

Nd.

## 763. Nefndarálit

[282. mál]

um frv. til laga um tekjuskatt og eignarskatt.

Frá meiri hl. fjárhags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur rætt frumvarpið á allmörgum fundum nú síðustu daga. Fundi nefndarinnar sátu einnig Árni Kolbeinsson deildarstjóri í fjármálaráðuneytinu og Ólafur Nilsson löggiltur endurskoðandi. Einnig komu á fund nefndarinnar Sigurbjörn Þorbjörnsson ríkisskattstjóri og dr. Þorkell Helgason dósent. Þessir menn veittu nefndarmönnum margháttadar upplýsingar varðandi frumvarpið og útskýrðu málið með reiknuðum dæmum um breytta skattbyrði og önnur áhrif frumvarpsins.

Fyrstu fundirnir voru sameiginlegir með fjárhags- og viðskiptanefnd Ed., og formaður þeirrar nefndar hefur tekið þátt í öllum fundunum.

Frumvarp þetta er að stofni til og efnisskipan byggð á frumvarpi til laga um tekjuskatt og eignarskatt, sem lagt var fyrir síðasta þing, en varð þá eigi útrætt. Mörg efnisatriði þessa frumvarps eru óbreytt frá hinu fyrra.

Á síðasta þingi var lögð mikil vinna í þessari sömu nefnd í athugun þess frumvarps, sem þá var til umræðu. Nefndin hélt þá fjölmarga fundi um málið, átti viðræður við fulltrúa flestra þeirra aðila og samtaka, sem umsagnir sendu, en alls bárust umsagnir þá frá yfir 20 aðilum. Sú athugun, sem nú hefur farið fram á þessu frumvarpi, er því beint framhald þeirrar vinnu, sem innt var af hendi á síðasta þingi.

Formenn fjárhags- og viðskiptanefnda beggja þingdeilda fóru á s.l. sumri ásamt sérfræðingum yfir allar þær umsagnir, sem bárust um hið fyrra frumvarp. Gerðu þeir tillögur til fjármálaráðherra um breytingar með hliðsjón af ýmsum atriðum, sem komið höfðu fram í umsögnum og á fundum fjárhags- og viðskiptanefnda, einnig, að frumvarpið yrði endursamið með tilliti til þess, að staðreiðsluferfi skatta yrði komið á.

Hefur síðan verið unnið að málinu í fjármálaráðuneytinu og frumvarpið endursamið á grundvelli þessara athugasemda og tillagna.

Um helstu breytingar frá gildandi lögum vísast til almennra athugasemda með frumvarpinu, þskj. 600.

Vegna hinnar almennu umræðu, sem fram fór á s.l. ári um hið fyrra frumvarp, er rétt að gera sérstaka grein fyrir þeim breytingum, sem nú hafa á orðið:

### 1. Skattlagning einstaklinga.

1.1. Lögð er til gerbreyting á reglunum um skattlagningu hjóna. Í stað helmingaskiptareglu fyrra frumvarps er lögð til takmörkuð sérsköttun hjóna. Hvort hjóna um sig telur fram og er skattlagt af launatekjum sínum og atvinnurekstrartekjum. Eignatekjur beggja eru skattlagðar með tekjum þess hjóna er hærri hefur launatekiurnar. Hvort hjóna um sig hefur sama skattstiga og persónuafslátt og einstaklingar. Sá hluti persónuafsláttar, sem öðru hjóna nýtist ekki, færist yfir til hins hjóna. Barnabætur skiptast til helminga milli hjónanna. Til eignarskatts eru eignir hjónanna lagðar saman og helmingur heildareignanna síðan skattlagður hjá hvoru um sig eftir sama eignarskattstiga og gildir um einstaklinga.

1.2. Lagt er til að launatekjur barna verði sérskattaðar hjá þeim með lágu föstu skatthlutfalli, en börn njóti ekki persónuafsláttar. Í fyrra frumvarpi var gert ráð fyrir algerri samsköttun foreldra og barna.

- 1.3. Horfið er frá afsláttarkerfi fyrra frumvarps, en tekið upp frádráttarkerfi svipað ákvæðum gildandi laga. Frádráttarliðum er þó fækkað nokkuð og gjaldendum gefið val um að nota fastan frádrátt, sem ákveðið hlutfall af launatekjum, í stað þess að tíunda og njóta frádráttar vegna lífeyrisiðgjalda, stéttarfélagsiðgjalda, vaxtagjalda og sérstakra gjafa til menningarmála.
  - 1.4. Ýmsum öðrum atriðum er breytt, svo sem reglum um söluhagnað ófyrnanlegra lausafjármuna og reglum um söluhagnað íbúðarhúsnæðis, reglum um frádráttarbærni meðlaga, reglum um skattlagningu utanríkisþjónustumanna, tekjuuppgjör af útleigðu húsnæði o. s. frv.
2. Skattlagning atvinnurekstrar.
- 2.1. Reglum um fyrningar og söluhagnað er gerbreytt. Í stað ákvæða fyrra frumvarps um fyrningu lausafjár af bókfærðu verði og fyrningu fasteigna af upphaflegu kostnaðarverði eru ákvæði um að fyrning skuli reiknuð af endurmetnu stofnverði fyrnanlegra eigna. Stofnverðið er framreiknað með verðbreytingarstuðli sem miðast við breytingu á vísitölu byggingarkostnaðar milli ára, og árleg fyrning er reiknuð af hinu framreiknaða stofnverði. Fengnar fyrningar eru endurmetnar á sama hátt, þannig að fengin fyrning hvers árs er margfölduð með verðbreytingarstuðli fyrningarársins. Fyrningarhlutföll eru lækkuð frá því sem nú er. Kveðið er á um 10% niðurlagsverð mannvirkja og lausafjár. Í ákvæði til bráðabirgða eru sérstakar reglur um endurmat á stofnverði þeirra eigna, sem skattaðili hefur eignast fyrir gildistöku laganna, og um endurmat á fengnum fyrningum þeirra vegna. Söluhagnaður allra eigna (annarra en íbúðarhúsnæðis innan vissra stærðarmarka í eigu manna) er skv. frumvarpinu skattskyldur án tillits til eignarhaldstíma. Hins vegar er ákvæðum um útreikning hans breytt frá fyrra frumvarpi að því er lausafé varðar. Þannig er upphaflegt kaup- eða kostnaðarverð endurmetið miðað við byggingarvísitölu og söluhagnaðurinn telst munur söluverðs og þannig endurmetins stofnverðs að tæknu tilliti til endurmetinna fyrninga ef um er að ræða sölu á fyrnanlegum eignum.
  - 2.2. Heimiluð er útgáfa jöfnunarhlutabréfa miðað við raunverulegt verðmæti hreinnar eignar hlutafélags í árslok 1978, en útgáfa jöfnunarhlutabréfa vegna eignabreytinga eftir það er bundin almennum verðhækkunum.
  - 2.3. Ákvæðum um frádráttarbærni þeirra fjárhæða, sem samvinnufélag greiða félagsmönnum sínum eða færa heim til séreignar í stofnsjóð, er breytt frá fyrra frumvarpi og eru þau nú líkari ákvæðum gildandi laga um þetta efni.
  - 2.4. Vaxtatekjur félaga af innstæðum í innlendum bönkum eru gerðar skattfrjálsar að vissum skilyrðum fullnægðum, en voru ávallt skattskyldar skv. fyrra frumvarpi.
  - 2.5. Heimiluð er 5% niðurfærsla útistandandi viðskiptaskulda.
  - 2.6. Skilgreiningu á hugtakinu „vörubirgðir“ er breytt þannig að heimild til 30% niðurfærslu nær til fleiri hluta en skv. fyrra frumvarpi.
  - 2.7. Ýmis önnur atriði hafa sætt breytingum, t. d. er skilgreiningin á rekstrar-kostnaðarhugtökum breytt frá fyrra frumvarpi, þannig að orðið „naðsynlegir“ er fellt út. Dráttarvextir af opinberum gjöldum verða frádráttarbærir. Ákvæði er til að forðast tvísköttun við úthlutun arðs milli félaga o. fl.
3. Framkvæmd og viðurlæg.
- 3.1. Um stæðgreiðslu vísast til frumvarps þar að lútandi.
  - 3.2. Ákvæði um heimild til að leita fyrir fram úrskurðar ríkisskattanefndar er fellt niður.
  - 3.3. Framlagning á grundvelli hálfendurskoðaðra framtala nær skv. frumvarpinu til allra einstaklinga, en náði skv. fyrra frumvarpi einungis til þeirra sem ekki stunduðu atvinnurekstur.

3.4. Beiting áлага vegna vanrækslu á að skila framtali eða telja fram allar eignir og tekjur er ekki lengur skilyrðislaus skylda skattstjóra.

3.5. Ýmis önnur atriði hafa tekið breytingum.

Óbreytt eru ákvæði þessa frumvarps um skyldu þess, sem vinnur við eigin atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, að telja sér til tekna eigi lægra endurgjald fyrir starf sitt en hefði hann innt það af hendi fyrir óskyldan eða ótengdan aðila, sbr. 7. gr., 1. tl., 2. mgr. Í 59. gr. eru ákvæði um hvernig með skuli fara, ef ætla má að viðkomandi telji sér lægri tekjur af starfinu en launatekjur hans hefðu orðið, ef hann hefði unnið starfið hjá óskyldum aðila sem launþegi. Þau ákvæði eru óbreytt frá fyrra frumvarpi, nema bætt hefur verið við ákvæðum, sem varða viðmiðunartekjur þeirra, er landbúnað stunda. Ríkisskattstjóri skal árlega setja skattstjórum viðmiðunarreglur til þessarar tekjuákvörðunar.

Um þessi ákvæði hafa orðið nokkuð skiptar skoðanir. Því hefur verið haldið fram, að með framangreindum heimildum verði skattyfirvöldum gefnar of frjálstar hendur með álagningu skatta á hina ýmsu aðila, sem stunda alls konar smáatvinnurekstur. Meiri hluti nefndarinnar telur ekki ástæðu til að óttast ranglæti af hálfu skattyfirvalda á þessu sviði eða óréttmæta skattlagningu láglaunafólks í smáatvinnurekstri. Lýsir meiri hluti nefndarinnar þeim skilningi sínum á 59. gr., að með henni sé lögð skilyrðislaus skylda á herðar skattyfirvalda að taka tillit til þeirra atriða, sem upp eru talin í greininni og áhrif hafa á launaupphæðina, sem skattþegn ákveður sér. Einnig er bent í þessu sambandi á þá reynslu, sem þegar er fyrir hendi um hliðstæðar viðmiðunarreglur ríkisskattstjóra, að því er varðar grundvöll að ákvörðun launaskatts þessara aðila, svo og lækkuð vegra tekna til skatts til takmörkunar á nýtingu persónuafsláttar til greiðslu útsvars. Ríkisskattstjóri hefur lýst yfir, að viðmiðunarreglur verði hliðstæðar vegna þessara launaákvæðana, þótt grunnurinn kunnir að verða endurskoðaður.

Með þessari breytingu er stigið skref í þá átt að skattleggja allan atvinnurekstur með hliðstæðum hætti án tillits til þess, hvort hann er rekinn í félagsformi eða af einstaklingum. Meiri hluti nefndarinnar telur að veigamestu áhrif breytingarinnar verði þau, að tap af atvinnurekstri í eigu einstaklinga verði ekki frádráttarbært frá öðrum tekjum eigendanna, svo sem launatekjum.

Ákvæði 44. og 45. gr. frumvarpsins gera ráð fyrir því, að stofnverð eigna sé árlega endurmetið til fyrninga. Ekki hefur þótt rétt að heimila fulla fyrningu af endurmetnu stofnverði í þeim tilvikum sem fyrnanlegar eignir eru fjármagnaðar að einhverju eða öllu leyti með lánsfé, en frumvarpið gerir ráð fyrir því, að fjármagnskostnaður, þar með taldar verðbætur og gengistap af lánnum, sé gjaldfært óháð fyrningum. Ótakmarkaðar endurmatsfyrningar samhliða gjaldfærslu alls fjármagnskostnaðar mundi í reynd auka mismuninn milli þess atvinnurekstrar, sem fjármagnar fyrnanlegar eignir með eigin fé, og hins, sem fjármagnar þær með lánsfé.

Í þessum greinum eru sett fram skerðingarákvæði til að draga úr þessari mismunun. Í þeim tilvikum, sem skuldir skattaðila í heild fara fram úr eignum hans, að undanskildum fyrnanlegum eignum, og eignahlutum í félögum, er gert ráð fyrir því, að fyrnanlegar eignir séu að hluta til fjármagnaðar með lánsfé. Skerðing á fyrningum er síðan reiknuð út frá þessum mismun eigna og skulda. Reiknað er árlega tillag í sérstakan reikning, mót-reikning fyrninga, sem er ákveðið hlutfall af þeirri fjárhæð, sem skuldir eru umfram þessar tilteknu eignir. Hlutfallið miðast við sama verðstuðul og endurmat eigna, og er mót-reikningurinn, eða eftirstöðvar hans, síðan framreiknaðar árlega með verðbreytingarstuðli. Í lok hvers árs er síðan reiknuð fyrning af mót-reikningum, sem er tekjufærð á móti almennum fyrningum.

Meiri hluti nefndarinnar telur að frekari athugun þurfi að fara fram á áhrifum þessara ákvæða. Hér er um nýmæli að ræða, sem ekki hefur fengist reynsla af hér á landi eða meðal nágrannaþjóðanna, þótt margir hafi íhugað sams konar vandamál.

Nauðsynlegt er því að kanna áhrif þessara greina frekar á hinar ýmsu greinar atvinnurekstrar, en til þess gefst nægur tími áður en lögin koma til fullra framkvæmda.

Eins og fram hefur komið miðast frumvarp þetta við að staðgreiðsla skatta verði lögfest og er því flutt frumvarp um það efni samhliða þessu.

Ljóst er að staðgreiðslufrumvarpið verður ekki afgreitt á þessu þingi. Til þess er ekki nægur tími, enda málið viðamikilið og nýtt í augum þingmanna, þrátt fyrir áratuga umræðu í Þjóðfélaginu um upptöku staðgreiðslukerfis. Nefndin mun því ekki gefa út álit nú um það mál, en leggur áherslu á að frumvarpið verði kynnt þeim, sem best þekkja til innheimtu opinberra gjalda, þ. e. innheimtumönnum ríkissjóðs og innheimtum sveitarfélaga. Jafnframt verði óskað umsagna þessara aðila um málið, þótt sveitarfélögin hafi oft tjáð sig meðmælt því að staðgreiðsla yrði upp tekin. Þá mundi við það miðað, að frumvarp um staðgreiðslu yrði lagt fram þegar í upphafi næsta þings og stefnt að afgreiðslu þess fyrir áramót.

Efasemdir hafa komið fram um það, hvort raunhæft sé að ætla að staðgreiðsla komist á 1. janúar 1979. Þótt sú skipulagsbreyting komist ekki á fyrr en ári síðar, breytir það engu um gildistöku og önnur ákvæði þessa frumvarps. Í báðum tilvikum taka lögin samkvæmt þessu frumvarpi gildi 1. janúar 1979, en álagning 1979 vegna tekna 1978 fer eftir núgildandi lögum.

Nefndin varð ekki sammála um afgreiðslu frumvarpsins. Meiri hlutinn, undirritaðir nefndarmenn, leggur til að frumvarpið verði samþykkt, með þeim breytingartillögum, sem fluttar eru á sérstöku þingskjali, en gerð verður frekari grein fyrir þeim í framsögu.

Lúðvík Jósepsson og Gylfi Þ. Gíslason skila sérálitum.

Alþingi, 27. apríl 1978.

Ólafur G. Einarsson, form., frsm.	Lárus Jónsson, fundaskr.	Tómas Árnason.
Ólafur B. Óskarsson, með fyrirvara.	Sverrir Bergmann.	