

Ed.

785. Nefndarálit

[342. mál]

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

Frá 3. minni hl. fjárhags- og viðskiptanefndar.

Nefndin fjallaði um málið á fundum sínum samhliða frumvarpi um staðgreiðslu opinberra gjalda og frumvarpi um gildistöku laga um staðgreiðslu.

Til viðræðna við nefndina komu fulltrúar fjármálaráðuneytis, ríkisskattstjóra, ASÍ, VSÍ, BSRB og Félags áhugamanna um úrbætur í húsnæðismálum.

Viðmælendur nefndarinnar voru yfirleitt hlynntir staðgreiðslubreytingunni en höfðu ýmsa fyrirvara á samþykki sínu við álagningu tekju- og eignarskatts og framkvæmd staðgreiðslunnar. Flestir þeirra bentu á nauðsyn þess að vinna þyrfti að ítarlegri könnun á áhrifum frumvarpsins á tímanum fram að gildistöku þess.

Heildaráhrif breytinga frumvarpsins virðast vera þau að tekjur ríkissjóðs lækki um 4–7,5% miðað við tekjur ársins 1987 samkvæmt núgildandi lögum.

Ekki verður með nokkru móti séð hvort verulegur flutningur verður á greiðslubyrði milli fólks með mismunandi tekjur þar sem beinn samanburður á núgildandi lögum með öllum sínum tilbrigðum er erfiður við það einfalda kerfi sem nú er lagt til að taka upp. Sjálfsagt verður sá samanburður ekki gerður fyrir en í lok ársins 1988 svo að fullnægjandi sé.

Þau atriði, sem ekki er tekið á í þessu frumvarpi og fylgifrumvörpum, hafa trúlega meiri áhrif en frumvarpið sjálft.

Sú ríkisstjórn, sem enn situr, hefur margítrekaði lofað afnámi tekjuskatta af almennum launum. Þetta loforð tengist loforðum um samdrátt í ríkisútgjöldum. Ástand ríkissjóðs leyfir ekki mikinn samdrátt þessa stundina. Þannig hlaut loforðið um tekjuskattsafnám að tengjast auknum tekjum á öðrum vettvangi. Ríkisstjórnin hefur heykst á að fylgja eftir frumvarpi um virðisaukaskatt eða breytingum á gildandi söluskattslögum þannig að ekki verður tekna að vænta úr þeirri átt. Ríkisstjórnin hefur einnig heykst á flutningi frumvarps um skattlagningu á fjármagns-, eigna- og hlunnindatekjur ásamt skattlagningu á fyrirtæki og því verður ekki hægt að flytja greiðslubyrði af launafólki yfir á herðar þeirra sem meira mega sín fjárhagslega í tíð þessarar ríkisstjórnar.

Fyrirhuguð innheimta skatta af ökutækjastyrkjum og dagpeningum mun líklega skapa fleiri vandamál en hún leysir. Þessi aðferð mun leggja mikla vinnu á starfsmenn skattstofa, auk þess sem þeir, sem fá slíkar greiðslur með eðlilegum hætti sem endurgreiðslu á útlögðum

kostnaði, verða fyrir verulegum óþægindum og útgjöldum. Það er óraunsæ bjartsýni að ætla að slíkar aðferðir muni ekki leiða til breytinga á formi slíkra greiðslna.

Það er ljóst að greiðslur í formi ökutækjastyrkja og dagpeninga, einkum þó ökutækjastyrkja, eru stórlega misnotaðar hér á landi. Það er þó verulegur fjöldi sem fær þessar greiðslur eðlilega ákvarðaðar miðað við þau útgjöld sem þeir hafa orðið fyrir. Skattfyrivöld hafa reynt að beita nokkru aðhaldi á þessu sviði en árangur hefur ekki orðið sem skyldi og verður ekki séð að hin fyrirhugaða skattlagning breyti miklu í því efni. Hins vegar er hætta á að þeir sem síst skyldi verði fyrir barðinu á þeim aðferðum sem fyrirhugað er að nota. Á þessu vandamáli þarf að finna aðra raunsæri lausn.

Í athugasemdum með frumvarpinu um breyting á lögum um tekjuskatt og eignarskatt er gerð ítarleg grein fyrir þeim breytingum sem ætlað er að gera á skatt- og útsvarstofninum og er ekki tilefni til að gera athugasemdir við þá útreikninga hér. Þó verður að telja áætlun skattstofns vegna ökutækjastyrkja, dagpeninga og annarra hlunninda byggða á bjartsýni.

Í 4. gr. frumvarpsins um gildistöku eru nokkur athyglisverð ákvæði. Þar er m.a. kveðið á um það að þeim mönnum, sem ber lögum samkvæmt að telja sér til tekna endurgjald, megi ekki gera það á árinu 1987 ef það myndar tap í rekstrinum. Á það hefur verið lögð áhersla á undanförunum árum að þessir aðilar reikni sér tekjur eftir ákveðnum reglum þótt um tap sé að ræða á rekstri þeirra og greiði af þeim skatt innan ákveðinna marka. Samkvæmt frumvarpinu mega þeir það ekki á árinu 1987. Þessi ákvæði eru óviðeigandi og valda mismunun milli manna og fyrirtækja eftir eignaraðild.

Í staðgreiðslufrumvarpinu eru ítarleg ákvæði um álag og dráttarvexti vegna van-greiðslna. Hins vegar virðist aðeins gert ráð fyrir almennum sparisjóðsvöxtum af of-greiðslum, en ljóst er að talsvert verður um ofgreiðslur í kerfinu. Almennir sparisjóðsvextir hafa lengst af ekki nægt til að halda í við verðlagsbreytingar og eru þessi ákvæði óréttlát gagnvart gjaldendum.

Stjórn staðgreiðslunnar verður í höndum ríkisskattstjóra og er skattstjórum ætlað að hafa eftirlit með höndum. Látið er að því liggja að talsverður sparnaður verði við hina almennu framkvæmd álagningar vegna einföldunar og muni starfsfólk skattstofa nýttast til eftirlits með staðgreiðslunni. Draga verður í efa að um sparnað verði að ræða á skattstofum við almenna framkvæmd og ekki liggur nægilega fyrir enn þá hvernig verkefnum skattstofa og innheimtumanna verður breytt. Hér er um nokkra áhættu að ræða vegna hins skamma undirbúningstíma.

Með þessum frumvörpum er gert ráð fyrir að gerðar verði veigamiklar og óæskilegar breytingar á ákvæðum laga um vald skattfyrivalda til að ákveða gjaldendum stofna til greiðslu skatta og verður það að teljast nokkuð athyglisvert. Á þetta t.d. við um 6. gr. frumvarps um staðgreiðslu og 4. gr. frumvarps um gildistöku. Samkvæmt þeim breytingum, sem nú er verið að gera á 59. gr. skattalaga, getur skattstjóri að eigin mati hækkað reiknað endurgjald án þess að gjaldandi sé beðinn um skýringar á því sem kann að þykja óeðlilegt.

Telja verður varhugavert og reyndar óþarft að auka verulega vald skattstjóra, ekki síst af þeim ástæðum að skattstofurnar eru um þessar mundir illa í stakk búnar til að fara með slíkt vald, m.a. vegna skorts á sérhæfðum starfsmönnum til faglegrar umfjöllunar mála.

Eins og áður segir er yfirstjórn staðgreiðslu í höndum ríkisskattstjóra og á hann að setja skattstjórum starfsreglur. Hann á að hafa eftirlit með framkvæmd laganna, en hann á einnig að úrskurða sektir fyrir brot á lögnum skv. 31. gr. frumvarpsins nema máli sé vísað til dómstóla. Úrskurður ríkisskattstjóra er fullnaðarúrskurður. Það sektarvald, sem gert er ráð fyrir að fá ríkisskattstjóra í hendur samkvæmt frumvarpinu, er mjög víðtækt, sbr. 30. gr. frumvarpsins. Það getur ekki talist eðlilegt að hið víðtæka sektarvald sé fengið í hendur þeim aðila sem ábyrgð ber á framkvæmdinni og hefur með höndum eftirlit með greiðslum og framtölum. Með þessu er þó alls ekki verið að lýsa yfir vantrausti á embættismanninn heldur

bent á að þetta fer illa saman. Í lögum um tekjuskatt og eignarskatt er sektarvaldinu komið fyrir með öðrum hætti, sbr. 108. gr.

Með tilkomu staðgreiðslu opinberra gjalda er stigið verulegt framfaraskref í innheimtu opinberra gjalda þegar til lengri tíma er litið, að því gefnu að framkvæmdin takist vel og að náð verði þeim markmiðum sem að er stefnt. Því miður virðist sem frumvarpið hafi ekki fengið nægilegan undirbúning þótt hér hafi mikið starf verið unnið á skömmum tíma. Nokkrum efasemdum verður að lýsa varðandi undirbúning framkvæmdarinnar, en fjölmarga þætti þessa máls á eftir að vinna og skýra. Fróðlegt hefði verið að fá upplýsingar um þær áætlanir sem gerðar hafa verið um einstaka þætti undirbúningsins, svo sem nánar um breytingu verkefna skattstofa og innheimtumanna, skipulag eftirlits skattstjóra, þjálfun mannafla, hönnun tölvukerfa sem halda eiga utan um staðgreiðsluna og skiptingu milli ríkis og sveitarfélaga og margt fleira. Það væri skaði ef farið yrði af stað með gott mál án nægilegs undirbúnings.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins. Augljóst er að frumvarpið mismunar þeim sjómönnum sem eru í fríu fæði hjá útgerð og þeim sem fá fæðispeninga. Því er flutt breytingartillaga við 2. gr. frv. svo að jafnræði megi ríkja með sjómannastéttinni allri.

Ekki er að finna í þessu frumvarpi neinar hugmyndir um tilfærslu á skattbyrði milli skattgreiðenda í heild þar sem frumvarpið tekur aðeins til hluta skattgreiðenda. Ekki eru því efni til að flytja breytingartillögur um lækkun skattprósentu eða hækkun persónuafsláttar fyrr en heildarlöggjöf um skatta á eignir, eignatekjur og fyrirtæki er komin fram á hausti komanda. Alþýðuflokkurinn ætlar til að þar megi auka tekjur ríkissjóðs um 400–500 milljónir króna og nota þá tekjuaukningu til að aflétta sköttum af almennum launatekjum. Það er heilbriggt sjónarmið í blönduðu hagkerfi að gera þá kröfu til eigenda fyrirtækja og fjármagns að umsvif þeirra skili arði sem nægi til að létta skattbyrði launþega þeirra.

Andi nógildandi laga er m.a. sá að tekið er tillit til þeirra er stunda nám, eru að hefja störf á vinnumarkaði og þeirra sem eru að ljúka starfi. Það verður ekki séð að nein ástæða sé til þess að leggja þessi mannúðlegu sérkenni á íslenskum skattalögum fyrir róða og því flytur 3. minni hl. breytingartillögur við 10. gr. þar að lútandi.

Fram kom í viðræðum við fulltrúa sjómanna að sá frádráttur, sem frumvarpið gerir ráð fyrir að sjómenn skuli njóta, er allt of lítil og því er flutt tillaga um hækkun hans.

Margt mælir með því að B-liður 11. gr. frumvarpsins, húsnæðisbæturnar, eigi ekki heima í þessu frumvarpi. Hér er í raun um niðurgreiðslu vaxta að ræða sem heima á í lögum um Húsnæðisstofnun. Ef gengið er út frá því að þetta sé hluti af frumvarpinu þá má draga í efa að það skili öðrum árangri en þeim að breyta sem minnst stöðu ríkissjóðs. Húsbyggjendum eða kaupendum, sem keypt hafa fyrir 1985, skilar hún styttingu þess tíma sem þeir áttu von á að njóta vaxta og verðbótafrádráttar og ef horft er til þeirra sem keyptu 1981–1984 er það harður kostur. Í annað sinn á sex árum verða þeir fyrir bardinu á aðgerðum ríkisvaldsins með líkum hætti, fyrst kjaraskerðingu og misgengi lána og launa, og nú í annað sinn misgengi á afborgunartíma lánanna. Þeir sem eru að kaupa í annað eða þriðja sinn þegar fjölskyldan er hvað stærst og heimilistekjurnar e.t.v. hlutfallslega minnstar eru settir hjá og þannig nær frumvarpið e.t.v. ekki til þeirra sem helst þyrftu þessa með. Þess vegna flytur 3. minni hl. breytingartillögu við þessa grein með það að markmiði að ná til þeirra að nokkru sem hvað mest munu þurfa á aðstoð að halda.

Efnahagslíf Íslendinga er sveiflukennt. Því er hætt við að áhrif 18. gr. frumvarpsins geti orðið önnur en höfundar ætlast til. T.d. er áberandi að kaupmáttur tekna fólks, sem er með tekjur rétt yfir skattleysismörkum, sveiflast hlutfallslega mest ef verðlagsbreytingar eru miklar milli ára. Því er augljóst að löggjafinn mun oft þurfa að grípa inn í til að draga úr áhrifum verðlagsveiflna á kaupmátt. Af þeirri ástæðu er lagt til að Alþingi ákveði

skattvísitölu á miðju viðmiðunartímabilinu með tilliti til undangenginnar þróunar og áætlana um þjóðarhag á komandi ári.

Með tilliti til þess að með sex ára ákvæði í 11. gr. er verið að skapa ríkissjóði tekjur að því tímabili loknu sem hann annars ekki átti von á, þess að með sex ára reglunni verða þeir verst úti sem urðu fyrir misgengi lána og launa 1982–1984 og þess að það er yfirlýst áform stjórnvalda að menn tapi ekki neinu við umskiptin flytur 3. minni hl. breytingartillögu við ákvæði til bráðabirgða I.

Enn fremur er flutt lítils háttar breytingartillaga við ákvæði til bráðabirgða II er tengist breytingartillögu við 11. gr. frumvarpsins.

Efni þessa frumvarps má rekja til síðustu kjarasamninga og þeirrar skýrslu um könnun á umfangi skattsvika sem lögð var fyrir Alþingi 18. apríl s.l. Í skattsvikaskýrslunni var niðurstaðan sú að ríkissjóður hefði orðið af 2500–3000 milljónum króna, eða 7–8% af heildarskatttekjum, á árinu 1985 og lækka hefði mátt heildarskattbyrði sem hlutfall af landsframleiðslu um 9,4% ef þessum tekjum hefði verið náð. Enn fremur komu í ljós að mestar líkur voru á skattsvikum í tengslum við dulda atvinnustarfsemi í ákveðnum starfsgreinum.

Nefndin, sem skýrsluna samdi, taldi helstar ástæður skattsvika vera flókið skattkerfi. Óljóst réttlæti skattalaga vegna fjölgunar ívilunarákvæða einstakra hópa, há skatthlutföll og opinber höft á ákveðnum sviðum. Fjármálaráðherra lofaði s.l. vor verulegum úrbótum í frumvarpsformi, jafnvel mörgum strax á liðnu haustþingi. Ekkert slíkt frumvarp leit dagsins ljós. Þó líta megi á staðgreiðslu launaskatts sem hluta af einföldun skattkerfis verður það ekki til að bæta skattvitund manna ef önnur skattheimta verður ekki lagfærð með sömu markmið í huga. Þess vegna leggur 3. minni hl. til að samþykkt verði nýtt ákvæði til bráðabirgða, IV, er skuldbindi stjórnvöld til að undirbúa samræmda heildarlöggjöf um skattheimtu fyrir næstu áramót og bæta tekjumöguleika ríkissjóðs á næsta ári með hertu skatteftirliti.

Jafnaðarmennska tekur til fleiri þátta en efnalegs jafnaðar en um þann þátt mannlegrar tilveru á að gilda sú grundvallarhugsun að réttlæta má efnalegan ójöfnuð manna með því einu að *efni* þeirra betur settu komi þeim sem verr eru settir til góða.

Þriðji minni hl. mælir með samþykki frumvarpsins svo breytts.

Alþingi, 9. mars 1987.

Stefán Benediktsson,
fundaskr.