

um frv. til l. um breyt. á lögum nr. 40 18. maí 1978, um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. lög nr. 7 22. febr. 1980, um breyting á þeim lögum.

Frá 1. minni hl. fjárhags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um frv. og skilar þremur álitum. Við, sem skipum 1. minni hluta nefndarinnar, flytjum á sérstöku þingskjali breytingartillögur við 2., 3. og 4. gr. frv. Þær fela í sér nýjan skattstiga, þar sem m. a. er ákveðið að 50% greiðsla komi ekki fyrr en við 7 000 000 kr. markið; einnig er persónuafsláttur hækkaður í 525 000 kr. og barnabætur hækkaðar í 150 000 kr. með fyrsta barni og 215 000 kr. með hverju barni umfram eitt. Í tillögunum er kveðið á um að fyrir börn yngri en 7 ára skuli barnabætur vera 65 000 kr. hærri og barnabætur með börnum einstæðra foreldra skuli þó ætíð vera 280 000 kr. með hverju barni.

Þessar breytingartillögur gera ráð fyrir að ríkissjóður taki meiri áhættu vegna skattkerfisbreytingarinnar en áður hafði verið reiknað með. Þær fela í sér um 1.5 milljarða kr. lækkun tekjuskattsins miðað við fyrri forsendur. Sú lækkun kemur einkum til góða hjónum með tvö börn eða fleiri; hjónum sem njóta innan við 2 000 000 kr. tekna eiginkonu; öðrum hjónum með lægri miðlungstekjur og ýmsum tekjuhópum einstaklinga. Allir þessir tekjuhópar munu samkvæmt grundvelli tillögu-gerðarinnar greiða lægri tekjuskatt en á síðasta ári.

Í frv. ríkisstjórnarinnar var gert ráð fyrir að ríkissjóður tæki minni áhættu vegna skattkerfisbreytingarinnar. Einnig kom í ljós skekkja í tæknilega reiknilíkaninu sem lagt var til grundvallar upphaflegum tillögum. Hafði sú skekkja verið í líkaninu frá áramótum, en hefur nú verið leiðrétt. Tillögur okkar taka mið af þessari leiðréttingu, jafnframt því sem við leggjum til að áhætta ríkissjóðs verði aukin með fyrrgreindri lækkun tekjuskattsins.

Á fundum nefndarinnar voru lögð fram gögn frá dr. Þorkatli Helgasyni um óvissumörk álagningaráætlunarinnar, sem eru nú óvenjumikil vegna skattkerfisbreytingarinnar, og einnig endurskoðuð áætlun Þjóðhagsstofnunar um tekjubreytingar milli áráanna 1978 og 1979. Niðurstaða dr. Þorkels Helgasonar er að óvissumörk álagningarinnar nú séu a. m. k. plús eða mínus 2 milljarðar kr. og geti jafnvel numið enn hærri upphæð. Þótt Þjóðhagsstofnun telji í nýrri spá, dags. 10. 4. 1980, að tekjuhækkun milli ára geti orðið 1—2% hærri en gert er ráð fyrir í frv. — „meðalhækkun á framteljanda á öllu landinu 46—47%“ samkv. greinargerð Þjóðhagsstofnunar — þá er sú hækkun innan fyrrgreindra óvissumarka. Hækkun tekna um 1% milli ára jafngildir um 1 milljarði fyrir ríkissjóð. Þótt tekjuhækkun verði í hærri mörkum endurskoðaðrar áætlunar Þjóðhagsstofnunar er ljóst að tekjuskattur til ríkissjóðs gæti samt sem áður orðið minni en nú er gert ráð fyrir ef óvissan reynist ríkissjóði óhagstæð. Tekjutap ríkissjóðs gæti jafnvel numið 1—2 milljörðum kr. Verði óvissan hins vegar ríkissjóði hagstæð yrði um tekjuaukningu að ræða. Á þessu stigi er ógerlegt að fullyrða hvort heldur verði.

Þessi mikla óvissa er óhjákvæmileg afleiðing þeirrar skattkerfisbreytingar sem var lögleidd á fyrri hluta ársins 1978 af þáverandi ríkisstjórn. Þar eð við teljum nauðsynlegt að Alþingi geri sér skýra grein fyrir þessari óvissu birtum við hér greinargerð dr. Þorkels Helgasonar sem lögð var fram í nefndinni. Þar segir:

- „1. Fyrir hvert 1 prósent, sem meðaltekjur milli áráanna 1978 og 1979 vika frá áætlaðri 45% hækkun, breytist heildarálagning um allt að 1 milljarði kr.
2. Í útreikningunum er reynt að taka tillit til „reiknaðra launa“ í atvinnurekstri. Samkvæmt framtölum 1979 framreiknuðum til 1980 eru hreinar tekjur af atvinnurekstri einstaklinga um 63.5 milljarðar kr. áður en reiknuð laun eru ákvörðuð. Þau eru í útreikningunum metin á 40 milljarða kr. Eftir verða samt hreinar atvinnurekstrartekjur að upphæð 28 millj. kr. Vegna þessara tilfærslna hækkar

Því álagningargrunnurinn um 4.5 (= 63.5 — (40 + 28)) milljarða kr. Á móti kemur, að reiknuðu launin skapa stofn, sem reikna má 10% fasta frádráttinn af. Sé giskað á, að fasti frádrátturinn lækki álagningargrunn að meðaltali um 3%, þýðir það að áðurnefnd hækkun álagningargrunns um 4 milljarða kr. skerðist aftur um því sem næst 1.2 millj. kr. Niðurstaðan er þá sú, að reiknuðu launin hækka álagningargrunninn um tæpa 3 milljarða kr., sem þýðir u. þ. b. 1 milljarð kr. í tekjur fyrir ríkissjóð. En vel má vera að þessi tekjuauki vegna reiknuðu launanna reynist blekking. Því má benda á óvissuþátt í þessu sambandi að upphæð t. d. 1 milljarð kr.

3. Eins og að ofan segir væru hreinar tekjur af atvinnurekstri við álagningu 1979 upphækkaðar um 45% alls um 63.5 millj. kr. Vegna stórbreytinga á fyrningarreglum og fleiri þáttum telja margir að varlega megi treysta því, að atvinnurekstrartekjur hækki til jafns við aðra verðþróun. Hækki t. d. atvinnurekstrartekjurnar einungis um 40% í stað 45%, þá skerðir það álagningargrunninn um rúma 2 milljarða kr. Að visu kynnu ákvæðin um reiknuðu launin að draga nokkuð úr slíkri hækkun álagningargrunnsins, en alla vega þýddi hún þó skell fyrir ríkissjóð upp á 500 millj. kr.
4. Miðað við framtölin frá 1979 eftir 45% upphækkun, er heildarupphæð vaxta-gjalda um 26 milljarðar kr. Nú hefur meðalvaxtafótur hækkað milli árána 1978 og 1979. Þessi hækkun er mjög mismunandi eftir lánaflokkum og í sumum tilvikum hefur hann lækkað (t. d. í vísitölutryggðum lánnum, þar sem ekki er lengur leyfður frádráttur vegna ógjaldfallinna vísitölubóta). Sem dæmi má taka vaxtaaukalan, sem mjög algeng eru hjá skuldugum húsbýggjendum og húskaupendum. Meðalvextir þessara lána á árinu 1978 voru nálægt 33%, en um 36% 1979. Sé þetta einkennandi, þannig að meðalvextir hafi hækkað um 1/10, þá skerðir það álagningargrunninn um 2½ milljarð kr. Á móti kann að koma, að aukning lána hafi ekki verið í fullu samræmi við verðbólguna, en hæglega má þó gera ráð fyrir óvissu upp á 500 milljónir kr. fyrir ríkissjóð vegna þessa vaxtamáls.
5. Meðal óvissuþátta, sem gætu leitt til tekjuauka fyrir ríkissjóð, má nefna ákvæði um lágmark á húsaleigutekjum og samsvarandi ákvæði vegna húsnæðishlunninda. Þessir tveir tekjupóstar eru í reikningsgrunninum upp á rúma 3 milljarða kr. Þá er námsfrádráttur í útreikningum talinn nema alls nær 9 milljörðum kr., en var 1979 um 8.5 milljarðar kr. (eftir 45% hækkun). Inni í siðarnefndu tölunni er þó einnig frádráttur vegna „afskrifta“ á námskostnaði, en sá hluti er óþekktur. Alla vega er þó ljóst, að í útreikningum er miðað við allnokkra aukningu námsfrádráttar, sem kann að koma öðruvísi út.

Ég hef að ofan tilgreint nokkur dæmi um óvissuþætti. Vonandi verka ekki allir þessir óvissuþættir í sömu átt. Sumir þeirra eru þó tengdir. Má t. d. benda á dæmi 3 og 4. Hafi heildarvaxtagreiðslur aukist umfram 45% gæti það bæði komið fram í verri afkomu atvinnurekstrar og auknum frádrætti einstaklinga á vaxta-gjöldum.

Ég hef í fyrri greinargerð til háttvirtra þingnefnda giskað á, að heildaróvissa í mati á tekjum ríkissjóðs af tekjuskatti einstaklinga sé allt að 2 milljörðum kr. til eða frá, að því tilskildu að áætlun um meðaltekjubreytingu reynist rétt. Í ljósi ofan-greindra dæma mætti ætla að heildaróvissa geti verið mun meiri. Talan 2 milljarðar í þessu sambandi grundvallast því einkum á þeirri óskhyggju að óvissuþættirnir vegi hver annan upp að einhverju leyti, en leggist ekki allir á sömu hliðina.“

Í samræmi við framangreinda afstöðu leggjum við undirritaðir til að frv. verði samþykkt með þeim breytingum sem við flytjum tillögur um á sérstöku þingskjali.

Alþingi, 14. apríl 1980.

Ólafur Ragnar Grímsson,
form., frsm.

Guðm. Bjarnason.

Davíð Aðalsteinsson.