ég hafði lagt til í fjárhagsnefnd varðandi frumvarpið um tekjuskatt og eignarskatt. Í þessu sambandi lýsi ég enn yfir fylgi Alþýðuflokksins við afnám nefskattanna, þ. e. almanna-tryggingagjalds og sjúkrasamlagsgjalds, og vilja hans til þess að styðja lögfestingu nýs, hlutfallslegs tryggingartekjuskatts til þess að sjá almannatryggingakerfinu fyrir nægilegum tekjum. Verði þessu hafnað, óska ég, að nokkrar breytingar verði gerðar á frumvarpinu. Í fyrsta lagi telur Alþýðuflokkurinn rétt, að það sé ekki aðeins heimildarákvæði til handa sveitarstjórnnum, að fella megi niður útsvar á bætur frá almannatryggingum, heldur skuli óheimilt að leggja á þær útsvar. Í öðru lagi telur Alþýðuflokkurinn rétt, að sjómenn fái að halda þeim frádrætti vegna hlífðarfatakostnaðar, fæðiskostnaðar og öðrum sérstökum frádrætti samkvæmt reglum gildandi laga um tekjuskatt og eignarskatt. Í þriðja lagi telur flokkurinn rétt að leyfa áfram frádrátt vegna námskostnaðar og útgjalda vegna menntunar barna samkvæmt reglum tekjuskattslaga. Í fjórða lagi telur hann, að halda eigi gildandi reglum um heimild til frádráttar vegna útsvars síðasta árs, hafi það verið greitt að fullu á réttum gjalddögum. Í fimmta og síðasta lagi telur flokkurinn rétt að flytja breytingartillögu um, að sú regla, sem gilt hefur undanfarin ár, skuli ekki afnumin, að draga megi frá tekjum 50% af launatekjum giftrar konu samkvæmt reglum gildandi laga um tekjuskatt og eignarskatt, þar eð útsvarsgreiðslur giftra kvenna, sem vinna utan heimilis, mundu augljóslega vaxa verulega að öðrum kosti og hætta skapast á, að atvinnuvegirnir misstu af mikilsverðu vinnuafli.

Eins og kom fram í sambandi við afgreiðslu frumvarpsins um tekjuskatt og eignarskatt í þessari deild, óskar Alþýðuflokkurinn þess, að ríkisstjórnin haldi áfram endurskoðun skattamálanna og athugi í því sambandi sérstaklega, að hvort hjóna um sig verði sérstakur skattgreiðandi, þannig að vinni hjónin bæði utan heimilis, skuli hvor aðili greiða skatt af sínum tekjum, en vinni aðeins annar aðili utan heimilisins, hvort sem það er eiginmaðurinn eða eiginkonan, skuli þeim, sem engar tekjur hefur, reiknaður til tekna hluti af tekjum heimilisins, en þó aldrei hærri fjárhæð en helmingur af tekjum þess, sem teknanna aflar.

Í sambandi við flutning breytingartillagna um þessi skattamál hjóna við frumvarpið um tekjuskatt og eignarskatt lýsti hæstv. fjármálaráðherra yfir, að ríkisstjórnin mundi við áframhaldandi endurskoðun skattamálanna athuga sérstaklega að gera hvort hjóna, sem aflar tekna og/eða á skattskyldar eignir, að sjálfstæðum skattþegni. Þessari yfirlýsingu ber að fagna, svo langt sem hún nær. En í framhaldi af fyrri tillöguflytningi óskar Alþýðuflokkurinn þess, að athugun ríkisstjórnarinnar verði víðtækari. Þótt slík ákvæði sem nefnd eru að framan væru lögfest, og þau væru tvímælalaust til bóta, getur enn verið um að ræða misrétti í skattamálum hjóna, sem væri óleiðrétt.

Þetta mál var rætt í nefndinni, og hefur hæstv. fjármálaráðherra kveðið sig reiðubúinn til þess að lýsa því yfir í umræðum um frumvarpið, að hann sé reiðubúinn til þess að beita sér fyrir því, að sú hugmynd, sem hér hefur verið gerð að umtalsefni, þ. e. að allar konur verði sjálfstæðir skattþegnar, hvort sem þær vinna utan heimilis eða á heimili, verði athuguð í sambandi við framhaldsendurskoðun skattalaganna. Með tilvísun til þessa mun ég enga breytingartillögu flytja varðandi þetta efni.

Alþingi, 14. marz 1972.

Gylfi Þ. Gíslason.