

Nd.

478. Nefndarálit

[259. mál]

um frv. til laga um skattkerfisbreytingu.

Frá 2. minni hl. fjárhags- og viðskiptanefndar.

Á síðast liðnu hausti fluttu þingmenn Alþýðuflokksins tillögu til þingsályktunar, þar sem mörkuð var ný stefna í íslenskum skattamálum. Talið var orðið tímabært að gera gagngera breytingu á skattkerfinu á Íslandi. Meginbreytingin

skyldi vera fólgin í því, að horfið yrði frá því, að meginþorri einstaklinga greiði tekjuskatt til ríkisins af tekjum sínum, heldur greiði gjöld sín til hins opinbera í staðinn í formi óbeins skatts, söluskatts. Þeim, sem hafa mjög háar tekjur, var þó ætlað að greiða áfram stighækkandi tekjuskatt, og sömuleiðis var lagt til, að áfram yrði greiddur stighækkandi tekjuskattur af hagnaði af atvinnurekstri. Á hinn bóginn var gert ráð fyrir sérstakri tekjuöflun, sem verja átti til að hækka tekjur þeirra, sem lægstar tekjur hafa og ætla mætti, að greiða mundu meira vegna hækkunar söluskatts en þeir hefðu greitt í tekjuskatt. Hér var m. ö. o. sett fram hugmyndin um svo nefndan „neikvæðan tekjuskatt“.

Meginástæða þess, að þingflokkur Alþýðuflokksins setti á síðast liðnu hausti fram viðtækar tillögur um nýtt skattkerfi, var sú, að ljóst var orðið, að byrði beinna skatta væri orðin óbærilega þung og álagning þeirra að mörgu leyti mjög ranglát. Álagningarkerfið hefur undanfarin ár orðið óeðlilega flókið og veitt skilyrði til margháttðra undanbragða undan réttlátri skattgreiðslu, bæði löglegra undanbragða og ólöglegra. Eftir þá breytingu, sem núverandi ríkisstjórn gerði á skattalögum, skömmu eftir að hún tók við völdum, hefur hlutfall tekjuskatts af beinum tekjum orðið svo hátt, að almennir launþegar eru farnir að greiða frá þriðjung og allt að helmingi tekna sinna í beina skatta. Þessi óhóflega skattheimta hefur í mörgum tilfellum orðið og verður í æ fleirum fjötur á framtakssemi og vinnuvilja og hefur þannig beinlínis orðið hemill á heilbrigðan og eðlilegan vöxt þjóðartekna. Þegar vitað er, að um eða yfir helmingur viðbótartekna fer til greiðslu tekjuskatts, getur ekki hjá því farið, að það hafi áhrif á allt viðhorf manna til tekjuöflunar, að ekki sé talað um þýðingu þess við hvers konar kjarasamninga.

Þegar stighækkandi tekjuskattur var upphaflega lögfestur hér og annars staðar, var hann eitt helsta tækið, sem fyrir hendi var til þess að jafna tekjur. Síðan hafa fjölmargir aðrir möguleikar komið til skjalanna til þess að ná tekjujöfnunarmarkmiðinu, fyrst og fremst almannatryggingakerfið, en einnig ókeypis eða ódýr þjónusta af hálfu hins opinbera á fjölmörgum sviðum, einkum á sviði heilbrigðismála og skólamála, og enn fremur margs konar niðurgreiðslur á neysluvörum almennings. Er óhætt að fullyrða, að álagning stighækkandi tekjuskatta hafi minni áhrif til tekjujöfnunar hér á landi en almannatryggingakerfið, ókeypis menntunarskilyrði og niðurgreiðslur. Hins vegar er tekjuskattskerfið orðið lamandi afl í þjóðfélaginu, auk þess sem það er ranglát, þar eð reynsla hefur sýnt, að fjölmargir aðilar koma sér undan að greiða þá skatta, sem þeim ber samkvæmt kerfinu, bæði með því að hagnýta heimild laganna til frádráttar, svo sem vaxtafrádráttar, með vafasömum hætti og með beinum undandrætti tekna.

Þegar óbeinn skattur eins og söluskattur er greiddur, ræður skattgreiðandinn meira um það sjálfur, hversu mikið hann greiðir, með því að ákveða, hvað og hversu mikið hann kaupir umfram nauðþurftir. Þá má nefna, að framkvæmd tekjuskattsinnheimtu er óhemjudýr og miklu dýrari en innheimta söluskatts. Mikill kostnaður mundi sparast við niðurfellingu þeirrar tekjuskattsheimtu, sem framkvæmanleg er. Enginn teljandi aukinn kostnaður er því hins vegar samfara að hækka hundraðstóluhlutfall söluskatts.

Þegar launþegasamtök hófu að undirbúa viðræður um nýja kjarasamninga á síðast liðnu ári, gerðu forustumenn þeirra sér ljóst, að hin skefjalausa tekjuskattsheimta drægi mjög úr raungildi kauphækkana í krónum vegna þess, hve há hlutfallstala sérhverrar tekjuaukningar rynni síálfkrafa til opinberra aðila. Þess vegna varð það stefna launþegasamtakanna í samningaviðræðunum að leggja áherslu á nauðsyn þess að lækka tekjuskatt til ríkisins, en fallast á hækkun söluskatts í staðinn, ef jafnframt fylgdu ráðstafanir til þess að auka tekjur þeirra, sem ætla mætti, að greiða mundu meira vegna hækkunar söluskatts en þeir hefðu greitt í tekjuskatt eða m. ö. o., að tekin yrði upp eitthvert form svo nefnds neikvæðs tekjuskatts. Hér var um sömu grundvallarhugmyndir að ræða og fólust í tillögum þingflokks Alþýðuflokksins.

Það var þess vegna mikið fagnaðarefni, að ríkisstjórnin skyldi í sambandi við samningsgerðina lýsa því yfir, að hún væri reiðubúin til að fallast á þessa grundvallarstefnu. Þetta frumvarp um skattkerfisbreytingu er einmitt byggt á henni. Í því felast ákvæði um lækkun tekjuskatts til ríkisins, hækkun söluskatts og skattafsláttarkerfi, sem ætlað er að hafa hliðstæð áhrif og þær hugmyndir, sem yfirleitt hafa verið kenndar við svo nefndan „neikvæðan tekjuskatt.“

Þegar um er að ræða slíka skattkerfisbreytingu, þ. e. þegar tekjuskatti er breytt í söluskatt, ber auðvitað að haga breytingunni þannig, að í stað eins árs tekjuskatts komi eins árs söluskattur. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því, að árlegt tekjutap af tekjuskattslækkuninni, miðað við núverandi aðstæður, muni nema 2 700 millj. kr. Það er sá tekjumissir, sem fyrst og fremst ber að bæta ríkissjóði með hækkun söluskatts. Í greinargerð frumvarpsins er talið, að miðað við núverandi aðstæður muni hvert söluskattsstig færa ríkissjóði 800 millj. kr. tekjur á ári.

Miðað við þessar staðreyndir, sem sóttar eru í sjálft frumvarpið um skattkerfisbreytinguna og greinargerð þess, er augljóst, að 3.5 stiga hækkun söluskatts er nægileg til þess að jafna þá 2 700 millj. kr. lækkun tekjuskatts, sem er aðalatriði frumvarpsins og þeirrar skattkerfisbreytingar, sem það á að leiða til.

Í frumvarpinu gerir ríkisstjórnin hins vegar ráð fyrir því að hækka söluskatt um 5 stig. Er það rökstutt með því, að á yfirstandandi ári muni hækkun söluskattsins ekki gilda nema í 9—10 mánuði og þess vegna þurfi hún að vera þeim mun meiri. Ef þannig væri farið að, væri verið að blanda saman skattkerfisbreytingu, sem gilda á um ófyrirsjáanlega framtíð, annars vegar og fjármálum ríkisins á 9—10 mánaða tímabili á tilteknu ári hins vegar. Hér er augljóslega um tvö óskyld mál að ræða. Skattkerfisbreytinguna, sem gilda á til frambúðar, á að hugsa og skipuleggja þannig, að lækkun eins tekjustofns sé mætt með tilsvarendi hækkun annars, þ. e. að tekjumissir vegna lækkaðs tekjuskatts sé bættur með tekjuauka vegna hækkaðs söluskatts. Þessar tölur eiga að vera jafnar, hér á að koma króna á móti krónu. Að öðrum kosti er meira tekið af greiðendum söluskatts en greiðendum tekjuskatts er ætlað að fá. Með þessu er ekki verið að dæma um fjárhagsafkomu ríkissjóðs á þessu ári eða taka afstöðu til vandamála í því sambandi. Þingflokkur Alþýðuflokksins taldi afgreiðslu fjárlaga fyrir síðast liðið ár og yfirstandandi ár vera svo ábyrgðarlaus, að hann greiddi atkvæði gegn fjárlagafrumvörpunum fyrir árin 1973 og 1974. Hann getur ekki fallist á, að ærnum vandamálum í sambandi við stjórnleysi á fjármálum ríkisins sé blandað saman við réttláta og skynsamlega breytingu á skattkerfinu. Hann getur ekki fallist á, að eðlilegt sé, að ríkisstjórnin hagnýti skilning almennings á nauðsyn réttlátari skattheimtu til þess að afla ríkissjóði viðbótar tekna, umfram það, sem skattkerfisbreytingin sjálf gefur tilefni til. Þessi mál á að ræða hvort í sínu lagi og taka afstöðu til þeirra hvors um sig. — Skattkerfisbreytingin er eitt, fjárhagsvandamál ríkisins á árinu 1974 annað. Þessu tvennu á ekki að blanda saman.

Þá er að víkja að því, að í frumvarpinu er gert ráð fyrir skattafsláttarkerfi, sem ætlað er að auka tekjur þeirra, sem greiða mundu meira í söluskatt en því nemur, sem þeir spara vegna lækkunar tekjuskatts. Hér er um að ræða sömu grundvallarhugmyndina og sett var fram í tillögum þingflokks Alþýðuflokksins í haust. Í greinargerð frumvarpsins er gert ráð fyrir því, að útgjaldaauki ríkissjóðs vegna skattafsláttarkerfisins muni nema um 550 millj. kr. Þingflokkur Alþýðuflokksins telur slíkt skattafsláttarkerfi vera nauðsynlegan þátt í breytingunni á skattkerfinu í heild og telur sér þess vegna skylt að benda á tekjur, sem staðið geti undir þessum 550 millj. kr. útgjöldum. Í þessu sambandi skal bent á tvennt:

1. Eftir áramót eða eftir að gildandi fjárlög tóku gildi tók fjármálaráðherra ákvörðun um nýjan tekjustofn. Ákveðið var, að við álagningu tekjuskatts í ár skyldi mat á eigin húsaleigu miðað við 3% af fasteignamati, en ekki þau 2%, sem gert hafði verið ráð fyrir í fjárlögum. Þessi ákvörðun mun færa ríkissjóði auknar tekjur, sem nema a. m. k. 150—200 millj. kr. á ári.

2. Áætlun gildandi fjárlaga um tekjur af tekjuskatti er við það miðuð, að aukning tekna milli áráanna 1972 og 1973 hafi numið 25—26%. Nú liggur fyrir, að sú tekjuaukning er talsvert meiri. Þótt ekki sé gert ráð fyrir nema 2—3% tekjuaukningu umfram það, sem fjárlög miða við, en það er mjög varlega áætlað, nemur það a. m. k. 350—400 millj. kr. aukningu á tekjuskatti umfram það, sem gert er ráð fyrir í gildandi fjárlögum.

Ríkisstjórninni er því innan handar að taka ákvörðun um, að nota tekjur af hinum nýja tekjustofni, hækkun eigin húsaleigu úr 2% í 3%, annars vegar, og tekjuaukningu af tekjuskatti vegna þess, að tekjurnar, sem lagt verður á í ár, munu reynast meiri en gert var ráð fyrir við samningu fjárlaga, til þess að standa undir útgjaldaaukningu vegna skattafsláttarkerfisins, en tekjuaukning umfram tölur fjárlaga af þessum tveim ástæðum mun örugglega nema hærri upphæð en 550 millj. kr.

Þessi sjónarmið eru viðurkennd með upplýsingum, sem fjárhags- og viðskipta-nefnd voru láttnar í té í gær af hálfu embættismanna. Tekjuskattur einstaklinga er í gildandi fjárlögum áætlaður 5864 millj. kr. Miðað við þær forsendur, sem nú eru taldar gilda, er hann áætlaður 4100 millj. kr., ef frumvarpið yrði samþykkt. Tekjur af tekjuskatti eru m. ö. o. taldar verða aðeins 1764 millj. kr. minni en fjárlög gera ráð fyrir. Tekjur af söluskatti eru í fjárlögum áætlaðar 6702 millj. kr. Þær eru, miðað við núgildandi forsendur, áætlaðar 10 780 millj. kr. eða 4078 millj. kr. hærri. Miðað við fjárlög eru tekjur af söluskatti þannig taldar aukast um meira en tvöfalda lækkun tekjuskatts.

Í skattatillögum Alþýðuflokksins frá síðast liðnu hausti var ekki gert ráð fyrir því að afla fjár til þess að greiða kostnað við neikvæðan tekjuskatt eða það, sem nú er nefnt skattafsláttarkerfi, með hækkun á söluskatti umfram það, sem talið var nauðsynlegt vegna lækkunar tekjuskatts. Þingflokkur Alþýðuflokksins taldi þá og telur enn, að algjörlega óeðlilegt sé að bæta við þá hækkun söluskatts, sem nauðsynleg er vegna lækkunar tekjuskatts, til þess að greiða kostnað við skattafsláttarkerfi, þar eð því er einmitt ætlað að létta byrði þeirra, sem hækkun söluskatts bitnar á umfram hagræði af tekjuskattslækkun. Með því móti væri þeim íþyngt enn frekar, sem ætlað er að njóta góðs af hinu nýja skattafsláttarkerfi. Þess vegna taldi þingflokkur Alþýðuflokksins í haust og telur enn, að tekna vegna kostnaðar við skattafsláttarkerfið eigi að afla með öðrum hætti en viðbótarhækkun á söluskatti. Í haust lagði þingflokkur Alþýðuflokksins til, að útgjöld vegna skattafsláttarkerfis yrðu jöfnuð með því að halda áfram innheimtu vissra gjalda, sem lögð höfðu verið á í sambandi við stofnun Viðlagasjóðs. Nú bendir þingflokkur Alþýðuflokksins á aðrar leiðir til þess að standa undir þessum útgjöldum, eins og að framan hefur verið lýst.

Um þau ákvæði III. kafla frumvarpsins að hækka launaskatt um 1% og láta tekjur renna til íbúðarlánakerfisins er það að segja, að þótt slík ákvæði eigi auðvitað ekki heima í frumvarpi um breytingu tekjuskatts og söluskatts, mun þingflokkur Alþýðuflokksins styðja þessi ákvæði vegna brýnnar þarfar á því að auka tekjur íbúðarlánakerfisins.

Í framhaldi af því, sem að framan hefur verið sagt, er afstaða þingflokks Alþýðuflokksins þessi:

1. Þingflokkurinn er samþykkur þeirri meginstefnu varðandi lækkun tekjuskatts, sem fram kemur í I. kafla frumvarpsins, og mun samþykkja hann, en áskilur sér þó, eins og venja er, rétt til þess að fylgja einstökum breytingartillögum, sem fram kunna að koma.

2. Þingflokkurinn er einnig samþykkur hugmyndinni um skattafsláttarkerfi, eins og hún er fram sett í I. kafla frumvarpsins, og mun greiða atkvæði með ákvæðunum um það, með sama fyrirvara og að framan getur.

3. Á sérstöku þingskjali mun ég bera fram breytingartillögu við ákvæði II. kafla um, að söluskattur skuli hækka um 5 stig. Þingflokkurinn telur söluskatt ekki eiga að hækka meira en svarar til lækkunar tekjuskatts og telur sig hafa sýnt fram á,

að 3.5 stiga hækkun nægi í því skyni. Breytingartillagan er því um, að hækkun söluskatts skuli nema 3.5 stigum.

4. Þótt þingflokkur Alþýðuflokksins sé þeirrar skoðunar, að ákvæði III. kafla frumvarpsins um launaskatt eigi ekki heima í frumvarpi um skattkerfisbreytingu, þ. e. sé alveg óviðkomandi ráðstöfunum til þess að breyta tekjuskatti í söluskatt, mun hann greiða atkvæði með þeirri hækkun launaskattsins, sem þar er gert ráð fyrir, vegna þeirrar brýnu nauðsynjar, sem Byggingarsjóði ríkisins er á auknum tekjum til þess að geta annað nauðsynlegum lánveitingum til húsbyggjenda.

Alþingi, 12. mars 1974.

Gylfi Þ. Gíslason.