

**Ed.**

**746. Nefndarálit**

[342. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt.

Frá meiri hl. fjárhags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur athugað frumvarpið á fundum sínum. Hún varð ekki sammála um afgreiðslu þess. Meiri hl. leggur til að frumvarpið verði samþykkt með breytingum sem fluttar eru tillögur um á sérstöku þingskjali.

Til viðræðna við nefndina komu m.a. fulltrúar frá fjármálaráðuneytinu, ríkisskattstjóra, Alþýðusambandi Íslands, Vinnuveitendasambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Bandalagi háskólamanna í þjónustu ríkisins, Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands og Félagi áhugamanna um úrbætur í húsnæðismálum. Skriflegar umsagnir, sem bárust frá þessum aðilum, fylgja nefndarálitinu sem fylgiskjöl.

Á fundum nefndarinnar var auk frumvarps þessa fjallað samhliða um frumvarp til laga um staðgreiðslu opinberra gjalda og frumvarp til laga um gildistöku laga um staðgreiðslu opinberra gjalda, enda verða þau ekki eðli málsins samkvæmt slitin úr tengslum hvert við annað. Fulltrúar þeirra hagsmunasamtaka, er að framan greinir og komu á fund nefndarinnar, lýstu því yfir að í grundvallaratriðum væru þeir fylgjandi staðgreiðslukerfi skatta. Hins vegar kom fram að þá greinir nokkuð á um hvernig staðið skuli að breytingum á skattkerfinu í heild sinni samhliða upptöku staðgreiðslukerfis beinna skatta.

Ábendingar komu fram um ýmis atriði, m.a. um nokkrar nauðsynlegar breytingar á frumvörpunum. Að auki var bent á nokkur atriði sem afla þyrfti nánari upplýsinga um áður en skattkerfisbreytingunni verður hrint í framkvæmd. Þá voru nefndinni kynntar fyrstu niðurstöður Þjóðhagsstofnunar á heildaráhrifum frumvarps þess sem hér um ræðir. Samanburður Þjóðhagsstofnunar á núgildandi álagningarkerfi og fyrirhuguðu álagningarkerfi samkvæmt þessu frumvarpi miðað við áætlaðar tekjur ársins 1987 bendir til þess að tekjuskattur muni lækka um 235–435 millj. kr. nái frumvarpið ásamt áðurnefndum frumvörpum um staðgreiðslu opinberra gjalda og gildistöku þeirra fram að ganga. Útreikningur Reiknistofnunar Háskóla Íslands benda til sömu niðurstöðu.

Meiri hl. telur að ekki sé unnt að afla frekari upplýsinga en gert hefur verið um áhrif svo róttækrar skattkerfisbreytingar sem hér um ræðir né ganga frá fullmótuðum breytingartillögum ef þurfa þætti á þeim mjög svo skamma tíma sem til stefnu er fram að þinglokum. Á hitt er hins vegar að líta að þær upplýsingar, sem ekki hafa verið tók á að afla, varða að mati meiri hl. ekki framgang skattkerfisbreytingarinnar í heild sinni. Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á því að tími gefst til þess á næstu mánuðum að fara frekar í saumana á þeim atriðum sem nánari athugunar þarfnast og leggja fram breytingartillögur á komandi haustþingi, þyki slíkt nauðsynlegt. Hafa verður í huga í þessu sambandi að þar sem hrinda á staðgreiðslukerfinu í framkvæmd um næstu áramót verður að nýta þann tíma, sem til stefnu er, mjög vel. Er því nauðsynlegt að hraða umfjöllun um málið og afgreiða það á þessu þingi. Fjármálaráðherra hefur lýst því yfir að eðlilegt sé og rétt að endurskoða ýmis einstök ákvæði frumvarpsins þegar niðurstöður álagningar opinberra gjalda í ár liggja fyrir. Auðveldara verður þá að fá rétt mat á áhrif einstakra liða á grundvelli nýjustu upplýsinga um álagningu skatta árið 1987. Nefndin leggur því til að frumvarpið verði samþykkt með þeim breytingum sem áður var rætt um og nú skulu skýrðar nánar:

1. Að tillögu fjármálaráðherra er lagt til að millifæranlegur persónuafsláttur á milli hjóna verði 80% í stað 75% eins og kveðið er á um í frumvarpinu. Tekið skal fram að fjármálaráðherra hafði ákveðið að þetta hlutfall millifæranlegs persónuafsláttar skyldi vera 80% áður en frumvarpið var lagt fram. Vegna þess hve prentun frumvarpsins var langt komin er ákvörðun þessi var tekin var hins vegar látið við svo búið standa, en þess í stað ákveðið að koma breytingartillögu að í nefndinni.

Komið hefur í ljós að fjárhæð sjómannaafsláttar á dag skv. 10. gr. frv. er að mati fjármálaráðuneytisins vanáætluð um 50 kr. og er því lögð til breyting í samræmi við þessar upplýsingar. Þetta er þó eitt þeirra atriða sem nánar yrði kannað eftir að álagning 1987 hefur farið fram.

2. Nauðsynlegt þykir að lækka skatthlutfall tekjuskatts þeirra sem ekki eru skattskyldir að fullu hérlendis til samræmis við þær breytingar sem frumvarpið hefur að öðru leyti í för með sér á skattstigum. Hér er einkum um þá aðila að ræða sem eru heimilisfastir erlendis en njóta greiðslna héðan, t.d. lífeyrisgreiðslna, arðs eða launa vegna starfs hér á landi í

skemmri tíma. Tekið skal fram að umræddir aðilar njóta ekki persónuafsláttar eins og þeir sem ótakmarkaða skattskyldu bera hérlendis. Því er lagt til að breyting verði gerð á 71. gr. laganna í þá veru sem kveðið er á um í 2. tölul. breytingartillagna meiri hl.

3. Þá er lagt til að ákvæðið um skattvísitölu í lögnum haldi gildi sínu varðandi ýmsar fjárhæðir er tengjast skattlagningu eignatekna, lágmarksfjárhæð eigna sem heimilt er að gjaldfæra á kaupári og ákvörðun eignarskatts, enda felur þetta frumvarp ekki í sér efnisbreytingar á þessum atriðum. Um þetta atriði fjallar 3. tölul. breytingartillagna meiri hl.

4. Loks er í 4. tölul. lagt til að breyting verði gerð á 2. og 4. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I í því skyni að gera það skýrara.

Þrátt fyrir breytingartillögur þær, sem meiri hl. flytur og að framan greinir, er ljóst að á næstu mánuðum verður að athuga ýmsa þætti málsins og leggja fram breytingartillögur á haustþingi ef þurfa þykir. Þau atriði, sem meiri hl. telur nauðsynlegt að gefa sérstakan gaum í þessu sambandi, eru:

1. Endurskoða þarf álagningarkerfi frumvarpsins með hliðsjón af þeim upplýsingum sem álagning opinberra gjalda á árinu 1987 leiðir í ljós. Með þessum hætti ætti að vera tryggt að nýjustu upplýsingar liggi til grundvallar skattkerfisbreytingunni.

2. Athuga þarf nánar áhrif þess að afnema skattfrelsi fæðispeningagreiðslna sjómanna á hag þeirra í skattalegu tilliti og hvort eðlilegt sé að gera þar á breytingu. Enn fremur þarf að sannreyna að fjárhæð sjómannaafsláttar verði í eðlilegu samræmi við hag þeirra af núverandi kerfi.

3. Nauðsynlegt er að kanna sérstaklega ákvæði laganna um húsnæðisbætur og vaxtaafslátt og hvort ná megi þeim markmiðum sem þar er stefnt að með öðrum hætti eða annarri útfærslu. Sérstaklega verði athugað hvort koma megi til móts við þann hóp manna sem verst varð úti framan af áratugnum vegna misgengis lánskjaravísitölu og launa.

4. Þá er nauðsynlegt að endurskoða ákvæði laga um húsnæðissparnaðarreikninga og gera tillögur um hvernig með skattaflátt, sem þau veita sparendum, skuli fara eftir að skattkerfisbreytingin tekur gildi.

5. Athuga þarf nánar hvort taka beri sérstakt tillit til námsmanna sem eru að ljúka námi og verða af því hagræði eftirágreiðslukerfisins sem felst í því að þurfa ekki að greiða skatt fyrir en einu ári eftir að námi lýkur. Á sama hátt þyrfti að kanna nánar áhrif afnáms námsmannafrádráttar eftir að námi lýkur.

6. Þá þyrfti að kanna hvort leiðréttta beri hlut þeirra sem flytja til landsins á árinu 1988, en hafa á árinu 1987 greitt tekjuskatt hérlendis vegna tekna á árinu 1986, jafnframt því að greiða staðgreiðsluskatt til erlends ríkis vegna launatekna sinna þar samfara búsetu. Þessir menn missa á sama hátt og námsmenn af hagræði eftirágreiðslukerfisins við það að flytja heim eftir að staðgreiðsla hefur verið tekin upp hérlendis.

Að lokum vill meiri hl. áréttta það sem fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu um heildarendurskoðun beinna skatta hér á landi. Lítur hún svo á að frumvarp þetta og fylgifrumvörp þess séu í raun aðeins fyrsta skrefið í þessari endurskoðun. Þau atriði, sem hér um ræðir, eru einkum skattlagning eignatekna, eignarskattur og síðast en ekki síst skattlagning félaga. Á þetta atriði verður að leggja ríka áherslu að mati meiri hl. og er það í samræmi við samhljóða afstöðu fulltrúa þeirra hagsmunasamtaka sem á fund nefndarinnar komu.

Með hliðsjón af framanrituðu leggur meiri hl. til að frumvarpið verði samþykkt með breytingartillögum sem fluttar eru á sérstöku þingskjali. Minni hl. munu skila sérálitum.

Alþingi, 4. mars 1987.

Ey. Kon. Jónsson,  
form., frsm.

Jón Kristjánsson.  
Valdimar Indriðason.

Egill Jónsson.

## Fylgiskjal I.

*Þjóðhagsstofnun:*

### **Minnisatriði um nógildandi álagningarkerfi skatta í samanburði við fyrirhugað staðgreiðslukerfi. (3. mars 1987.)**

Í meðfylgjandi töflu er sýndur samanburður á nógildandi álagningarkerfi og fyrirhuguðu staðgreiðslukerfi miðað við áætlaðar tekjur ársins 1987. Forsendur þessara útreikninga eru þessar helstar:

1. Tekjuhækkun milli árána 1985 og 1986 er áætluð 35% á launþega en 20% á þessu ári frá árinu 1986.
2. Samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi um upptöku staðgreiðslukerfis í byrjun næsta árs er reiknað með að skattafsláttur verði 11 500 kr. á einstakling á mánuði m.v. verðlag í febrúar 1987 mælt á mælikvarða lánskjaravísitölu, eða 138 000 kr. á ársgrundvelli. Lausleg áætlun gefur til kynna að þessi afsláttur gæti numið 139 500 kr. að meðaltali á þessu ári. Byggir hún á reglum frumvarpsins um endurskoðun afsláttarliða tvisvar sinnum á ári, eða í júní og desember, með hliðsjón af breytingum lánskjaravísitölu. Raunar gerir frumvarpið ráð fyrir að þeirri aðferð verði beitt á alla afsláttarliði staðgreiðslukerfisins. Í þessum útreikningum er hins vegar miðað við að barnabætur og barnabótaauki verði sama fjárhæð í áætluðu staðgreiðslukerfi og reiknað er með í álagningu ársins 1987 samkvæmt nógildandi kerfi.
3. Samkvæmt upplýsingum frá fjármálaráðuneyti má gera ráð fyrir að áætlaður sjómannaafsláttur, sem kemur í stað sjómanna- og fiskimannafrádráttar í nógildandi kerfi, verði 420 millj. kr. í heild miðað við árið 1987. Er þá reiknað með að þessi afsláttur verði heldur hærri en tölur staðgreiðslufrumvarpsins gefa til kynna.
4. Varðandi afslátt vegna ökutækjastyrks og dagpeninga er í meðfylgjandi útreikningum annars vegar við það miðað að nálægt þriðjungur þessara liða samsvari útlögðum kostnaði og hins vegar um helmingur. Pennan lið er auðvitað erfitt að meta og hér er því um hreina ágiskun að ræða.
5. Áætlað er að húsnæðisbætur gangi til 5000–6000 fjölskyldna á árinu 1987 og kostnaður verði því um 300–330 millj. kr. Þá er gert ráð fyrir að 12 000 til 12 500 fjölskyldur fái vaxtaafslátt. Meðalvaxtaafsláttur á fjölskyldu er áætlaður um 25 þús. kr. og kostnaður því rúmlega 300 millj. kr.

#### **Helstu niðurstöður.**

Í aðalatriðum eru niðurstöður þessa samanburðar þær að skatttekjur ríkisins eru 235–435 millj. kr. minni samkvæmt nýju skattkerfi samanborið við áætlaða álagningu ársins 1987 miðað við gildandi kerfi. Þetta er í samræmi við þau áform sem lýst er í greinargerð með frumvarpi til laga um breyting á lögum um tekju- og eignarskatt sem nú liggur fyrir Alþingi.

Hvað snertir sveitarfélög er hins vegar meiri munur á áætluðum tekjum. Forsendur frumvarpsins fela í sér verulega lækkun á tekjum þeirra af útsvari. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir 6,25% útsvari sem skilar sveitarfélögunum um 6,4 milljörðum kr. Miðað við áform sveitarfélaga er hins vegar áætlað að tekjur þeirra af útsvari nemi um 7,3 milljörðum kr. í ár. Þar munar því 900 millj. kr. Til þess að sveitarfélögin næðu þessum tekjum þyrfti álagt útsvar að hækka úr 6,25% í nálægt 7,2% sem er 0,2% hærra en hámarkið er samkvæmt

frumvarpinu. Í þessu sambandi er þó vert að benda á að skýringin á þessum mun er að hluta fólgin í mismunandi forsendum um verðlags- og tekjuáform. Sveitarfélögin virðast ganga út frá meiri tekju- og verðlagsbreytingum á þessu ári í sínum áætlunum en gert er ráð fyrir hér. Þessi forsenda þeirra fæli jafnframt í sér að staðgreiðslukerfið gæfi meiri tekjur en áætlað er í þessum útreikningum. Með staðgreiðslu skatta skiptir þessi munur á forsendum hins vegar ekki sama máli og áður.

Í sambandi við þessa útreikninga er vert að leggja áherslu á að hér er um fyrstu skoðun á áhrifum fyrirhugaðra skattabreytinga að ræða. Mörg atriði þarf að skoða nánar, sérstaklega að því er varðar einstaka frádráttarliði og áhrifin á mismunandi tekjuhópa. Sum þessara atriða er enn fremur ákaflega erfitt að meta af nákvæmni á þessu stigi. Þess vegna er vakin athygli á því að endanleg skatthlutföll þarf e.t.v. að endurmeta á komandi hausti þegar niðurstöður um álagningu skatta á þessu ári liggja fyrir.

### Samanburður á núgildandi álagningarkerfi og fyrirhuguðu staðgreiðslukerfi miðað við áætlaðar tekjur ársins 1987.<sup>1)</sup>

#### Allir framteljendur.

	Áætluð álagning ársins 1987:	
	Núgildandi kerfi:	Staðgreiðslukerfi:
	m.kr.	m.kr.
<b>A. Skattar ríkisins:</b>		
Tekjuskattur .....	14 750	29 205
Sjúkratryggingagjald .....	400	—
Eignarskattur og eignarskattsauki .....	720	720
Sóknar- og kirkjugarðsgjald .....	450	—
Framkvæmdasjóðsgjald .....	150	—
<b>Álagning alls, brúttó .....</b>	<b>16 470</b>	<b>29 925</b>
Nýttur persónuafsláttur .....	8 900	21 270
Sjómannaafláttur .....	—	420 <sup>2)</sup>
Afláttur v/ökutækjastyrks og dagpeninga .....	—	300–400 <sup>3)</sup>
Vaxta- og húsnæðisafsláttur .....	—	600–700
Barnabætur .....	1 800	1 800
<b>Frádráttur alls .....</b>	<b>10 700</b>	<b>24 390–24 590</b>
<b>Álagning ríkisins, nettó .....</b>	<b>5 770</b>	<b>5 335–5 535</b>
Mismunur .....	235–435	
<b>B. Útsvar sveitarfélaga:</b>		
Útsvar .....	7 330	6 405
Mismunur .....	905	

1) Áætluð tekjubreyting milli árána 1985 og 1986 er 35%, en á þeirri forsendu byggir áætluð álagning 1987 skv. núgildandi kerfi. Tekjuuppfærsla ársins 1987 er hins vegar 20% á áætlaðar tekjur 1986, en áætluð álagning staðgreiðslukerfis tekur mið af þeirri forsendu.

2) Samkvæmt upplýsingum fjármálaráðuneytis.

3) Neðri mörkin miða við að nálægt þriðjungur þessara greiðslna samsvari útlögðum kostnaði en þau efri að helmingur sé nær lagi.

## Fylgiskjal II.

*Alþýðusamband Íslands:*

### **Minnisblað um skattabreytingar.** (2. mars 1987.)

#### **Aðdragandi.**

Í kjölfar tekjuskattsálagningar á síðasta sumri voru skattamál víða til umfjöllunar vegna óánægju sem þá gætti vegna skattahækkana. Í tengslum við þessa umfjöllun komu enn á ný á dagskrá hugmyndir um upptöku staðgreiðslu opinberra gjalda. Í kjölfarið, nánar tiltekið þann 4. sept. 1986, voru skattamál til umræðu í miðstjórn Alþýðusambandsins. Voru þá m.a. ræddar hugmyndir um róttækar breytingar á tekjuskatti einstaklinga. Reifaðar voru hugmyndir um eitt skatthlutfall og háan almennan afslátt, afnám flestra frádráttarliða gildandi kerfis, jafnframt upptöku staðgreiðslukerfis. Ákveðið var að áfram skyldi unnið að frekari tillögugerð um þetta efni.

Samhliða undirbúningi að kröfugerð fyrir nýja kjarasamninga var frekar hugað að þessu máli og m.a. fengin heimild fjármálaráðuneytisins til þess að skoða áhrif slíkrar einföldunar skattakerfisins, sem hér um ræðir, í reiknilíkani ráðuneytisins. Af ýmsum ástæðum dróst þetta fram undir formannafund ASÍ sem haldinn var í nóvember. Þessir útreikningar staðfestu þá hugsun að einföldun skattkerfisins væri möguleg án þess að niðurstöðurnar yrðu mjög misvísandi eftir fjölskyldugerð og tekjum.

Í framhaldinu voru meginefni hugmyndanna bréfuð til ríkisstjórnar sem tók jákvætt í þær. Ekki fer á milli mála að grundvallaratriði þeirra breytinga, sem nú eru til umfjöllunar á Alþingi, eru sóttar í þessar hugmyndir sem Alþýðusambandið lagði fram í samningunum fyrir í vetur. Þetta dregur ekki úr því að geysimikið starf hefur síðan verið unnið og áreiðanlega finnast ekki mörg dæmi um svo skjót viðbrögð embættismannakerfis þegar um jafnflóknar lagabreytingar er að tefla.

Á það verður að leggja þunga áherslu að þær breytingar, sem nú eru til umræðu, snúa fyrst og fremst að tekjuskatti og útsvari launamanna. Þessi þáttur skattalagabreytinga skiptir almennt launafólk mjög miklu máli og það er þrifnaðarmál að ljúka þeirri kerfisbreytingu sem staðgreiðslan er. Hitt verður jafnframt að undirstrika að strax í kjölfarið verði undinn bráður bugur að einföldun og endurskoðun á fyrirtækjasköttum. Að hluta til er þetta knýjandi mál vegna breytinga sem nú er fjallað um. Einnig er löngu tímabært að samræmd ákvæði verði lögfest um meðferð eignatekna einstaklinga. Fleiri atriði mætti nefna en um þessi þarf vart deila.

Hér fara á eftir nokkrar athugasemdir við þrjú þeirra frumvarpa sem nú eru til umfjöllunar á Alþingi. Hér er ekki fínt í saumana farið heldur aðeins tínt til það sem mestu þykir skipta.

#### **1. Almennar athugasemdir.**

Ekki hefur að svo komnu máli reynst unnt að meta frumvörpin og áhrif þeirra í heild sinni. Breytingar, sem í þeim felast, eru svo róttækar að þær hljóta að koma misjafnlega niður, einkum vegna þess að stækkun skattstofnsins og afnám frádráttarliða kemur einstaklingsbundið mjög misjafnlega út.

Með bréfi til fjármálaráðherra þann 17. febrúar s.l. óskaði Alþýðusambandið eftir því að þá þegar yrði gerður „viðtækur samanburður á áætluðum gjöldum ársins 1987 skv. núgildandi skattareglum og opinberum gjöldum skv. frumvörpum, miðað við að skattareglur þeirra giltu á yfirstandandi ári og að teknu edlilegu tilliti til launa- og verðlagsbreytinga.“

Þetta hefur því miður dregist mjög, en er að sjálfsögðu forsenda þess að skýr heildarmynd fái af áhrifum fyrirhugaðra skattalagabreytinga. Að svo komnu máli er því ekki unnt að leggja neitt endanlegt mat á skatthlutfall eða einstakar fjárhæðir í tekjuskattsfrumvarpi, en ekki virðist ástæða til þess að ætla að stórvægilegra breytinga sé þörf á þeim. Auðvitað er augljóst mál að djúptækar breytingar af því tagi sem hér um ræðir eru vart framkvæmanlegar án einhvers tekjumissis ríkissjóðs þótt ekki sé stefnt að almennri skattalækkun sem máli skiptir.

### Frumvarp til laga um tekju- og eignarskatt.

#### 2. Fæði sjómanna, 2. gr.

Í 5. tölul. 28. gr. gildandi laga er ákvæði sem kveður á um að fæði sjómanns, er hann fær hjá útgerðarmanni, skuli ekki teljast til tekna. Bátasjómenn hafa ekki frítt fæði en fá þess í stað greidda fæðispeninga. Augljóst misræmi er í þessu efni og edlilegt verður að telja, með tilliti til allra aðstæðna, að fæði á sjó verði með öllu skattfrjálst.

#### 3. Ökutækjastyrkir og dagpeningar, 3. gr.

Á framtölum 1986 nema dagpeningar og bifreiðastyrkir um 1400 millj. kr. Þar af eru síðartöldu styrkir 1030 millj. kr. Augljóst er og á almannavitorði að frádráttarheimildir þessar hafa verið stórlega misnotaðar og brýn nauðsyn er því á mjög hertum ákvæðum um þær. Miklu skiptir hver framkvæmdin verður. Samhliða þeim breytingum sem hér er um að ræða er nauðsynlegt að herða mjög ákvæði um frádrátt frá rekstrartekjum vegna bifreiða- og ferðakostnaðar. Treysta verður á að slíkar breytingar nái fram að ganga á haustþingi.

#### 4. Húsnæðisbætur, 11. gr. B.

Nokkurt misræmi er á milli efnisákvæða greinarinnar og því sem í greinargerð segir. Nauðsynlegt að samræma í anda greinargerðarinnar.

#### 5. Framreikningur fjárhæða, 18. gr.

Í 18. gr. frv. eru ákvæði þess efnis að fjárhæðir, persónuafsláttur, barnabætur o.fl. skuli hækka tvisvar á ári, þ.e. 1. janúar og 1. júlí ár hvert, í samræmi við hækkun lánskjaravísitölu frá desember til júní og frá júní til desember næst á undan. Fjárhæðir frv. eru miðaðar við lánskjaravísitölu í febrúar, 1594 stig, og mælt fyrir um að þær hækki frá næstu áramótum, í samræmi við hækkun vísitölnnar frá febrúar til desember.

Ef skoðaðar eru breytingar lánskjaravísitölu og atvinnutekna á mann frá 1980 kemur í ljós að verulegra frávika getur verið að vænta einstök ár. Í töflunni hér á eftir eru bornar saman breytingar þessara stærða og er lánskjaravísitala hvers árs þá reiknuð sem meðaltal vísitölnnar í desember næstan á undan og í júní á viðmiðunarárinu.

Hækkun atvinnutekna 1985–1987 er reiknuð samkvæmt áætlunum og bráðabirgðatölum Þjóðhagsstofnunar.

Ár	Lánskj.- vísit.	Vísit. atvt.	Hækkun lkj. %	Hækkun atvt. %	Frávik %
1980	145	100			
1981	221	156	52.4	56.0	2.4
1982	325.5	240	47.3	53.8	4.5
1983	563.5	376	73.1	56.7	-9.5
1984	860.5	480	52.7	27.7	-16.4
1985	1051.5	684	22.2	42.5	16.6
1986	1392.5	923	32.4	35.0	1.9
1987	1610.5	1131	15.7	22.5	5.9

Á árunum 1981 og 1982 hækka atvinnutekjur nokkuð umfram lánskjaravísitölu, en á árunum 1983 og 1984 er frávik með öfugum formerkjum og mun stærra. Þetta snýst aftur við á árinu 1985. Í þessu felst að ef farið hefði verið alfarið að reglum frumvarpsins að þessu leyti hefði skattbyrði lækkað á árunum 1983 og 1984 en önnur ár hefði hún vaxið.

Auðvitað eru allar líkur á að þær sveiflur, sem hér um ræðir, hefðu verið jafnaðar að einhverju marki með sérstakri lagasetningu og auðvitað má reikna með því að slíkt verði gert. Spurning til umhugsunar er þá hvort reiknireglur frumvarpsins eru ekki óþarfar og hvort ekki sé einfaldast að Alþingi ákveði hverju sinni skattvísitölu við fjárlagaafgreiðslu en ráðherra hafi heimild til þess að ákveða sérstaka hækkun umræddra fjárhæða í reglugerð ef sýnt er að skattbyrði muni að öðrum kosti verða meiri en stefnt er að hverju sinni.

#### **Frumvarp um staðgreiðslu opinberra gjalda.**

##### **6. Skattkort maka og leiðrétting staðgreiðslu, 13. gr.**

Ákvæði 13. gr. fela það í sér að samanlögð staðgreiðsla hjóna getur orðið verulega hærri en eðlilegt er. Ef tekið er dæmi af hjónum þar sem það tekjulægra er í hlutastarfi með 15 000 kr. á mánuði, en hitt á háum launum, gætu ákvæði frv. leitt til þess að staðgreiðslan yrði um 60 000 kr. hærri á ári en endanlegri álagningu næmi. Ekki er gert ráð fyrir því að tilflutningur skattkorts komi til greina í þessu tilviki. Hjón fengju því ekki leiðréttingu fyrr en við álagningu.

Nauðsynlegt er að við þessu verði séð. Til greina koma einkum þrjár leiðir sem e.t.v. er hægt að þræða allar að einhverju marki:

- a. Ekki verði um að ræða takmörkun á flutningi skattkorts milli hjóna, a.m.k. ekki ef tekjur tekjulægri makans eru óverulegar.
- b. Reglulega, t.d. ársfjórðungslega, verði samanlögð staðgreiðsla hjóna borin saman við framtaldar tekjur og mismunur endurgreiddur.
- c. Ákvæði 12. gr. frv. um aukaskattkort verði rýmkuð á þann veg að tekjulægri maki, sem fyrirsjáanlega nýtir ekki að fullu persónuafslátt sinn, geti fengið aukaskattkort með skiptum persónuafslátti sem tekjuhærri makinn nýtir að staðaldri hjá sínum launagreiðanda.

##### **7. Endurgreiðsla, 18. gr.**

Augljóst hagræði sýndist vera af því að þeir sem stunda eða ætla að stunda nám lengur en sex mánuði á ári geti sótt um sérstakt skólaskattkort, sem gildi tímabundið, en tryggi handhafa t.d. tvöfaldan persónuafslátt, a.m.k. á meðan sumarvinna stendur.

##### **8. Gildistökufrumvarp, 4. gr.**

Í 4. gr. frv. eru ákvæði sem fela í sér að reiknað endurgjald vegna ársins 1987, sem ekki nær 25% hækkun umfram verðlagsbreytingar, verði í öllum tilvikum skattlaust. Hliðstæð ákvæði eru um laun þeirra sem hafa aðstöðu til þess að ákveða sér, maka sínum og/eða börnum laun. Afar óheppilegt verður að telja að tiltekið hlutfall skuli hafa verið sett inn í frumvarpið líkt og hér er gert og fráleitt að lögbinda það þar sem líklegt er að hlutfallið verði viðmiðun við framtal 1988 vegna tekna ársins 1987. Sjálfsagt er á hinn bóginn að lögfesta heimild til álagningar á tekjur ársins 1987, hjá þessum aðilum, þegar og ef ríkisskattstjóra sýnist tekjuaukning umfram eðlileg mörk.

Varðandi ákvæði 2. mgr. um skattlagningu almennra launatekna ársins 1987 er vandséð að sýnt verði fram á að tekjuhækkun launamanns geti átt rætur að rekja til annarra þátta en aukins vinnuframlags, starfsábyrgðar eða stöðuhækkunar þannig að spurning er í hvaða tilvikum skattlagning almennra launatekna kæmi í reynd til greina.



### Fylgiskjal III.

#### *Stjórn BHMR:*

##### **Skattkerfisbreytingar.**

Stjórn BHMR er hlynnt staðgreiðslukerfi skatta en telur að þær viðamiklu breytingar, sem jafnframt eru boðaðar með fyrirbyggjandi frumvörpum, þurfi meiri undirbúning, rannsóknir og kynningu en gert er ráð fyrir. Stjórn BHMR varar við of mikilli fljótferni við kerfisbreytingarnar og minnr á vandkvæði nýja húsnæðislánakerfisins í því sambandi.

Stjórn BHMR óskaði í janúar 1985 eftir upplýsingum um tekjuskattsgreiðslu háskólamenntaðra ríkisstarfsmanna og hlutdeild þeirra í heildartekjusköttum. Þrátt fyrir ítrekaðar beiðnir hafa engin svör borist.

Áður en samþykktar eru breytingar á tekjuskattkerfi einstaklinga þurfa jöfnunaráhrif þess með tilliti til tekna, fjölskyldustærðar, aldurs og starfs skattgreiðanda að liggja fyrir. Engin ástæða er til að breyta tekjuskatti launamanna meðan ekki liggja fyrir tillögur um breytingar á skattlagningu fyrirtækja, fjármagnstekna og eigna.

Stjórn BHMR telur að eðli málsins samkvæmt sé heppilegast að koma á staðgreiðslukerfi skatta nú, en bíða með aðrar breytingar á skattakerfinu þar til heildarendurskoðun liggur fyrir, með nauðsynlegum upplýsingum um núverandi fyrirkomulag og áhrif fyrirhugaðra breytinga.

Stjórn BHMR leggur áherslu á eftirfarandi stefnumið í skattamálum:

1. BHMR leggur áherslu á að *allt* skattakerfið verði endurskoðað með það að markmiði að draga úr skattsvikum og auka jöfnuð með hliðsjón af tekjum, eignum og þörfum fjölskyldunnar.
2. BHMR mótmælir þungum tekjuskatti á launatekjur meðan fjármagns- og eignarskattar eru mjög litlir. BHMR telur að afnema beri sérsköttun á launafólki.
3. BHMR telur að ríkisstarfsmenn beri í dag verulegan hluta tekjuskatta launamanna, einkum háskólamenntaðir ríkisstarfsmenn. Ástæður þess eru m.a.: ríkið er bæði launagreiðandi og skattheimtuaðili, aðrir launagreiðendur gefa ekki upp fullar tekjur og/eða veita starfsmönnum önnur ígildi launa sem ekki koma til skattlagningar, margir geta skammtað sér tekjur eftir hagkvæmustu leiðum miðað við skattareglur hverju sinni.

##### **Greinargerð hagfræðings BHMR til stjórnar BHMR vegna frumvarpa um breytingar á skattalögum.**

#### **Meginatriði í nýjum skattafrumvörpum:**

##### *1. Tekjuskattur launamanna festur í sessi í stað afnáms hans.*

Það hefur verið yfirlýst stefna fjármálaráðherra sjálfstæðismanna að afnema beri tekjuskatt af launatekjum. Yfirlýsingar hafa komið um að afnema þennan sérskatt á launamenn í áföngum.

Með þessu frumvarpi er gengið í allt aðra átt: verið er að festa tekjuskatt af launatekjum í sessi í stað þess að minnka hann eða fella niður.

Það veldur félagsmönnum BHMR vonbrigðum.

## 2. Skattkerfisbreytingar í skjóli staðgreiðslukerfisbreytingar.

Í kynningum á frumvörpum vegna skattalagabreytinga er lögð áhersla á að megintilgangurinn sé að koma á staðgreiðslu skatta og vitnað til þess að þetta sé í samræmi við kröfur launafólks í landinu.

Með fyrirleggjandi frumvörpum er ekki aðeins komið á staðgreiðslukerfi tekjuskatts launamanna heldur gerbreytt öllu skattkerfi vegna tekna launamanna með ófyrirséðum afleiðingum á skiptingu skattbyrðar og velferðar í þessu landi. Sýnist sem verið sé að gerbreyta skattkerfinu — svo lítið beri á — í skjóli þess að verið sé að koma á eftirsóttu staðgreiðslukerfi.

Það er verið að koma í gegn meiri háttar skattkerfisbreytingum og vitnað til breiðrar samstöðu launamanna í landinu enda þótt sú samstaða sé um allt annað mál, þ.e. staðgreiðslu. Sú skoðun, að skattkerfisbreyting sé forsenda staðgreiðslukerfisins, er röng. Núverandi skattkerfi er að mestu framkvæmanlegt þrátt fyrir setningu laga um staðgreiðslu enda mun í báðum tilvikum þörf á leiðréttingum eftir á.

## 3. Heildarendurskoðun á skattkerfi snúð í endurskoðun á skattkerfi launamanna án þess að léttu skattbyrðar þeirra.

Fjármálaráðherra skipaði í nóvember s.l. nefnd til að endurskoða skattkerfið m.t.t.

1. einföldunar skattkerfis,
2. skattlagningar á eignatekjur og samhengi þess og eignarskatts,
3. skattlagningar fyrirtækja og
4. staðgreiðslu skatta.

Nefndin hefur aðeins skilað af sér hugmyndum um staðgreiðslu tekjuskatta launamanna eftir gerbreyttum forsendum en alls ekki gert neinar tillögur um breytingar á sköttun eigna, eignatekna eða fyrirtækja.

Það var skilningur BHMR að nefndin hafi átt að skoða heildarskattkerfið með það í huga að tekjuskattur á launamenn félli niður í áföngum og flyttist á aðra skattstofna, einkum tekjur fyrirtækja og fjármagnseigenda. Niðurstaða nefndarinnar er allt önnur og veldur félagsmönnum BHMR vonbrigðum.

Þessi endurskoðun á skattkerfi launamanna varðar einkum stofn skattskyldra tekna launamanna, frádráttarliði, skattstigann, breytta sköttun sjómanna og langskólagenginna, og breytta sköttun húsnæðis kaupenda og breytt viðhorf til fjölskyldusköttunar. Sem sagt skattkerfisbreytingarnar taka til flestra grundvallaratriða í tekjuskattkerfinu auk þess sem form skattlagningar breytist þannig að tekjuskattur, útsvar og önnur gjöld, sem áður höfðu mismunandi stofna og prósentu, eru nú tekin af sama stofni með einni prósentu.

### 4.1. Um breyttan skattstofn: Kostnaður talinn til launa.

Samkvæmt 5. gr. staðgreiðslulagafrumvarpsins telst til launa hvers konar endurgjald fyrir vinnu og má segja að í viðbót við eldri útsvarsstofn sé nú bætt við nokkrum kostnaðartengdum liðum eins og: ökutækjastyrkjum, dagpeningum o.fl. Um leið eru felldir niður allir frádráttarliðir. Þannig er lagt að jöfnu laun eða hvers kyns ígildi launa og svo endurgreiddur kostnaður sem launamenn hafa lagt út fyrir fyrirtæki sem þeir starfa fyrir.

Ef dagpeningar eða ökutækjastyrkir hafa þjónað starfsmönnum einkafyrirtækja sem launauppbætur má ljóst vera að fyrirtækjum er í lófa lagið að koma slíkum greiðslum með öðrum hætti til starfsmanna sinna. Hvað varðar starfsmenn ríkisins er ljóst að kostnaður ríkisins af ferðalögum starfsmanna verður miklu meiri ef fjármagna á hann með innkaupum á ríkisbifreiðum vegna uppsagna á aksturssamningum starfsmanna, með reikningsgreiðslum fyrir ferðalög starfsmanna og allt það batterí sem þarf til að yfirfara og greiða slíka

reikninga. Þetta vita starfsmenn fjármálaráðherra sem þekkja eldra fyrirkomulag þessara mála.

Með þessu hefur skattstofninn verið einfaldaður en jafnframt gerður miklu ósanngjarnari ef skattborgurum er ætlað að greiða skatt af útlögðum kostnaði fyrir fyrirtæki.

#### 4.2. Um breyttan skattstofn: Niðurfelling frádráttarliða.

Helstu frádráttarliðir gildandi skattalaga eru húsnæðis kaupfrádráttarliðir vegna vaxta- og verðbótakostnaðar, sjómannafrádráttur (10%), námsfrádráttur, giftingarfrádráttur og persónufrádráttur auk annarra smærri liða. Engir frádráttarliðir eru í nýja kerfinu. Hins vegar eiga sérstakar bótageiðslur að koma til fyrir þá sem kaupa í fyrsta sinn = húsnæðisafsláttur, sérstakur sjómannaafsláttur = 150 á úthaldsdag og afsláttur einstaklings = 11 500 á mánuði. Auk þessa bótakerfis eru einnig barnabætur með óbreyttu sniði.

Þetta hljómar e.t.v. einfalt, að setja upp bótakerfi af þessu tagi í stað þeirra frádráttarliða sem áður voru, ef markmiðið er aðeins að einfalda kerfið. En þessar breytingar fela í sér verulegan tilflutning á skattbyrðinni.

#### 4.3.

Með niðurfellingu vaxtafrádráttar vegna húsnæðisöflunar er vikið frá þeirri grundvallarreglu fyrri laga að taka tillit til fjölskyldustærðar við jöfnun húsnæðiskostnaðar. Það hefur jafnan verið meginmarkmið skattkerfisins með ívilnunum vegna húsnæðiskostnaðar að auka möguleika barnafjölskyldna til að geta búið í húsnæði sem hæfir fjölskyldustærðinni. Hið nýja fyrirkomulag með húsnæðisbótum í stað vaxtafrádráttar tekur ekki mið af þörfum fjölskyldunnar í húsnæðismálum. Þannig fá minni fjölskyldur hlutfallslega meiri aðstoð í gegnum skattakerfið. Hér er enn einu sinni verið að veða að barnafjölskyldunni en í hinu nýja húsnæðislánakerfi sem tók gildi hinn 1. september s.l. var hætt að miða lánsfjárhæð við fjölskyldustærð.

Húsnæðisbætur eingöngu til þeirra sem eru að eignast sína fyrstu íbúð eru einnig á skjön við hið dæmigerða ferli fjölskyldunnar á húsnæðismarkaðnum. Skortur á lánsfjármagni hefur leitt til þess að fólk almennt hefur þurft að fikra sig áfram í áföngum í hæfilegt húsnæði. Ungt fólk, sem hefur byrjað smátt á síðast liðnum árum og á enn eftir að fikra sig áfram í stærra húsnæði vegna fjölskyldustærðar, er með nýja fyrirkomulaginu útilokað frá þeirri aðstoð sem foreldrar þeirra (verðbólgu kynslóðin) nutu svo ríkulega.

55 000 króna húsnæðisbætur samsvara hugsanlega um 200 000 króna vaxtafrádrætti fyrir húsnæðis kaupanda með tekjur á bilinu 700–900 000 krónur. Sá sem fær fullt lán Húsnæðisstofnunar fær 2,3 millj. kr. á 3,5% vöxtum og vaxtakostnaður hans er rúmar 80 þús. kr. á ári sem vex með verðbólgu. En sá sem hefur tekið yfir 1 milljón á kjörum Húsnæðisstofnunar og skuldar 1,5 milljón á 6,5% vöxtum er kominn í 132 þús. kr. vaxtakostnað. Langstærsti hluti frádráttar húsnæðis kaupenda eftir 1982/83 hefur þó verið vegna skammtáskulda og verðbótapáttar sem hér er undanskilinn enda örðugt að spá fyrir um hann. Af þessu má vera ljóst að nýja kerfið flytur húsnæðisniðurgreiðslu frá þeim sem fjármagna húsnæði eftir fyrstu húsnæðissölu til þeirra sem eru að kaupa fyrsta húsnæði sitt. Þetta bitnar illa á barnafjölskyldum sem hafa farið út í að stækka við sig með vaxandi fjölda og aldri barna.

#### 4.4.

Sjómannafrádrátturinn er felldur niður sem 10% frádráttur, þ.e. tekjubundinn frádráttur og breytt í frádrátt sem miðar við sóknardaga, þ.e. fjölda lögskráningardaga. Þetta gæti falið í sér verulega breytingu á skattbyrði sjómanna sem flytti skattbyrði frá tiltölulega tekjulitlum sjómönnum með marga úthaldsdaga til sjómanna sem taka stóran hluta tekna sinna á stuttum tíma.

4.5.

Brottfall námsfrádráttar og eftirstöðva námsfrádráttar án nokkurra bóta felur í sér að enn er gengið á ævitekjur langskólamenntaðra manna í þessari skattalagabreytingu. Háskólamenn hafa verið með í smíðum kröfur um aukinn frádrátt vegna háskólanáms og símenntunar en þeim hefur verið stungið undan vegna loforða um að tekjuskattur launamanna verði lagður af. Háskólamenn hljóta þess vegna að krefjast menntunarálags eða bótakerfis á sama hátt og sjómenn. Með staðgreiðslufyrirkomulaginu er einnig gengið á möguleika háskólamanna þar sem fyrsta starfsár eftir langskólamenntun verður skattað jafnóðum og tekna er aflað í stað þess greiðslufrests sem nú er og munar miklu.

4.6.

Niðurfelling á giftingarfrádrætti og það að makaafsláttur skuli aðeins nýtast að  $\frac{3}{4}$  hlutum felur í sér neikvæða afstöðu í sköttun fjölskyldna og tilfærslu frá fjölskyldum til einstaklinga ef heildarskattbyrði er að öðru leyti óbreytt. Í stað giftingarfrádráttar ætti e.t.v. að koma á sérstökum fjölskyldubótum sem greiðast mánaðarlega og á sama hátt ætti að vera unnt að greiða mökum sem ekki nýta sér fullan persónuafslátt ónotaðan hluta hans beint út.

5. *Um breytta skattprósentu: Tekjuskattur án jöfnunarhlutverks.*

Því er lýst í greinargerð með frumvörpunum að erlendis sé komið úr tísku að beita tekjuskatti til jöfnunar tekjum og hann sé fremur hugsaður þannig að þeir sem hafi svipaðar tekjur greiði sambærilega skatta. Þetta virðist höfuðröksemdin fyrir því að aðeins er nú ein skattprósenta og gildir þá einu hvort verið er að skatta einstaklinga með 30, 80, 130 eða 180 þúsund króna mánaðartekjur. Þetta má bera saman við þrjú stig skattprósentu til tekjuskatts (18%, 28,5% og 38,5%) ofan skattleysismarka.

6. *Samanburður á heildaráhrifum.*

Hvergi í fyrirbyggjandi frumvörpum er reynt að taka trúverðug dæmi um heildaráhrif skattbreytinganna. Þau fáu dæmi, sem eru dregin, eru raunar mjög villandi þar sem þau annars vegar sýna ekki samanburð á gildandi skattalögum og áhrifum frumvarpanna og hins vegar sýna ekki nema lítinn hluta af þeim kerfisbreytingum sem verða mundu með samþykkt frumvarpanna og geta breytt miklu um skattbyrði einstaklinga og fjölskyldna. Það er ljóst af fyrirbyggjandi gögnum að verulegar breytingar geta orðið á skattbyrði skattgreiðenda. Það er sjálfsögð krafa að almennar breytingar og spönn mögulegra hámarksbreytinga á skattbyrði séu kynntar þingmönnum og almennungi með kýrskýrum dæmum.

Þau dæmi, sem hér er lýst eftir, eiga að lýsa samspili hinna ýmsu þátta breytinganna gagnvart venjulegum fjölskyldum í landinu: 2–3 barna í fjölskyldum sem þegar eiga fyrstu íbúð en eru í of litlu húsnæði engu að síður og hafa aðeins meðaltekjur. Í dæmum þarf að sýna það sem almennt má telja líklegt en einnig óvenjulegar en mögulegar aðstæður. Dæmin þarf síðan að skoða sérstaklega út frá mismunandi tekjum, fjölskyldustærð, hvort fyrirvinna er sjómaður eða menntamaður með námsskuldur á baki en báðir fá mjög breytta skattmeðferð.

Hér fylgja dæmi um spurningar sem vakna vegna fyrirbyggjandi frumvarpa. Hver þeirra um sig þarfnast sjálfstæðs svars en auðvitað verður einnig að skýra heildarsamhengi og innbyrðis samhengi þeirra allra. Einungis það getur varpað ljósi á eðli skattbreytinganna sem hér um ræðir.

1. Almennar spurningar um gerð núgildandi skattkerfis hvað varðar húsnæðis-kaupendur.

Hver var vaxta- og verðbótafrádráttur á tekjuárinu 1985 og 1986?

1.1. Hvernig dreifðist hann á einstaklinga eftir tekjubilum?

1.2. Hvernig dreifðist hann á hjón/sambýlisfólk eftir tekjubilum?

1.3. Hvernig dreifðist hann á húsnæðis kaupendur eftir því hvort þar voru fyrstu kaupendur húsnæðis eða aðrir?

1.4. Hvernig dreifðist á hann fyrstu húsnæðis kaupendur eftir fjölskyldustærð og tekjubilum?

2. Almennar spurningar um „nýja“ húsnæðisbótakerfið.

Hve miklum fjármunum er ætlað að verja til húsnæðisafsláttar skv. nýju kerfi?

2.1. Hver er áætlaður fjöldi þeirra sem munu njóta kerfisins?

2.2. Hver er áætluð samsetning þeirra sem munu fá húsnæðisafslátt með tilliti til fjölskyldustöðu og tekna?

2.3. Hvernig munu nýjar útlánareglur Húsnæðisstofnunar breyta fjölda og samsetningu þess hóps sem nýtur almennrar fyrirgreiðslu húsnæðis- og skattkerfis með tilliti til fjölskyldustöðu og tekjubila?

2.4. Hvað liggur til grundvallar tölunni 55 000 krónur í þessu sambandi og hvenær eiga þær að koma til greiðslu (staðgreiddur eða eftir á, — verðbættur)?

3. Stefnumótandi spurningar um húsnæðisbótakerfið.

3.1. Er það meðvituð stefna stjórnvalda að færa grundvöll húsnæðisbótakerfis frá viðmiðum um þarfir fjölskyldna til einstaklingsviðmiða útlánakerfis húsnæðisstjórnar þar sem höfuðviðmiðun er hvort viðkomandi einstaklingur hafi verið í lífeyrissjóði tiltekinn tíma og hvort hann sé að kaupa í fyrsta sinn — en ekki fjölskyldustærð og þarfir?

3.2. Ef styðja á einstaklinga til kaupa í fyrsta sinn — en ekki horfa á þarfir (barna)fjölskyldna — þá má spyrja hvers vegna þessi stuðningur er bundinn við að vera notaður allur í einu og á tilteknu tímabili en ekki í sjálfsvaldi hvers og eins hvenær hann notar sér lánamöguleika sinn til fullnustu og þá sjálfræði um notkun afsláttarmöguleikanna á sama hátt?

3.3. Ef það er stefna stjórnvalda að styðja einmitt einstaklinga í fyrstu húsnæðis kaupum má trúlega gera það á þann hátt að lækka vexti þeirra á láni frá Húsnæðisstofnun í stað þess að setja upp stórt bótakerfi?

3.4. Eftir stendur spurningin hvernig mæta eigi þörfum fjölskyldna, einkum þeirra, sem búa í allt of litlu eigin húsnæði, hafa litla lánamöguleika í opinbera kerfinu á niðurgreiddum vöxtum og nú á að svipta frádráttarmöguleikum á vaxta- og verðbóttagjöldum?

4. Um bráðabirgðaákvæði vegna vaxtaafsláttar.

4.1. Hvað ræður vaxtaafslætti: umskrifa þarf og gera 2. mgr. I. bráðabirgðaákvæðis skýrari. Á að lesa þetta svona:

<i>Dæmi:</i>	Tekjur einstaklings/tekjuhærri maka . . . . .	1 000 000
	Vaxtafrádráttur . . . . .	300 000
	7% regla . . . . .	70 000
	300 000–70 000 . . . . .	230 000
	Vaxtaafsláttur 30% . . . . .	69 000

4.2. Hvers vegna er ekki miðað við árin 1983–87?

4.3. Hvernig greiðist vaxtaafsláttur?

## 7. Lokaorð.

Það blasir við að miklar breytingar mundu eiga sér stað í íslensku skattkerfi og húsnæðisstefnu ef frumvörp þessi næðu fram að ganga. Ég tel að BHMR hljóti að vera andsnúið lagabreytingum sem fela í sér aukinn launamannaskatt og jafnvel ef frumvörpin fela aðeins í sér að núverandi launamannaskattur er festur í sessi. Það er skoðun mín að koma megi á staðgreiðslu skatta án þess að gerð sé um leið meiri háttar skattkerfisbreyting

af því tagi sem hér er boðuð. Hins vegar er ég sammála þeirri meginstefnu frumvarpsflytjenda að koma á einföldun skattkerfisins. Hér held ég þó að einföldun skattkerfisins sé um of gerð á kostnað barnafjölskyldna, þeirra sem eignast hafa sitt fyrsta húsnæði nú þegar, hluta sjómanna og menntamanna. Helstu atriði gagnrýni minnar eru þessi:

1. Tekjuskattur launamanna er ekki afnuminn heldur festur í sessi.
2. Reynt er að koma á verulegum breytingum á skattkerfi í skjóli staðgreiðslukerfisbreytinga.
3. Frumvörpin virðast fela í sér umfangsmiklar breytingar á skattbyrðum launamanna.
4. Frumvörpin fela í sér breytingar sem minnka almenna húsnæðisaðstoð við barnafjölskyldur.

#### **Fylgiskjal IV.**

*Vinnuveitendasamband Íslands:*

#### **Minnisblað um skattabreytingar.** (3. mars 1987.)

##### **Einfalt staðgreiðslukerfi.**

Með þeim skattafrumvörpum, sem nú eru til meðferðar á Alþingi, hefur verið smíðað einfalt kerfi til að skattleggja launatekjur jafnóðum og þær eru greiddar. Slíkt staðgreiðslukerfi skatta leggur þungar kvaðir á fyrirtæki sem þurfa að leggja á og skila skattinum. Það er forsenda þess að vel takist til við framkvæmd staðgreiðslukerfisins að það sé sem allra einfaldast. Það er því afar brýnt að engar þær breytingar verði gerðar á skattafrumvörpunum sem geri staðgreiðsluna á einhvern hátt flóknari en þar er gert ráð fyrir. Þetta skiptir algjörlega sköpum fyrir sundurlausa framkvæmd staðgreiðslunnar.

##### **Kynning er nauðsynleg.**

Nauðsynlegt er að hefja rækilega kynningu á skattabreytingunum þegar eftir afgreiðslu þeirra á Alþingi. Æskilegt væri að fjármálaráðuneytið og embætti ríkisskattstjóra tækju saman efni til kynningar á staðgreiðslunni sem samtök atvinnuveganna gætu dreift til félagsmanna sinna.

##### **Bifreiðastyrkir og dagpeningar.**

Í athugasemdum með frumvarpinu um breytingu á lögum um tekjuskatt segir að „sönnuð útgjöld vegna móttækinnna ökutækjastyrkja og dagpeninga verði frádráttarbær frá tekjum við álagningu tekjuskatts“, þótt þau verði ekki frádráttarbær í staðgreiðslu. Enn fremur segir að gert sé ráð fyrir „hertum reglum varðandi mat á því hvort hér sé um raunveruleg útgjöld að ræða eða ekki“. Æskilegt væri að þessar reglur verði kynntar sem fyrst til að eyða óvissu um framkvæmd. Ljóst er að fjöldamörg atriði í skattabreytingunum munu hafa áhrif á vinnumarkaðinn með ýmsum hætti. Það er því nauðsynlegt að sem nákvæmest útfærsla á breytingunum liggi fyrir sem fyrst til að auðveldara verði að átta sig á áhrifunum.

##### **Skattvísitala.**

Í frumvarpinu eru felld úr gildi núverandi ákvæði um skattvísitölu. Í staðinn koma ákvæði um að persónuafsláttur og barnabætur skuli breytast með lánskjaravísitölu tvisvar á

ári. Æskilegt er að þessar fjárhæðir breytist innan hvers árs með einhverjum þeim verðmælikvarða, sem reiknaður er reglulega, t.d. lánskjaravísitölu, en ekki eftir áætluðum stærðum. Hins vegar hljóta tekjubreytingar einnig að ráða talsverðu um þessar stærðir og því nauðsynlegt að endurskoða þær á eins til tveggja ára fresti með tilliti til tekjubreytinga. Þótt framangreindar fjárhæðir séu bundnar lánskjaravísitölu eru ýmsir aðrir liðir í tekjuskattkerfinu sem þarf að breyta frá ári til árs með tilliti til verðbólgu, tekjubreytinga eða annarra þátta. Þessa liði mætti færa til með skattvísitölu á svipaðan hátt og í núverandi kerfi. Að þessu þarf að huga.

#### **Frekari skattabreytingar.**

Inn í tekjuskattaumræðuna nú hefur fléttast umræða um tekjuskatt félaga og skattlagningu atvinnurekstrar- og eignatekna almennt. Víða um heim er verið að gera breytingar á skattlagningu atvinnurekstrar og á eignatekjum og ganga þær nokkuð í sömu átt og breytingar á skattlagningu einstaklinga. Í þessari umræðu þarf að hafa eftirfarandi í huga:

- Það er vissulega kostur að hafa skattkerfið einfalt og það á að vera réttlátt. Við verðum hins vegar að gæta vel að því að fjármagnsmarkaður hér á landi er nú sem betur fer mun fjölbreyttari en áður var. Það verður því að skoða skattlagningu félaga í nánú samhengi við skattlagningu annarra eigna- og fjármagnstekna.
- Við umfjöllun um skattlagningu eigna og eignatekna er nauðsynlegt að hafa í huga að við þurfum að auka sparnað og beina honum í auknum mæli inn á fjármagnsmarkaðinn. Þær breytingar, sem gerðar verða á skattlagningu eigna og eignatekna, þurfa því góðan undirbúning og langan aðdraganda til þess að þær hafi ekki neikvæð áhrif á sparnað og fjármagnsmarkað.

Okkur er nauðsynlegt að beina fjármagni í atvinnurekstur, við þurfum að treysta íslenskt atvinnulíf í harðnandi samkeppni við erlend fyrirtæki. En atvinnurekstri fylgir áhætta og það þarf að taka tillit til hennar við skattlagningu. Það þarf að treysta eiginfjárstöðu fyrirtækja og örva til fjárfestingar í fyrirtækjum. Þetta gerist ekki á skömmum tíma. Það þarf að gæta þess að skattkerfið vinni ekki gegn þessu og einnig að styðja við það með beinum aðgerðum eins og þegar er vísir að.

Nú er verið að gera veigamiklar breytingar á framkvæmd skattlagningar á launatekjur. Þessu þarf að fylgja eftir með breytingum á skattlagningu eignatekna þar sem þess verði gætt að samræmi sé í skattlagningu allra eignatekna. Kerfið má ekki letja til sparnaðar — og reyndar þarf það að örva sparnað í atvinnurekstri — og það á að vera einfalt í framkvæmd. Það verður vægast sagt erfitt að samræma öll þessi sjónarmið og það er því betra að flýta sér hægt við undirbúning að þessum breytingum. Margt af því sem gagnrýnt er í skattamálum í dag snertir framkvæmd skattlagningar og skatteftirlits en ekki lagasetningu. Þessa þætti má bæta á meðan ný lagasetning er vandlega undirbúin.

#### **Fylgiskjal V.**

*Ahugasemur um úrbætur í húsnæðismálum:*

#### **Athugasemdir við skattkerfi.**

(Febrúar 1987.)

Í núverandi skattalögum er gert ráð fyrir að hægt sé að nýta sér 10% afsláttarregluna eða vaxtafrádrátt. Með 10% reglunum er reiknaður inn frádráttur m.a. fyrir lífeyrissjóðsgreiðslur, stéttarfélagsgjöld, líftryggingu, vexti o.fl. og liggur nærri að allir þessir liðir að

frádrægnum vöxtum nemi a.m.k. 7% (4% vegna lífeyrisgreiðslna verður væntanlega greitt af öllum launum, 1–2% til stéttarféлага, 1–2% vegna mismunar á brúttó- og nettótekjum (nýtt skattkerfi byggir á brúttótekjum) og 0–1% vegna annarra liða svo sem líftryggingar eða öðrum liðum sem 10% frádrætti er ætlað að koma í staðinn fyrir). Gera má þannig ráð fyrir að þeir sem nýti sér vaxtafrádrátt verði af 3% frádrætti af tekjum sem aðrir launþegar njóta, sem er í sjálfu sér illskiljanlegt sé ætlunin að koma til móts við húsnæðis kaupendur.

Í meðfylgjandi samanburði á skattafslætti vegna vaxta og verðbóta í núverandi og fyrirhuguðu skattkerfi er þannig gengið út frá nettófrádrætti í núverandi kerfi, þ.e. frádráttarbærir vextir og verðbætur eru lækkaðir um sem nemur 3% af brúttótekjum áður en talan er margfölduð með álagspróscentunni.

Í núverandi skattalögum er heimildarákvæði um vaxtafrádrátt á fasteignatryggð lán í jafnlangan tíma og greiðslutíma lánsins en ekki í sex ár eins og gert er ráð fyrir í fyrirhuguðum skattalögum. Bent er á að með verðtryggðum lánnum breyttust reikningslegar forsendur fyrir útreikningi á frádráttarbærum verðbótum þannig að fyrstu afborgunarárin er frádráttur lítil en eykst eftir því sem líður á lántímann.

Er að vonum allharkalegt að sá hópur, sem fyrst tók verðtryggð lán og lítið hefur notið þessa frádráttarmöguleika fram að þessu, skuli nú sviptur honum loks þegar vægi frádráttarbærra verðbóta eykst.

Gerðar eru því eftirfarandi tillögur til að leiðrétta fyrirhugaða lækkun:

1. Felldur verður niður frádráttur af vöxtum og verðbótum (7% af brúttótekjum) þannig að upphæðin komi óskert til frádráttar.
2. Margföldunarstuðull til útreiknings á skattafslætti breytist úr 0,3 í 0,35 eða í þá álagsprósentu sem endanlega verður ákveðin.
3. Enginn hámarkstími verði á heimild til vaxtafrádráttar á fasteignatryggðum lánnum, þ.e. núverandi ákvæði standi óbreytt.

Við þær leiðréttingar verða niðurstöður eins og sýnt er í töflu II eða sem næst *óbreyttur frádráttur frá núverandi skattkerfi*.

**Tafla I**

**Samanburður á skattafslætti v. vaxta og verðbóta  
við nýtt álagningarkerfi.  
(Upphæðir í þús. kr.)**

Skuld þ. kr.	vextir + verðb. þús. kr.	Brúttótekjur (þús. kr.)									
		800		1000		1200		1400		1600	
		var	verður	var	verður	var	verður	var	verður	var	verður
1000	180	45	37(55)	60	33(55)	55	29(55)	53	25(55)	51	20(55)
1500	270	70	64	92	60	90	56	88	52	85	47(55)
2000	360	—	—	127	87	125	83	122	79	120	74
2500	450	—	—	162	114	159	110	157	106	155	101
3000	540	—	—	196	141	194	137	191	133	189	128

Skattafsl. gamalt kerfi = ((vextir + verðb.) – brúttót. × 0,03) × (álags%)\* Skattafsl. nýtt kerfi = ((vextir + verðb.) – brúttót. × 0,07) × 0,3

Vextir = 5%, verðbætur = 13%.

\*) Skattaprep, 412–824 þ.kr. = 28,5%; Upph.> 824 þ.kr. = 38,5%.



**Tafla II**

**Tillögur.**  
(Upph. í þús. kr.)

Skuld þ. kr.	vextir + verðb. þús. kr.	Brúttótekjur (þús. kr.)									
		800		1000		1200		1400		1600	
		var	verður	var	verður	var	verður	var	verður	var	verður
1000	180	45	63	60	63	55	63	53	63	51	63
1500	270	70	95	92	95	90	95	88	95	85	95
2000	360	—	—	127	126	125	126	122	126	120	126
2500	450	—	—	162	158	159	158	157	158	155	158
3000	540	—	—	196	189	194	189	191	189	189	189

Eins og áður segir gera ofangreindar breytingar á fyrirhuguðu skattkerfi það að verkum að núverandi skattafsláttur verði óbreyttur. Eins og ítrekað hefur verið bent á varð þessi hópur fyrir verulegum skakkaföllum á tímum misgengis lánskjara og launa og er ljóst að þetta misgengi hefur ekki gengið til baka, aðeins hafa laun og lánskjör nokkurn veginn haldist í hendur síðan.

Áhugamenn um úrbætur í húsnæðismálum benda á leið sem ætti að geta jafnað hag þessa fólks, en hún felst í því að í stað gjaldfallinna verðbóta, sem nú er heimilt að nýta til frádráttar, verði áfallnar verðbætur frádráttarbærar og mætti jafna þeim niður á næstu sex ár og verði sex ára reglan látin gilda.

**Fylgiskjal VI.**

*Farmanna- og fiskimannasamband Íslands:*

**Um sjómannaafslátt í staðgreiðslukerfi skatta.**

Í nágildandi lögum um tekjuskatt njóta sjómenn sérstaks sjómanna- og fiskimannafrádráttar frá tekjum, umfram þann 10% eða fasta frádrátt sem almennt er áður en tekjuskattur er reiknaður. Sjómanna- og fiskimannaafsláttur á bæði við um sjómenn á farskipunum og fiskiskipunum.

Sjómannaafslátturinn í nágildandi skattkerfi er föst krónutala á hvern dag sem maður telst stunda sjómannsstörf. Vegna álagningar árið 1987 af tekjum 1986 er sjómannafrádrátturinn 330 kr. á dag sem dregst frá tekjum áður en skattlagt er. Þessi tala var 245 kr. á dag við álagningu 1986 vegna tekna ársins 1985.

Farmanna- og fiskimannafrádrátturinn er hins vegar hlutfall af tekjum og er skv. nágildandi lögum 12% sem dregst einnig frá tekjum áður en tekjuskattur er reiknaður.

Eins og fram kemur í athugasemdum við frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 75/1981, um tekju- og eignarskatt, var sjómanna- og fiskimannafrádráttur sem hér segir, vegna tekna ársins 1985, við álagningu 1986 (í millj. kr.).

	Fjöldi framt.	Fjárhæð v/1985	Áætluð fjárhæð fyrrri hluta 1987
Sjómannafrádráttur .....	10 386	515 millj. kr.	800 millj. kr.
Farmanna- og fiskimannafrádráttur .....	10 239	638 millj. kr.	990 millj. kr.
		1 153 millj. kr.	1 790 millj. kr.

Við álagningu 1986 vegna tekna 1985 var sjómannafrádráttur 245 kr. á hvern dag sem maður taldist stunda sjómannsstörf. Fjöldi daga er því 515 millj./245 kr./dag eða 2,1 millj. daga.

Áætlaðar fjárhæðir sjómanna- og fiskimannafrádráttar eru framreiknaðar til verðlags á fyrri hluta árs 1987 og ættu því að jafngilda því verðlagi sem miðað er við í frumvarpinu um staðgreiðslukerfi skatta. Áætluð tekjubreyting milli áráanna 1985 og 1986 er 35%. Sjómannafrádrátturinn er hækkaður um þá tölu sem samsvarar því að hann sé 330 kr. á dag við álagningu 1987 vegna tekna ársins 1986. Á sama hátt er farið með farmanna- og fiskimannafrádráttinn, þó svo að tekjubreyting sjómanna á fiskiskipum sé áætluð 37% milli áráanna 1985 og 1986.

Áætlað er að tekjubreytingin frá 1986 til fyrri hluta árs 1987 sé um 15%.

Samkvæmt þessum forsendum ætti því sjómanna- og fiskimannafrádrátturinn að samsvara 1790 millj. kr. á verðlagi fyrri hluta árs 1987.

Sjómanna- og fiskimannafrádráttur kemur eingöngu til frádráttar við útreikning á tekjuskatti, en ekki við útreikning á útsvari eða öðrum sköttum svo sem sjúkratryggingagjaldi, sóknargjaldi og þess háttar.

Samkvæmt frumvarpinu um staðgreiðslukerfi skatta verður skattur til ríkisins 28,5% en inni í þeirri álagningartölu eru sjúkratryggingagjald, framlag í Framkvæmdasjóð aldraðra, sóknargjald og kirkjugarðsgjald sem er um 1,5–2,5% af tekjum í staðgreiðslukerfinu. Tekjuskatturinn sjálfur er því um 26–27% af tekjum.

Miðað við staðgreiðsluna verður því beinn frádráttur frá tekjusköttum 1790 millj. kr. x 0,26 = 465,4 millj. kr. vegna sjómannaafsláttar, sé miðað við að hann kosti ríkið svipaða fjárhæð og hann gerir í núgildandi skattkerfi. Sjómannaafsláttur á dag er því 465,4 millj. kr./2,1 millj. daga eða um 222 kr./dag.

Ef miðað er við að tekjuskatturinn sé 27% af tekjum en ekki 26% þarf sjómannaafslátturinn að vera 230 kr. á dag.