

Nd.

395. Nefndarálit

[127. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 68 15. júní 1971, um tekjuskatt og eignarskatt.

Frá 1. minni hl. fjárhagsnefndar.

I.

Þegar Sjálfstæðisflokkurinn og Alþýðuflokkurinn mynduðu ríkisstjórn haustið 1959, var eitt af verkefnum hennar að endurskoða skattalögin til þess að tryggja, að þær heildarráðstafanir, sem þá þurfti að gera eftir setu „vinstri stjórnarinnar“ 1956—1958, yrðu sem réttlátastar gagnvart öllum almenningi og tryggðu atvinnurekstrinum slíkt skattakerfi, að með því mætti m. a. skapa grundvöll að auknum kjarabótum fyrir fólkið í landinu.

Í frv. þeim, sem viðreisnarstjórnin lagði fyrir Alþingi um breytingu á skattalögunum, svo og tekjustofnalögum sveitarfélaga, var mörkuð sú stefna, að almennar launatekjur skyldu vera tekjuskattslausar og skattprósentan ekki svo há, að hún verkaði lamandi á framtak einstaklinga. Skattkerfið skyldi miða að því að örva atvinnulífið og auka þar með þjóðartekjurnar og tryggja betur efnahagslega stöðu þjóðarbúsins.

Þessi frumvörp voru samþykkt, og við þá löggjöf höfum við húið tiltölulega lítið breytta síðasta áratuginn.

Þeirri spurningu, hvernig til hefur tekizt á áratugnum 1960—1970 og hver áhrif gildandi skattalög hafa haft, getur hver svarað fyrir sig, en við teljum, að því verði ekki með rökum andmælt, að lífskjör Íslendinga hafa aldrei verið betri en þennan áratug, þrátt fyrir að takast varð á við mikla utanaðkomandi erfiðleika á sviði atvinnulífsins, sem að steðjuðu á árunum 1967 og 1968 og urðu þess valdandi, að ekki var haldið í horfi sem skyldi þann tíma.

Markaðsmál Evrópu höfðu þróast þannig síðari hluta þessa áratugs, að þá kom til álita, að Ísland gerðist aðili að EFTA og skapaði sér með því mikla möguleika til enn batnandi lífskjara.

Innganga Íslands í EFTA hlaut að leiða til þess, að skoða varð skattkerfi atvinnuveganna með sérstöku tilliti til þess og gera þar nauðsynlegar breytingar, til þess að íslensk atvinnufyrirtæki nytu svipaðrar aðstöðu varðandi skattlagningu og fyrirtæki EFTA-landanna. Með öðrum hætti gat innganga í EFTA ekki orðið ábati fyrir okkur Íslendinga. Því var það tæpu einu ári áður en Ísland gekk í EFTA, að þáverandi fjármálaráðherra, Magnús Jónsson, skipaði nefnd embættismanna til að kanna og gera „tillögur um skattalega aðstöðu fyrirtækja hér á landi með tilliti til hugsanlegrar aðildar að EFTA“. Umboð nefndarinnar var síðan aukið, með því að henni var falið að framkvæma heildarathugun á skattalögum með því markmiði annars vegar að gera skattkerfið sem einfaldast og hins vegar að gera tillögur um breytingar á ákvæðum laga um tekju- og eignarskatt einstaklinga. Við mótnu tillagna um sköttun fyrirtækja var samráð haft við fulltrúa atvinnullfsins. Sá háttur var og hafður á þessari endurskoðun, eftir beiðni þáverandi stjórnarandstöðu, að skipuð var sérstök nefnd alþingismanna, sem í voru fulltrúar allra þingflokka úr fjárhagsnefndum Alþingis, til þess að fjalla um skattamálin. Þessi nefnd ræddi efnisatriðin jafnharðan og til urðu drög að frumvarpi, sem lagt var fram á Alþingi s. l. vor og beindist fyrst og fremst að sköttun fyrirtækja. Á grundvelli þessa frumvarps var svo skattalögum breytt s. l. vor, en frumvarp til breytinga á skattalögum hafði áður verið flutt á þingi 1969—70.

Grundvalladist breytingin á þeim sjónarmiðum, sem í upphafi voru sett, að íslenskur atvinnurekstur væri samkeppnisfær við atvinnufyrirtæki annarra EFTA-ríkja, en Ísland hafði þá gengið í EFTA.

Gert var síðan ráð fyrir áframhaldandi endurskoðun skattalaganna svo og laga um tekjustofna sveitarfélaga, er stefndi að því að koma á einfaldri og greinilegri starfaskiptingu milli þeirra og ríkisins með það í huga að efla sjálfsforræði sveitarfélaganna og gera skattkerfið allt einfaldara í framkvæmd. Í því skyni að reyna að tryggja sem viðtækasta samstöðu svo umfangsmikillar breytingar á skattkerfinu var af hálfu fyrrverandi ríkisstjórnar óskað formlegrar aðildar Sambands ísl. sveitarfélaga, launþegasamtakanna, vinnuveitenda og bænda að skattalaganefndinni.

II.

Við undirbúning og framlagningu frumvarpa um breytingu á lögum um tekju-skatt og eignarskatt svo og lögum um tekjustofna sveitarfélaga, sem lögð voru fram af núverandi ríkisstjórn í desember s. l., er gersamlega breytt um vinnubrögð. Eitt fyrsta verk ríkisstjórnarinnar var að setja skattalaganefndina frá og rjúfa með öllu þann samstarfsgrundvöll, sem fyrri ríkisstjórn hafði lagt.

Þegar lagðar eru fyrir Alþingi meiri háttar breytingar á tekjuöflun ríkis og sveitarfélaga, er engra ráða leitað hjá þeim aðilum ríkisins eða sveitarfélaga, sem gerst þekkja löggjöf þessa og framkvæmd hennar, né heldur forsvarsmanna mikilvægra hagsmunasamtaka, sem hún varðar mestu. Það er og algerlega óverjandi, að ekki skuli liggja fyrir neinar upplýsingar né viðhlítandi athuganir á því, hverjar breytingar á skattbyrði einstaklinga og félaga samþykkt frumvarpanna hefur í för með sér.

Þá hefur með engu móti fengizt upplýst, hvorki við 1. umr. þessa máls né á nefndarfundum, hver eða hverjir séu höfundar frumvarpsins, til þess að hægt væri að fá viðhlítandi skýringar og upplýsingar um frv. frá þeim. Hins vegar gætir þeirrar „óvarkárni“, að skýrt er frá því í athugasemdum með frv., að nefnd 5 manna „hefur aðstoðað við samningu þessa frumvarps“.

Í þessari aðstoðarnefnd eiga eingöngu sæti fulltrúar stjórnarflokkanna, þegar frá er talinn ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins, sem var formaður nefndarinnar.

Í sambandi við frumvarp um tekjustofna sveitarfélaga kemur þó í ljós, hverjir

höfundar þess eru, en það er samið af fimm manna nefnd, sem skipuð var með sama hætti og tekjuskattsnefndin, ásamt ráðuneytisstjóra félagsmálaráðuneytisins, sem var formaður nefndarinnar.

Það má því segja, að vinnubrögð fyrrverandi og núverandi ríkisstjórna séu með ólíkum hætti.

Flestum ríkisstjórnnum mundi hafa þótt að því hagræði, að fulltrúar stjórnarandstöðunnar fylgdust með og þeim væri gefinn kostur á að láta í ljós skoðanir sínar á svo umfangsmikilli breytingu sem þessi frv. gera ráð fyrir.

Á það má benda, að í málefнасamningi núverandi stjórnarflokka segir: „Endurskoða þer skiptingu verkefna og valds á milli ríkis og sveitarfélaga í því skyni að auka sjálfsforræði byggðarlaga. Haft verði samráð við Samband ísl. sveitarfélaga og samtök sveitarfélaga í einstökum landshlutum um þessa endurskoðun.“

Það verður ekki séð með nokkru móti, að stjórnarflokkarnir hafi staðið við þetta fyrirheit sitt fremur en mörg önnur. Miklu fremur stefnir í öfuga átt, og er það furðulegt og ámælisvert, sem í ljós hefur komið, að við undirbúning þessarar löggjafar voru samráð við Samband ísl. sveitarfélaga og landshlutasamtök þeirra virt að vettugi.

Það vakti sérstaka athygli okkar á fundi í nefndinni, þegar ríkisskattstjóri, sérstaklega aðspurður, skýrði frá því, að við hann hefði ekkert samráð verið haft varðandi undirbúning að samningu þessara frv. eða um einstök framkvæmdatriði skattamálanna.

Þekking og reynsla hafa því verið talin léttvæg í þessum efnum af núverandi ríkisstjórn.

Þá viljum við vekja athygli á því, að sú venja hefur verið á Alþingi um áratugaskeið, að mál hafa verið send til umsagnar helztu aðilum, sem talið er að varði mestu mótun stefnu hvernar löggjafar, og vandlega yfirvegað, hvað þessir aðilar hafa til málanna að leggja. Hvað snertir málsmeðferð tekju- og eignarskattsfrv., þá hefur fjárhagsnefnd sent frv. til umsagnar 12 félaga eða landssamtaka og hafa flest þeirra sent umsagnir sínar og bent á fjölmörg mikilsvarðandi atriði til breytinga á frv.

Meiri hluti nefndarinnar hefur látið þessar athugasemdir og ábendingar sér í léttu rúmi liggja og lítt eða engan veginn viljað sinna þeim. Um það mun hafa ráðið einstrengingsleg afstaða ríkisstjórnarinnar. Þó að frv. hafi legið fyrir nefndinni frá því í desember, hefur það horfið þaðan og þá verið í höndum manna innan stjórnarliðsins, sem þótt hafa haft meiri þekkingu og vit til þess að færa það til betri vegar en nefndarmenn fjárhagsnefndar. Hefur það að sjálföögðu tafið mjög afgreiðslu málsins.

Það er að vísu ekki einsdæmi, að skattalögum hafi verið breytt á þessum tíma árs og þau gilt við ákvörðun skattstofna, sem mynduðust árið á undan. Slíkar breytingar eru alltaf óæskilegar. Hins vegar mun þurfa að leita vandlega til þess að finna þess dæmi, að gerðar hafi verið svo veigamiklar breytingar á skattalögum sem hér er lagt til að gerðar verði, er ótvírætt íþyngja gjaldendum geysilega, og ætlað er að verka aftur fyrir sig. Þá er það einstætt að fella úr gildi umfangsmikla nýja skattalög-gjöf nokkrum mánuðum eftir gildistöku hennar.

Við vörum alvarlega við slíku. Hæstiréttur hefur kveðið upp nokkra dóma um lögmæti skattaálagningar eftir lögum, sem lätin voru verka aftur fyrir sig, og sýna þær niðurstöður, að slík álagning er mjög vafasöm. Réttur hvers gjaldþegns er að taka ákvarðanir sínar og gera ráðstafanir eftir gildandi lögum, án þess að eiga á hættu að þeim sé breytt, íþyngt eftir á.

III.

Þar sem ljóst er, að frv. þessi, ef að lögum verða, munu auka skattbyrði einstaklinga og félaga, og með hliðsjón af því, sem að framan hefur verið sagt, og því ástandi, sem skapast hefur í skattamálum þjóðarinnar vegna ósæmandi vinnubragða ríkisstjórnarinnar, leggjum við fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í fjárhagsnefnd til,

að frv. verði vísað frá og endurskoðun skattalaganna fram haldið. Við álagningu skatta ársins 1972 vegna tekna, sem aflað var á árinu 1971, verði skattvísitalan á grundvelli gildandi laga ákvörðuð 121.5 stig í stað 106.5 stiga, sem gert var ráð fyrir við gerð fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 1972. Þessi hækkun skattvísitölunnar verði ákveðin með hliðsjón af almennri hækkun launatekna á s. l. ári, sem er framhald af því, sem fyrrverandi fjármálaráðherra ákvarðaði fyrir ári, þegar hann hækkaði skattvísitöluna um 20% í þeim tilgangi að vinna upp það, sem tapaðist á þeim árum, þegar útflutningsverðmæti afurða okkar stórlækkaði og samdráttur varð í atvinnulífinu af þeim sökum. Þannig var ætlunin að vinna upp á þessu ári og næsta, að skattvísitalan fylgdi hækkun almennra launatekna hverju sinni miðað við eðlilega þróun í atvinnumálum þjóðarinnar, en sú stefna var mörkuð í upphafi viðreisnar-tímabilsins.

Við undirritaðir leggjum til, að heildarendurskoðun á tekjum ríkis og sveitarfélaga haldi áfram á þeim grundvelli, sem fyrrverandi ríkisstjórn markaði, með nánú samstarfi við samtök sveitarfélaga, landshlutasamtök, samtök launþega, vinnuveitenda og bændu.

Við vitnum til þess, að Sjálfstæðisflokkurinn telur, að skattlagningunni til ríkis og sveitarfélaga eigi að haga á þann veg, að hún örvi einstaklinginn til framtaks og sparnaðar, og búið sé að atvinnurekstrinum þannig, að áhugi almennings fari vaxandi fyrir því að vera beinn aðili að atvinnufyrirtækjunum.

Til þess að gera þennan ásetning að veruleika ber fyrst og fremst að skattleggja eyðsluna og gæta hófs í skattlagningu sparnaðar.

Í samræmi við þetta þarf að halda áfram þeirri viðleitni að draga úr beinum sköttum og stefna þar að ákveðnu marki á tilteknu árabili.

Gera þarf ákveðnar tillögur um breytta tekju- og verkefnaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga. með það fyrir augum að auka hlut sveitarfélaga eða landshlutasamtaka í stjórn opinberra mála og jafnframt ábyrgð á þjónustu, framkvæmdum og fjármögnun til þeirra. Í þessu sambandi kemur mjög til athugunar, hvort ekki sé rétt, að sveitarfélögin ein fái alla beinu skattana til sinna þarfa, en ríkissjóður byggi í framtíðinni tekjuöflun sína eingöngu á óbeinni skattlagningu.

Kannað verði, hvort virðisaukaskattkerfið henti íslenskum aðstæðum betur en núverandi söluskattkerfi.

Í stað þess að gera skattkerfið flóknara, eins og frv. núverandi ríkisstjórnar stefnir að, minnum við á stefnu fyrri ríkisstjórnar í þessum efnum um einföldun skattkerfisins, m. a. vegna fyrirkomulags staðgreiðslukerfis, ef upp verður tekið.

Við leggjum því til, að skattar og útsvör á tekjur einstaklinga og félaga verði ávallt miðuð við nettótekjur, og teljum eðlilegt og sanngjarnt, að tekjum hjóna verði skipt til helminga á milli þeirra við álagningu skatta til ríkis og sveitarfélaga.

Við teljum, að eignarskattar hafi með löggjöfinni frá s. l. vori verið ákvarðaðir út frá eðlilegu og sanngjörnu sjónarmiði.

Frv. núverandi ríkisstjórnar hefur mjög íþyngjandi áhrif í sambandi við eignarskatta, sem við teljum að komi óréttlátlega niður og geti dregið úr sparnaði almennings.

Það er skoðun okkar, að fasteignaskattar séu þjónustuskattar til sveitarfélaga og beri að stilla þeim í hóf. Sveitarfélögum sé í sjálfsvald sett innan ákveðins hámarks í lögum, hvort og að hve miklu leyti þau nýta þennan tekjustofn.

Við vörum við svo mikilli hækkun fasteignaskatta sem gert er ráð fyrir í frv., sérstaklega ef aðrir tekjustofnar sveitarfélaga eru svo naumir, að þau neyðast almennt til að nota heimildir til álags á fasteignaskatta.

Við leggjum ríka áherzlu á, að hinum ýmsu formum atvinnurekstrar verði ekki mismunað í skattgreiðslum, eins og frv. gerir ráð fyrir, og við höfum varað alvarlega við því á fundum nefndarinnar.

Jafnframt því, að sveitarfélögin fái allar beinar skattatekjur, er eðlilegt, að

aðstöðugjöld lækki meira en frv. gerir ráð fyrir. Samfara því verði sveitarfélög- unum séð fyrir réttlátari tekjustofni vegna þjónustu þeirra við atvinnufyrirtækin.

Frv. ríkisstjórnarinnar gerir ráð fyrir, að atvinnurekstrinum sé verulega íþyngt. Sú stefna verður að teljast háskaleg með tilliti til þeirrar gífurlegu dýrtíðaraukningar, sem orðið hefur í kjölfar þeirrar stjórnarstefnu, sem nú hefur verið tekin upp, samfara sívaxandi samkeppni á erlendum mörkuðum.

Í nokkrum tilvikum teljum við eðlilegt og nauðsynlegt, að tiltekin frávik sé skylt að gera frá hinum almennu skattálagningarreglum, og er það skoðun okkar, að ellilífeyrir og bætur örorkuþega eigi að vera undanskilin skattlagningu, og við erum andvígir þeirri tillögu ríkisstjórnarinnar, að niður verði felldur sérstakur frádráttur vegna aldraðs fólks.

Þá teljum við, að auka þurfi persónufrádrátt einstæðra foreldra.

Fjöldi giftra kvenna vinnur utan heimilis við hin ýmsu störf í þjóðfélaginu, og má t. d. benda á, að ef verulega drægi úr vinnuafli þeirra við hraðfrystiðnaðinn og aðrar greinar útflutningsatvinnuveganna, getur það haft háskalegar afleiðingar og dregið úr verðmæti útflutnings og þjóðarframleiðslu. Um nokkurt árabíl hefur löggjafinn metið vinnu þessa fólks það mikils, að veittur hefur verið 50% frádráttur af launatekjum giftra kvenna við skatt- og útsvarsálagningu. Í frv. ríkisstjórnarinnar bregður nú svo kynlega við, að þessi frádráttur við heildarálagningu skatta og útsvars er verulega skertur. Þessum ákvæðum erum við mjög mótfallnir og teljum þau óskynsamleg.

Nokkrir þingmenn Sjálfstæðisflokksins fluttu á þessu þingi frv. til l. um aukinn frádrátt af tekjum sjómanna við álagningu tekjuskatts. Þetta frv. ásamt fleiri frv. um breytingu á skattalögum hafa legið í nefndinni óafgreidd. Meiri hluti nefndarinnar hefur þó sýnt viðleitni í sambandi við skattafrádrátt fiskimanna með flutningi brtt. þar að lútandi, en ríkisstjórnin leggur til, að þessi fríðindi til handa fiskimönnum verði skert frá gildandi lögum. Þá viljum við benda á, að við teljum sanngjarnt, að sjómenn á kaupskipaflotanum njóti einnig líkra hlunninda, en gildandi hlunnindi þeirra séu ekki skert, eins og frv. gerir ráð fyrir. Sjómannastéttin í heild hefur þá sérstöðu að vera langdvölum fjarri heimilum sínum, og sjómenn bera oft mikinn aukakostnað fram yfir þá, sem heima eru og geta dæzlega unnið fyrir heimili sín og eignir.

Niðurfelling vaxtafrádráttar frá tekjum við álagningu útsvars er að okkar dómi hnefahögg framan í það fólk, sem er eða hefur verið að byggja eigið húsnæði á undanfórnum árum og verður að standa undir þungum og erfiðum lánum. Þeir flokkar, sem nú ráða ferðinni, hefðu a. m. k. fyrir kosningar kallað það ljótum nöfnum, ef einhverjum hefði þá komið slíkt til hugar.

Þar sem þegar hafa verið gerðar breytingar á lögum um almannatrvægingar og ákvæði sett um yfirtöku ríkissjóðs á gjöldum, sem sveitarfélög hafa áður staðið undir, er bent á, með tilvísun til tillögu okkar í þessu máli, að tilfærslur verði gerðar á tekjuskatti og útsvörum til samræmis við áður nefndar breytingar.

Breyting á lögum um fasteignaskatt í samræmi við hið nýja fasteignamat er nauðsynleg, ef tillaga okkar um rökstudda dagskrá verður samþykkt.

Fari svo, að tillaga okkar um rökstudda dagskrá verði felld, munum við flytja brtt. við 3. umr. og fylgja þeim breytingartillögum, sem fram verða bornar og við álitum horfa til bóta á frv., enda þótt við séum andvígir samþykkt frumvarpsins.

Við undirritaðir fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í nefndinni leggjum til, að við álagningu skatta árið 1972 fyrir tekjur árið 1971 verði farið að gildandi lögum og reiknað með skattvísitölu 121.5 stig, en frv. vísað frá með svofelldri

RÖKSTUDDRI DAGSKRÁ:

Þar sem brýna nauðsyn ber til, að heildarendurskoðun skattkerfisins sé vandlega undirbúin, en bæði undirbúningur þessa frumvarps og efni þess er í megin-

atriðum gersamlega óviðunandi og samþykkt þess mundi hafa í för með sér verulega aukna skattbyrði á meginþorra gjaldþegna þjóðfélagsins, telur deildin ógerlegt að samþykkja frumvarpið og tekur fyrir næsta mál á dagskrá.

Alþingi, 2. marz 1972.

Matthías Bjarnason,
frsm.

Matthías Á. Mathiesen.