

Nd.

170. Frumvarp til laga

[130. mál]

um skyldusparnað og ráðstafanir í ríkisfjármálum.

(Lagt fyrir Alþingi á 99. löggjafarþingi 1977.)

1. gr.

Allir menn, sem tekjuskattsskyldir eru samkvæmt ákvæðum laga nr. 68/1971 með síðari breytingum og ekki eru orðnir 67 ára fyrir 1. janúar 1978 skulu á árinu 1978 leggja til hliðar fé til varðveislu í ríkissjóði sem hér segir:

- a) Einstaklingar: 10% af skattgjaldstekjum skattársins 1977 að frádregnum 2 400 000 kr., auk 186 000 kr. fyrir hvert barn sem er á framfæri þeirra, sbr. 1. mgr. C-liðar 25. gr. laga nr. 68/1971, sbr. 9. gr. laga nr. 11/1975.
- b) Samsköttuð hjón og karl og kona sem búa saman í óvígðri sambúð, sbr. 5. mgr. B-liðar 25. gr. laga nr. 68/1971 með síðari breytingum: 10% af skattgjaldstekjum skattársins 1977 að frádregnum 3 100 000 kr., auk 186 000 kr. fyrir hvert barn sem er á framfæri þeirra, sbr. 1. mgr. C-liðar 25. gr. laga nr. 68/1971, sbr. 9. gr. laga nr. 11/1975.
- c) Hjón sem telja fram hvort í sínu lagi: 10% af skattgjaldstekjum hvors um sig á skattárinu 1977 að frádregnum 1 860 000 kr. hjá hvoru, auk 93 000 kr. hjá hvoru fyrir hvert barn sem er á framfæri þeirra, sbr. 1. mgr. C-liðar 25. gr. laga nr. 68/1971, sbr. 9. gr. laga nr. 11/1975.

Nemi munur vergra tekna til skatts og skattgjaldstekna hærri fjárhæð en 532 000 kr. hjá einstaklingi og hvoru hjóna sem telja fram hvort í sínu lagi, en 798 000 kr. hjá samsköttuðum hjónum, skal hækka skattgjaldstekjur samkvæmt stafliðum a., b. og c. um þá fjárhæð, sem munurinn er umfram þessar fjárhæðir, eftir því sem við á, og reiknast skyldusparnaður þá af þessum upphækkuðu skattgjaldstekjum, sbr. stafliði a., b. og c.

Hjá skattþegnum, sem vinna við eigin atvinnurekstur eða sjálfs'tæða starfsemi, skal, áður en ákvæðum 2. mgr. er beitt, hækka vergar tekjur til skatts um þá upphæð sem tekjur af þessum störfum eru lægri en ætla má að laun þessara aðila miðað við vinnuframlag þeirra hefðu orðið ef þeir hefðu unnið starfið í þágu óskylds aðila.

Skattstjórar sjá um útreikning skyldusparnaðar samkvæmt lögum þessum og gilda um hann ákvæði VI., VII. og VIII. kafla laga nr. 68/1971 með síðari breytingum eftir því sem við á.

Skyldusparnaður samkvæmt þessari grein skal reiknaður í heilum þúsundum króna og lægri fjárhæð sleppt. Skal hann greiddast til ríkissjóðs jafnhliða þinggjöldum. Skyldusparnaður telst að fullu greiddur þegar fullnaðarskil hafa verið gerð á öllum þinggjöldum gjaldanda til ríkissjóðs samkvæmt þinggjaldabók ásamt þar greindum skyldusparnaði.

Skyldusparnaður skal lagður inn á sérstakan reikning hjá ríkissjóði á nafni þess er sparar.

Hið sparaða fé skal bundið vaxtalaust á reikningum til 1. febrúar 1984 en með verðtryggingu skv. 2. gr. Standi inneign á reikningi fram yfir 1. febrúar 1984 greiðir ríkissjóður af innistæðum ársvexti jafnháa og greiddir eru af almennum sparisjóðsbókum á hverjum tíma. Hafi innistæður eigi verið teknar út í síðasta lagi 31. janúar 1994 falla þær til ríkissjóðs finnist eigi að þeim réttur eigandi.

Óheimilt er að framselja eða veðsetja innistæður á reikningum þeim sem hér um ræðir.

2. gr.

Þann 30. janúar 1984 greiðir ríkissjóður verðbætur á höfuðstól í hlutfalli við þá hækkun sem kann að verða á vísitölu framfærslukostnaðar frá 1. janúar 1979 til 1. janúar 1984. Sé skyldusparnaður ekki greiddur að fullu fyrir 1. janúar 1979 reiknast verðbætur þó aðeins frá 1. janúar næsta ár á eftir fullnaðarskilum.

3. gr.

Skyldusparnaður skv. 2. gr. er ekki frádráttarbær til tekjuskatts en innistæður svo og verðbætur af þeim skulu hlíta sömu reglum um framtalsskyldu og skattlagningu og sparifé, sbr. nú ákvæði 21. gr. laga nr. 68/1971.

4. gr.

Fjármálaráðherra ákveður með reglugerð tilhögun alls reikningshalds svo og önnur þau atriði er varða framkvæmd skyldusparnaðar.

5. gr.

Á árinu 1978 skal innheimta gjöld skv. 2. gr. laga um flugvallagjald nr. 8 frá 27. febrúar 1976 með 100% álagi.

6. gr.

Ríkisstjórninni er heimilt að ákveða að á árinu 1978 megi leyfisgjald af gjaldeyris- og/eða innflutningsleyfum samkvæmt 10. gr. laga nr. 30/1960 um skipan innflutnings- og gjaldeyris mála o. fl., sbr. 6. gr. laga nr. 69/1967, nema allt að 2% af fjárhæð þeirri sem leyfi hljóðar um. Ríkisstjórn ákveður hvernig gjaldi þessu er ráðstafað.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Þegar frumvarp til fjárlaga fyrir árið 1978 var lagt fram í þingbyrjun var kjarasamningum við opinbera starfsmenn ólokið. Kauplags- og verðlagsforsendur frumvarpsins voru í aðalatriðum reistar á kjarasamningum ASÍ og vinnuveitenda í júní að því er tekur til grunnkaupshækkana en ekki var reiknað með áhrifum verðbóta á laun eftir 1. september s.l. Með frumvarpinu var stefnt að aðhaldi í ríkisfjármálum í því skyni að draga úr verðbólgu og koma í veg fyrir aukinn halla í viðskiptum við útlönd. Til þess að ná þessu markmiði var talið nauðsynlegt að draga úr opinberum framkvæmdum í heild og takmarka aukningu samneyslu við fólksfjölgun og beita sköttum á þann veg að einkaneysla ykist heldur hægar en annars mætti búast við.

Nýgerðir kjarasamningar við opinbera starfsmenn og síðustu spár um verðlagsþróun á næsta ári gefa til kynna að ríkisútgjöld muni hækka verulega — einkum laun og tryggingaútgjöld — umfram það sem gert var ráð fyrir í fjárlagafrumvarpi. Jafnframt stefnir í meiri aukningu einkaneyslu og þar með þjóðarútgjalda en samrýmist markmiðum fjárlagafrumvarpsins. Í ljósi þessara viðhorfa þarf að endurskoða bæði gjalda- og tekjuhlið frumvarpsins. Við þessa endurskoðun er miðað við sömu verðlagsforsendur og við gerð lánsfjáráætlunar, eða um 30% almenna hækkun verðlags á næsta ári, þó rúmlega 42% hækkun á verðlagi samneysluútgjalda. Eins og nú horfir er fremur hætt við því að þessar verðspár séu of lágar en of háar og því brýnt að beita öllum tiltækum ráðum til þess að hamla gegn verðbólgu.

Fjárlaga- og hagsýslustofnun áætla að hækkun ríkisútgjalda til samræmis við þessar breyttu horfur muni verða um 18,3 milljarðar króna frá fjárlagafrumvarpi,

þ. a. 13,1 milljarður á launalið og 3,9 milljarðar á útgjöldum almannatrygginga sem fylgja launum að miklu leyti. Hækkun á öðrum liðum er talin nema 1,3 milljörðum, þ. a. 500 milljónir vegna ullarniðurgreiðslna og tæplega 500 milljónir vegna hækkunar markaðra tekjustofna til sanræmis við nýja tekjuáætlun.

Þjóðhagsstofnun vinnur nú að endurskoðun tekjuáætlunar 1978 í ljósi nýjustu vitneskju um innheimtu ríkistekna 1977 og nýrrar þjóðhagsspár fyrir næsta ár. Þar kemur fram að innheimta ríkistekna á árinu 1977 verði að líkindum svipuð og spáð var í fjárlagafrumvarpi í haust, eða 96,5 milljarðar króna, þó fremur undir þeirri fjárhæð en yfir. Á þessum grunni og með breyttum verðlagsforsendum 1978 — en hins vegar áfram miðað við 4% aukningu þjóðarútgjalda — er áætlað að innheimtar ríkistekjur verði 10,7 milljörðum meiri en ætlað var í fjárlagafrumvarpi. Í þessari áætlun er miðað við að skattvísitala verði óbreytt 131 stig (miðað við 1977 = 100) en hækkun meðaltekna verður líklega um 42% milli 1976 og 1977. Þetta hefur í för með sér hækkun tekjuskatts um 300 m.kr. umfram áætlun fjárlagafrumvarps þar sem miðað var við 40% tekjuaukningu. Auk þess er reiknað með að tekjur af eignarskatti verði um 300 m.kr. meiri en áætlað er í frumvarpi þar eð verðhækkun fasteignamats mun yfirleitt verða á bilinu 30—35% í stað 30% í fyrri áætlun. Skattfrjáls eign mun hækka úr 6 í 8 m.kr. fyrir einhleyping og úr 9 í 12 m.kr. fyrir hjón samkvæmt tillögum sem fram hafa komið í fjárhags- og viðskiptanefndum. Hækkun gjalda af innflutningi er talin verða nálægt 3,7 milljörðum króna og á sköttum af seldum vörum og þjónustu nálægt 5 milljörðum króna. Hækkun á mörkuðum tekjustofnum er innan við 500 milljónir króna og hækkun almennra tekna verður því líklega nálægt 10,2 milljörðum króna.

Niðurstöður endurskoðaðra tekju- og útgjaldaáætlana ríkissjóðs á næsta ári leiða í ljós hækkun gjalda er nemur 18,3 milljörðum króna, og hækkun tekna sem að öllu óbreyttu er talin nema um 10,7 milljörðum króna. Sá fjáröflunarvandi sem við er að glíma nemur því um 7,6 milljörðum króna. Þennan vanda hyggst ríkisstjórnin leysa bæði með lækkun útgjalda og nýrri tekjuöflun.

Tillögur um lækkun ríkisútgjalda, er nemi rösklega 3,7 milljörðum króna, hafa verið kynntar. Meginatriði þessara tillagna eru fólgin í lækkun launaáætlunar um rúmlega 1,7 milljarð vegna minni eftirvinnu — og lækkunar annarra aukagreiðslna. Einnig er lagt til að framlag úr ríkissjóði til Bygðasjóðs verði lækkað um 330 m.kr. frá því sem var í fjárlagafrumvarpi en samt sem áður verða ráðstöfunartekjur sjóðsins, þ. e. framlag að viðbættu eigin fjármagni, um 2% af heildarfjárhæð fjárlagafrumvarps. Þátttaka einstaklinga í beinum greiðslum fyrir lyf og sérfræðilega lækniþjónustu verður og aukin, auk þess sem reynt verður að draga úr ýmsum útgjöldum eftir því sem við verður komið. Samtals er gert ráð fyrir að lækka ríkisútgjöldin um rúmlega 3 700 m.kr. en að auki er gert ráð fyrir lækkun tekjuöflunar og framkvæmdafjár til vegagerðar frá því sem var í fjárlagafrumvarpi. Til viðbótar þessu er síðan ráðgert að draga úr lánsfjármögnuðum opinberum framkvæmdum um nálega 900 m.kr. frá því sem var í fjárlagafrumvarpi í því skyni að erlendar lántökur fari ekki fram úr endurgreiðslum eldri lána og því sem telja má nauðsynlegt til þess að bæta gjaldeyrisstöðuna. Þessum málum eru gerð rækileg skil í skýrslu ríkisstjórnarinnar um lánsfjáráætlun 1978 sem lögð hefur verið fram á þingi.

Nauðsyn aukins aðhalds í ríkisfjármálum, eins og að var stefnt í fjárlagafrumvarpinu, er nú enn brýnni en áður í ljósi þróunar verðlags og utanríkisviðskipta á síðustu mánuðum. Hættan á vaxandi verðbólgu og auknum viðskiptahalla er nú greinilegri en fyrr á árinu og því enn mikilvægara að haldið verði fast við markmið fjárlagafrumvarpsins. Jafnvægi í ríkisfjármálum og endurgreiðsla á skuldum ríkissjóðs er einnig eitt af frumskilyrðum þess að stjórn peningamála verði með þeim hætti sem að er stefnt í lánsfjáráætlun.

Við ríkjandi aðstæður í efnahagsmálum, einkum með tilliti til verðlagsþróunar, er nauðsynlegt að brúa bilið milli tekna og gjalda ríkissjóðs, fyrst og fremst með

ráðstöfunum sem ekki hafa bein áhrif á verðlag og auka innlendan sparnað er komi í stað erlendra lántöku.

Það frumvarp, sem hér er lagt fram, mun færa ríkissjóði aukin fjárráð á næsta ári sem nemur 1,5 milljarði króna. Tekjuöflun þessi er þrífætt:

1. Álagning 10% skyldusparnaðar á hátekjur 1978 skilar 1,0 milljarði.
2. Tvöföldun flugvallagjalds á utanlandsferðir, sem gefur 0,3 milljarða.
3. Heimild til álagningar gjalds á gjaldeyrisleyfi verði rýmkuð í 2% og henni beitt svo, að tekjur ríkissjóðs aukist um a. m. k. 0,2 milljarða.

Auk þessa frumvarps hefur verið lagt fram stjórnarfrumvarp, flutt af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, um hækkun sjúkratryggingagjalds, sem verið hefur 1% af bruttótækjum einstaklinga, í 2%, sem skilar um 1,9 milljarði króna 1978.

Ennfremur hefur verið lagt fram stjórnarfrumvarp um álagningu sérstaks jöfnunargjalds á innflutning á sælgæti, kexi, brauðvöru o.fl. til þess að jafna samkeppnisstöðu innlendra framleiðslu gagnvart innflutningi en jafnframt félli þá niður niðurgreiðsla á hráefnisverði til þessarar framleiðslu. Talið er að gjald þetta muni skila ríkissjóði 300 milljónum króna 1978 þegar allt er talið.

Auk þessara ráðstafana mun bensingjald verða hækkað svo sem heimilt er að óbreyttum lögum vegna verðlagshækkunar og um 7,50 kr. pr. lítra að auki með sérstökum lögum og þungaskattur hækkaður til jafns við þetta. Þessar einstöku ráðstafanir munu skila 300 m.kr. lægri tekjum en áætlað er í fjárlagafrumvarpi og framkvæmdafé til vegagerðar mun því lækka um þá fjárhæð eins og þegar var getið. Frumvarp þessa efnis hefur þegar verið lagt fram.

Með þessum hætti skortir eilítið á að náðst hafi fullur jöfnuður í ríkisfjármálum 1978. Nákvæmar niðurstöður fást fyrst í meðförum fjárveitinganefndar fyrir 3. umræðu um fjárlagafrumvarpið og verða þá gerðar viðeigandi ráðstafanir til þess að eyða hugsanlegum halla sem eftir kynni að standa.

Ráðstafanir sem hér hefur verið lýst eru nauðsynlegar til þess að tryggja að þjóðhagslegum markmiðum, sem sett voru fram í fjárlagafrumvarpi, verði náð á næsta ári, auk þess sem jafnvægi í ríkisfjármálum er nauðsynleg forsenda við stjórn efnahagsmála á næsta ári. Séu áhrifin af þeim ráðstöfunum, sem hér hefur verið stuttlega lýst, dregin saman er niðurstaðan sú, að einkaneysla er talin aukast á næsta ári um 6% eða rúmlega það, sem er svipað hlutfall og miðað er við í fjárlagafrumvarpi. Opinberar framkvæmdir dragast saman um nær 9% eða nokkru meira en samkvæmt fjárlagafrumvarpi. Aukning þjóðarútgjalda og þjóðarframleiðslu yrði eftir sem áður svipuð og lagt var til grundvallar við gerð fjárlagafrumvarps eða 3—4% og viðskiptahalli ekki meiri en á þessu ári.

Um 1. gr.

Á árunum 1975 og 1976 var lagður skyldusparnaður á alla tekjuskattsskylda menn 66 ára og yngri og nam hann 5% af skattgjaldstekjum umfram ákveðnar fjárhæðir, mismunandi eftir fjölskyldustærð. Álagður skyldusparnaður nam árið 1975 tæplega 260 m.kr. og lögðu 11 500 tekjuskattsgreiðendur fram einhvern skyldusparnað, en á árinu 1976 nam álagður skyldusparnaður rúmlega 354 m.kr. og var gjaldendafjöldi um 12 500. Þannig greiddi tæplega fjórðungur tekjuskattsgreiðenda 66 ára og yngri skyldusparnað á þessum árum. Árið 1977 var ekki lagður á skyldusparnaður.

Hér er lagt til að skyldusparnaður verði álagður gjaldárið 1978 í því skyni að afla innlends fjármagns til þess að standa undir nauðsynlegum framkvæmdum ríkisins. Skyldusparnaður verður nú 10% í stað 5% áður, en fjárhæðir, sem draga skal frá skattgjaldstekjum áður en kemur til álagningar, eru við það miðaðar að skyldusparnaðurinn leggist á tæplega fjórðung tekjuskattsgreiðenda 66 ára og yngri og er það svipað hlutfall og árin 1975 og 1976. Áætlað er að skyldusparnaðurinn

auki ráðstöfunarfé ríkissjóðs um nærfellt einn milljarð kr. Þeir einstaklingar sem hafa yfir 2 400 þús. kr. skattgjaldstekjur á árinu 1977 skulu leggja fram 10% af því sem fram yfir er. Hafi þessir aðilar börn innan 16 ára aldurs á framfæri sínu hækkar þetta mark um 186 000 kr. fyrir hvert barn. Á sama hátt greiða samsköttuð hjón og samskattað sambýlifsólk, sem hafði yfir 3 100 þús. kr. skattgjaldstekjur á árinu 1977, 10% af því sem fram yfir er. Þó hækkar þetta mark um 186 000 kr. fyrir hvert barn innan 16 ára aldurs sem þau hafa á framfæri sínu. Sérstök regla er sett fyrir sérsköttuð hjón þannig að hjá hvoru þeirra reiknast 10% skyldusparnaður af skattgjaldstekjum umfram 1 860 þús. kr. Fyrir hvert barn á framfæri þeirra hækkar þetta mark um 93 000 kr. Regla þessi er sett til þess að hjón geti ekki komist hjá skyldusparnaði með sérsköttun.

Þá eru í 2. mgr. greinarinnar reistar skorður við því hve frádráttur má vera mikill áður en skyldusparnaður er reiknaður á hliðstæðan hátt og gert var við álagningu skyldusparnaðar árið 1976.

Einnig er gert ráð fyrir að hjá skattaðilum sem vinna við eigin atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi skuli vergar tekjur til skatts hækka um þá upphæð sem tekjur af þessum störfum eru lægri en ætla má að laun þeirra hefðu orðið ef þeir hefðu unnið hliðstætt starf í þágu óskylds aðila. Er viðmiðun þessi hliðstæð launaskattsviðmiðun atvinnurekenda og var sams konar ákvæði í skyldusparnaðarkaflla laga nr. 20/1975, sbr. 4. mgr. 25. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt.

Í 4. mgr. er lagt til að skattstjórar reikni skyldusparnað um leið og tekjuskatt og um hann gildi sömu reglur um álagningu og innheimtu og um tekjuskatt. Er þetta hliðstætt ákvæðum laga nr. 20/1976 um þetta efni.

Við fyrri álagningu skyldusparnaðar var kveðið á um útgáfu sérstakra skyldusparnaðarskirteina. Þetta fyrirkomulag hefur ekki gefið góða raun. Hefur útgáfan bæði reynst dýr og erfið í framkvæmd og áhugi skyldusparnaðareigenda á að vitja skirteina sinna hefur verið takmarkaður. Liggur enn mikill hluti skyldusparnaðarskirteina ársins 1975 ósóttur hjá ríkisféhirði og innheimtumönnum ríkissjóðs. Hér er lagt til að frá þessu fyrirkomulagi verði horfið en í stað skirteinanna verði myndaður sérstakur reikningur hjá ríkisféhirði í nafni hvers eiganda skyldusparnaðar.

Skyldusparnaður verður bundinn vaxtalaus en verðtryggður, sbr. 2. gr., fram til 1. febrúar 1984. Eftir það tímamark er unnt að leysa út innistæður á reikningum hvenær sem er. Jafnframt breytast innlánskjör frá þessu tímamarki. Verðtrygging fellur niður en þess í stað greiðir ríkissjóður almenna sparisjóðsvexti.

Um 2. gr.

Hér er kveðið á um verðtryggingu skyldusparnaðar. Er lagt til að hann skuli verðtryggður miðað við vísitölu framfærslukostnaðar frá 1. janúar 1979 til 1. janúar 1984.

Um 3. gr.

Hér er lagt til að skyldusparnaður hljóti sömu skattmeðferð og sparifé á hverjum tíma.

Um 4. gr.

Grein þessi þarfnast ekki skýringa.

Um 5. gr.

Á árinu 1976 voru sett sérstök lög um flugvallagjald, sbr. lög nr. 8/1976. Í 2. gr. þeirra laga segir svo:

„Flugvallagjald skal vera 1 500 kr. fyrir hvern farþega sem ferðast frá Íslandi til annarra landa, þó 750 kr. fyrir farþega á aldrinum tveggja til tólf ára. Um ferðir til Færeyja og Grænlands gilda þó ákvæði 3. gr. . . .“

Lagt er til að flugvallagjald, sem hér um ræðir, verði hækkað þannig að það verði 3 000 kr. fyrir hvern farþega sem ferðast frá Íslandi til annarra landa, þó 1 500 kr. fyrir farþega á aldrinum tveggja til tólf ára.

Flugvallagjald sem greitt er fyrir innanlandsflug verður hins vegar óbreytt og sömuleiðis gjöld fyrir farþega er fara til Grænlands og Færeyja.

Flugvallagjald er að stofni til frá árinu 1975 og nam þá 2 500 kr. fyrir hvern farþega í millilandaflugi.

Gert er ráð fyrir að hækkun flugvallagjaldsins auki tekjur ríkissjóðs um 300 m.kr.

Um 6. gr.

Gert er ráð fyrir að leyfisgjald á ýmsum duldum greiðslum hækki og leyfisgjald af ferðagjaldeyri hækki einnig innan ramma þeirrar heimildar sem hér er leitað eftir. Tekjuauki vegna þessa er áætlaður rúmar 200 millj. krónur á næsta ári. Jafnframt er gert ráð fyrir að ríkisstjórnin geti ákveðið ráðstöfun á andvirði gjaldsins, enda verður það umfram þær þarfir sem taldar eru í nógildandi ákvæðum.

Leyfisgjöld af innflutnings- og/eða gjaldeyrisleyfum hafa alment verið $\frac{1}{2}\%$, af ferðagjaldeyri 1% og af brennsluolíum 0,1%. Allur innflutningur á svonefndum frílista hefur hins vegar, eðli málsins samkvæmt, verið undanþeginn leyfisgjaldi. Samkvæmt nógildandi ákvæðum skiptist andvirði gjaldsins þannig samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar að bankarnir halda helmingi gjaldsins til þess að standa undir kostnaði við gjaldeyrisdeild bankanna en afgangur hefur runnið til ríkissjóðs til þess að standa undir verðlagseftirliti.