

**Sp. 32. Tillaga til þingsályktunar [31. mál]**  
um lækkun tekjuskatts á einstaklingum.

Flm.: Gylfi Þ. Gíslason, Benedikt Gröndal, Bragi Sigurjónsson, Eggert G.  
Þorsteinsson, Jón Árm. Héðinsson, Stefán Gunnlaugsson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að skipa nefnd manna til að semja frumvarp um skattamál á grundvelli þeirrar meginstefnu, sem mörkuð er í ályktun

þessari. Skulu 5 nefndarmenn vera tilnefndir af þingflokkunum, en auk þess eigi sæti í nefndinni hagrannsóknastjóri og ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins, sem skal vera formaður nefndarinnar.

Meginstefna sú, sem samning frumvarpanna miðist við, skal vera þessi:

1. Launþegar skulu ekki greiða tekjuskatt af almennum launatekjum. Með þessu er átt við, að hjón með 750 þús. kr. tekjur á árinu 1973 greiði engan tekjuskatt. Þessi fjárhæð breytist í hlutfalli við framfærslubyrði. Til launþega teljast einnig þeir einstaklingar, sem hafa tekjur sínar af eigin atvinnurekstri, er fyrst og fremst byggist á vinnuframlagi þeirra sjálfra.
2. Launþegar, sem hafa hærri tekjur en nemur því tekjumarki, sem um ræðir í 1. tölulið, skulu greiða stighækkandi tekjuskatt, sem þó skal aldrei nema hærri hlutfalli af tekjum en samkvæmt gildandi lögum.
3. Af atvinnurekstri, hvort sem hann er stundaður af einstaklingum, sameignarfélagum, hlutafélagum, samvinnufélagum eða opinberum aðilum, skal greiddur tekjuskattur eftir sömu reglum og nú gilda.
4. Framangreindar reglur skulu gilda um álagningu tekjuskatts á árinu 1974. Fyrir álagningu tekjuskatts á árinu 1975 skal reglum um greiðslu tekjuskatts og útsvars hafa verið breytt á þann hátt, að konur verði sjálfstæðir skattgreiðendur, hvort sem þær eru giftar eða ógiftar og hvort sem þær afla sér eigin tekna eða ekki með vinnu utan heimilis, enda sé þá því hjóna, sem vinnur einvörðungu heimilisstörf, ætlaður hluti af tekjum hins samkvæmt nánar ákveðnum reglum.
5. Sú hækkun söluskatts, sem runnið hefur í Viðlagasjóð, skal haldast. Til viðbótar því skal söluskattur hækka, eftir því sem nauðsynlegt er, til þess að bæta ríkissjóði þann tekjumissi, sem hann verður fyrir vegna niðurfellingar tekjuskatts samkvæmt framansögðu. Kanna skal möguleika á því, að söluskattur sé ekki innheimtur af brýnustu nauðsynjum, en hins vegar viðbótarsöluskattar af óhófsvörum.
6. Fyrir ársbyrjun 1975 skal söluskatti þeim, sem innheimtur er, hafa verið breytt í virðisaukaskatt, hliðstæðan þeim, sem nú er innheimtur í stað söluskatts á Norðurlöndum og ýmsum löndum Vestur-Evrópu.
7. Í stað þeirrar 30% hækkunar á eignarskatti, sem ákveðið var að renna skyldi í Viðlagasjóð, komi 50% hækkun og skulu tekjur af henni renna í sérstakan sjóð hjá Tryggingastofnun ríkisins, sem varið verði til þess að hækka tekjur þeirra, sem engan eða lágan tekjuskatt hafa greitt.
8. Ákvæði fyrrgreindra laga um 35% álag á gjaldstofna aðstöðugjalds og 10% álag á landsútsvar skulu haldast og renna í sjóð þann, sem um ræðir í 7. lið.
9. Lög um tekjustofna sveitarfélaga skulu endurskoðuð með það fyrir augum að auka frjálsræði þeirra til þess að ákveða, á hvern hátt þau afla sér tekna sinna. Þó skulu þau ekki fá heimild til þess að innheimta söluskatt eða virðisaukaskatt.
10. Sett skulu ítarleg ákvæði, er miði að því að koma í veg fyrir röng framtöl til söluskatts og tekju- og eignarskatts. Eftirlit með því, að þeim ákvæðum sé hlýtt, sé eftt verulega.

#### Greinargerð.

Í tillögu þessari eru settar fram hugmyndir um gagngera breytingu skattakerfisins á Íslandi. Kjarni tillagnanna er sá, að horfið skuli frá því, að meginþorri einstaklinga greiði tekjuskatt til ríkisins af tekjum sínum, heldur greiði gjöld sín til hins opinbera í staðinn í formi óbeins skatts, virðisaukaskatts. Þeim, sem hafa mjög háar tekjur, er þó ætlað að greiða áfram stighækkandi tekjuskatt, og sömuleiðis er ráð fyrir því gert, að áfram verði greiddur stighækkandi tekjuskattur af hagnaði af atvinnurekstri. Á hinn bóginn er gert ráð fyrir sérstakri tekjuöflun, sem verja á til þess að hækka tekjur þeirra, sem lægstar tekjur hafa og ætla má, að greiða mundu meira vegna hækkunar söluskatts en þeir hefðu greitt í tekjuskatt.

Meginástæða þess, að þingmenn Alþýðuflokksins setja nú fram viðtækar tillögur um nýtt skattkerfi, er sú, að byrði beinna skatta er orðin óbærlega þung og álagning þeirra er að mörgu leyti mjög ranglát. Álagningarkerfið er orðið óeðlilega flókið og veitir skilyrði til margháttæðra undanbragða undan réttlátri skattgreiðslu, bæði löglegra og ólöglegra. Hlutfall tekjuskatts af tekjum er orðið svo hátt, að almennir launþegar eru farnir að greiða frá þriðjungi og allt að helmingi tekna sinna í beina skatta af tekjum sínum. Þessi óhóflega skattheimta er í mörgum tilfellum orðin og verður í æ fleirum fjötur á framtakssemi og vinnuvilja og er því beinlínis orðin hemill á heilbrigðan og eðlilegan vöxt þjóðartekna.

Gallar mjög viðtæks og flókins tekjuskattskerfis með mjög háum skattstigum eru ekki aðeins orðin vandamál á Íslandi, heldur einnig í nálægum löndum, þar sem um er að ræða viðtæka og vaxandi gagnrýni á slíka skattheimtu. Þegar vitað er, að um eða yfir helmingur viðbótartekna fer til greiðslu tekjuskatts, getur ekki hjá því farið, að það hafi áhrif á allt viðhorf manna til tekjuöflunar, að ekki sé talað um þýðingu þess við hvers konar kjarasamninga. Þegar stighækkandi tekjuskattur var upphaflega lögfestur, hér og annars staðar, var hann eitt helsta tækið, sem fyrir hendi var til þess að jafna tekjur. Síðan hafa fjölmargir aðrir möguleikar komið til skjalanna til þess að ná tekjujöfnunarmarkinu, fyrst og fremst almennatryggingakerfi, en einnig ókeypis eða ódýr þjónusta af hálfu hins opinbera á fjölmörgum sviðum, einkum á sviði heilbrigðismála og skólamála, og enn fremur margs konar niðurgreiðslur á neysluvörum almennings. Er óhætt að fullyrða, að álagning stighækkandi tekjuskatta hafi minni áhrif til tekjujöfnunar hér á landi en almennatryggingakerfið, ókeypis menntunarskilyrði og niðurgreiðslur. Hins vegar er tekjuskattkerfið orðið lamandi afl í þjóðfélaginu. Auk þess er það ranglát, þar eð reynsla hefur sýnt, að fjölmargir aðilar koma undan að greiða þá skatta, sem þeim ber samkvæmt kerfinu, bæði með því að hagnýta heimildir laganna til frádráttar, svo sem vaxtafrádráttar, með vafasömum hætti og með beinum undandrætti tekna.

Þegar óbeinn skattur eins og söluskattur er greiddur, ræður skattgreiðandinn meiru um það sjálfur, hversu mikið hann greiðir, með því að ákveða, hvað og hversu mikið hann kaupir umfram nauðþurftir. Enn fremur má nefna, að framkvæmd tekjuskattsinnheimtu er óhemju dýr og miklu dýrari en innheimta söluskatts. Mikill kostnaður mundi sparast við niðurfellingu þeirrar tekjuskattsheimtu, sem gert er ráð fyrir í tillögunni. Enginn teljandi aukinn kostnaður er því samfara að hækka hundraðstóluhlutfall söluskatts.

Ýmsar ástæður liggja til þess, að nú er ástæða og hentugur tími til þess að gera þar breytingar á skattakerfinu, sem gert er ráð fyrir í þingsályktunartillögunni. Ber þar fyrst að nefna, að breyting sú á tekjuskattslögum, sem ríkisstjórnin beitti sér fyrir, skömmu eftir að hún tók við völdum, hefur reynst stórgölluð og íþyngt ekki aðeins venjlegum launþegum, heldur einnig t. d. öldruðu fólki og ellilífeyrisþegum með óeðlilegum hætti. Þá er þess að geta, að í byrjun þessa árs var söluskattur hækkaður um 2 stig, og skyldu tekjur af þeirri hækkingun renna í Viðlagasjóð, en sú söluskattshækkun á að falla niður 1. marz n. k. Síðast, en ekki síst ber að nefna það, að fyrir dyrum standa allsherjarlaunasamningar. Af hálfu launþegasamtaka hafa þau meginsjónarmið verið sett fram, að tvennt sé nú mikilvægast í því skyni að bæta hag launþega: annars vegar að hækka laun hinna lægri launuðu stétta og hins vegar að létta skattabýrði þeirra. Þessi sjónarmið eru skiljanleg vegna þess, hve augljós tengsl eru milli gildis launahækkunar annars vegar og tekjuskattsgreiðslu launþegans hins vegar. Þeim mun meiri hluti launahækkunar sem gengur til greiðslu tekjuskatts, þeim mun minna verður raungildi launahækkunarinnar. Megintilgangur þess- arar tillögu er því í fullu samræmi við grundvallarsjónarmið launþegasamtakanna í væntanlegum kjarasamningum.

Töluútreikningar varðandi þá skattkerfisbreytingu, sem þessi tillaga fjallar um, hljóta að byggjast á gildandi fjárlögum fyrir yfirstandandi ár, en ekki frumvarpi ríkisstjórnarinnar um fjárlög fyrir næsta ár. Fjárlagafrumvarpið fyrir næsta ár er

byggt á mati á aðstæðum á því ári og fyrirætlunum ríkisstjórnarinnar. Það frumvarp, mat ríkisstjórnarinnar á þróuninni og fyrirætlunir hennar í heild á næsta ári eru algerlega ókannað mál af Alþingis hálfu. Þess vegna er nú ekki hægt að miða hugmyndir um breytingar á skattkerfi við annað en gildandi fjárlög og gera ráð fyrir hliðstæðum breytingum á gjöldum og tekjum á næsta ári. Reynist sú forsenda að athuguðu máli óraunhæf, þ. e. reynist þörf á sérstökum fjárlagaráðstöfunum vegna aðstæðna á næsta ári, er það sérstakt vandamál, sem taka verður sérstakt tillit til, og er í raun og veru óskylt grundvallaratriðunum um, hvers konar skattkerfi á að beita til þess að fullnægja tekjuþörf ríkissjóðs. Fjárlagafrumvarpið fyrir árið 1974 verður að sjálfsögðu athugað gaumgæfilega af hálfu fjárveitinganefndar og Alþingis á næstu vikum og mánuðum. Þingflokkur Alþýðuflokksins mun eiga aðild að þeirri athugun og verða reiðubúinu til viðræðna um það, hvernig bregðast eigi við sérstökum fjárlagavandamálum næsta árs, en telur eðlilegt, að þeim vandamálum sé haldið aðgreindum frá grundvallarspurningunni um, með hvaða skattheimuaðferðum ríkissjóður eigi að fullnægja tekjuþörf sinni.

Í gildandi fjárlögum er gert ráð fyrir því, að einstaklingar greiði 4.1 milljarð kr. í tekjuskatt. Hugmyndir þessarar tillögu byggjast á því, að með því að lækka þessa eða hliðstæða tekjuskattsheimtu um  $\frac{2}{3}$  hluta sé hægt að afnema greiðslu tekjuskatts af launatekjum, sem hjá hjónum eru lægri en 750 þús. kr., og er þá jafnframt gert ráð fyrir því, að fjárhæð þessi breytist í hlutfalli við framfærslubyrði og verðlag með hliðstæðum hætti og gert er ráð fyrir í gildandi lögum. Með þessu móti mundi tekjuskattsgreiðsla falla niður hjá öllum þeim, sem hafa riflegar miðlungstekjur. Yrði hér um að ræða meiri hluta allra þeirra, sem greitt hafa tekjuskatt. Ekki er hins vegar eðlilegt, að tekjuskattur sé felldur niður hjá þeim, sem hafa hærri tekjur en riflegar miðlungstekjur, en gera mun mega ráð fyrir, að þeir einstaklingar greiði nú í ár um þriðjung tekjuskatts einstaklinga. Í tillögunni er ekki heldur gert ráð fyrir, að tekjuskattur sé felldur niður hjá félögum eða af atvinnurekstri einstaklinga. Í þessu sambandi er og rétt að geta þess, að gert er ráð fyrir því, að til launþega teljist þeir einstaklingar, sem hafa tekjur sínar af atvinnurekstri, ef hann byggist fyrst og fremst á vinnuframlagi þeirra sjálfra.

Tekjutap ríkissjóðs af þeirri niðurfellingu tekjuskatts, sem tillagan gerir ráð fyrir, mundi nema 2.5—3 milljörðum kr., miðað við fjárlög þessa árs. Þetta tekjutap er unnt að bæta ríkissjóði með því að framlengja gildandi lagaákvæði um þá tveggja stiga hækkun söluskatts, sem rennur nú í Viðlagasjóð, og bæta við þá hækkun 2—3 stigum. Jafnframt er í tillögunni lagt til, að athugaðir verði möguleikar á því að undanþiggja brýnustu nauðsynjar söluskatti, en leggja hins vegar viðbótarsöluskatt á óhófsvörur. Í þessu sambandi verður að hafa í huga, að ekki er tekið tillit til hækkunar eða lækkunar tekjuskatts við útreikning kaupgjaldsvísitölu. Á hinn bóginn hefur breyting á söluskatti áhrif á kaupgjaldsvísitöluna. Ef útgjöld fjölskyldu lækkðu jafnmikið vegna lækkunar tekjuskatts og þau hækkðu vegna hækkunar söluskatts, mætti segja, að breyting þeina skattsins í óbeinan skatt hefði engin áhrif á hag fjölskyldunnar. Hins vegar mundi kaugreiðsluvisitölan hækka vegna þessarar breytingar að óbreyttum aðstæðum.

Gera má ráð fyrir því, að breyting tekjuskatts í söluskatt hafi ólík áhrif á rauntekjur launþega eftir því, hvernig tekjum þeirra og tekjunotkun er háttað. Sumar fjölskyldur spara meira vegna lækkunar tekjuskattsins en sem nemur auknum útgjöldum vegna hækkunar söluskattsins, en aðrar verða fyrir meiri útgjöldum vegna aukningar söluskattsins en nemur sparnaði vegna lækkunar tekjuskattsins. Er þetta auðvitað fyrst og fremst komið undir hæð teknanna og ráðstöfun þeirra.

Hafa verður í huga, að greiðsla söluskatts fer eftir eyðslu skattgreiðandans, en greiðsla tekjuskatts eftir tekjum hans. Þar eð augljóst er, að breyting á skattgreiðslu frá tekjuskatti í söluskatt veldur aukinni skattgreiðslu launþega með lágar tekjur, er í tillögunni gert ráð fyrir því, að tekjur af hækkuðum eignarskatti og viðauka við aðstöðugjald og landsútsvar renni í sérstakan sjóð, sem Tryggingastofnun rík-

isins ráðstafi til þess að auka tekjur slíkra launþega. Gera má ráð fyrir, að tekjur af þessum tekjustofnum nemi um 600 millj. kr. á þessu ári. Þessi upphæð er eflaust ekki nægileg til þess að tryggja, að hópar launþega verði ekki fyrir auknum útgjöldum vegna skattkerfisbreytingarinnar. En hér kemur einmitt fram þýðing þess, að slík skattkerfisbreyting sé gerð samtímis launasamningum, því að í þeim er hægt að tryggja þess háttar hlutfallslega launahækkun þessara launþegahópa, er jafni metin vegna skattkerfisbreytingarinnar, auk þess sem eðlilegt kann að vera talið að hækka tekjur þeirra miðað við þá, sem hærri laun hafa, vegna almennra tekjujöfnunarjónarmiða. Í þessu sambandi ber og að minna á og leggja sérstaka áherslu á, að ef slík breyting yrði gerð á skattkerfinu sem hér er gert ráð fyrir samhliða almennum launasamningum, þ. e. að ekki þurfi framvegis að greiða tekjuskatt af venjulegum launatekjum, jafnvel þótt í herra lagi séu, þá gætu launþegarnir treyst því, að umsamin launahækkun væri raunveruleg. Þeir þyrftu m. ö. o. ekki að gera ráð fyrir því, að verulegur hluti launahækkunarinnar rynni sjálfkrafa til ríkisins sem tekjuskattsgreiðsla. Umsamin launahækkun fólks með riflegar meðaltekjur yrði raunveruleg að því leyti, að ekkert af henni hyrfi þegar í stað vegna aukinnar tekju-skattsgreiðslu.

Undanfarið hefur ýmislegt verið rætt um tengslin milli söluskattsbreytinga og kaupgreiðsluvísitölu. Sérstakar aðstæður ollu því, að samkomulag varð um, að söluskattshækkun sú, sem nú rennur í Viðlagasjóð, skuli ekki valda hækkun á kaupgreiðsluvísitölu. Þeirri skoðun hefur verið haldið fram, að hækkun söluskatts, sem notuð er til að bæta þjónustu við almenning, eigi ekki að valda kauphækkun. Á hinn bóginn hefur verið talið, að öll aukin útgjöld launþega, og þá einnig hækkun söluskatts, eigi að bæta með hækkun kaupi. Hér er um að ræða ólíkar skoðanir á því, hvernig glíma skuli við verðbólguna. Tengslin milli framfærslukostnaðar og kaupgjalds verða eflaust eitt af meginumræðuefnum í sambandi við væntanlega kjarasamninga. Flutningsmenn þessarar tillögu telja, að hér sé um sérstakt vandamál að ræða, sem eðlilegt sé, að launþegar og vinnuveitendur freisti að ná samkomulagi um, og gera því enga tillögu um það í sambandi við þá skattkerfisbreytingu, sem hér er um að ræða, hver tengsl skuli vera á milli breytinga á skattgreiðsluformi og kaupgjaldi. Það er sérstakt vandamál, sem ræða verður sérstaklega, líkt og fjárlagavandamálið á næsta ári.

Í 9. lið tillögunnar segir, að sett skuli ítarleg ákvæði, er miði að því að koma í veg fyrir röng framtöl til söluskatts og skatta af tekjum og eignum. Það er kunnara en frá þurfi að segja, að undanbrögð undan skatti, bæði söluskatti, tekjuskatti, útsvari og eignarskatti, eru alvarlegt þjóðfélagsmeið á Íslandi og valda gífurlegu félagslegu misrétti. Sérhver hækkun söluskatts eykur nauðsyn á auknu eftirliti með því, að allur álagður söluskattur komi til skila. Ef greiðendum tekjuskatts fækkar stórlega, eins og hér er rætt um að gera, ætti það að bæta skilyrði til þess að auka eftirlit með framtölum þeirra, sem tiltölulega háar tekjur hafa og stunda atvinnurekstur. Flutningsmenn tillögunnar leggja því sérstaka áherslu á, að samfara kerfisbreytingunni verði gert alvarlegt og viðtækt átak til aukins skatteftirlits.

Af hálfu Alþýðuflokksins hafa áður verið fluttar tillögur um það, að konur verði sjálfstæðir skattþegnar. Hefur þessum tillögum verið vel tekið, og munu þær nú vera í athugun hjá stjórnvöldum. Flutningsmenn þessarar tillögu gera sér ljóst, að hér er um svo viðamikil og vandasamt mál að ræða, að ekki er við því að búast, að slíkar breytingar gætu komið til framkvæmda á næsta ári, en telja eðlilegt, að stefnt verði að því, að þær verði undirbúnar fyrir álagningu tekjuskatts á árinu 1975.

Ef hugmyndir þessarar þingsályktunartillögu næðu fram að ganga, væri enn fremur rétt að athuga, að sveitarstjórnnum verði veitt aukið frelsi til þess að ákveða, hvernig þær afla tekna sinna. Væri þetta í samræmi við þær hugmyndir, sem uppi eru um það, að eðlilegt sé, að sveitarfélög ráði sem mestu um eigin málefni án yfirstjórnar ríkisvaldsins.

Þingmenn Alþýðuflokksins gera sér ljóst, að hér er um viðtækar tillögur að ræða og að þær varða mál, sem er flókið og vandmeðfarið. Þess vegna hafa þeir valið þann kost að flytja þær í formi tillögu til þingsályktunar, sem fulltrúum stjórnsmálaflokka og sérfróðum mönnum er síðan ætlað að kanna og færa í búning frumvarpa. En megingilgangur þessarar tillögu til þingsályktunar er að boða nýja stefnu í skattamálum. Nauðsynlegt er að framkvæma gagngera breytingu á því kerfi, sem augljóst er orðið, að er ranglátt, lamar framkvæmdahug og vinnuvilja og stuðlar að óréttlátri tekjuskiptingu með því að mismuna starfsstéttum og einstaklingum. Lítil vafi er á því, að á næstu árum muni í nálægum löndum verða gerbreyping á skattkerfi í svipaða átt og gert er ráð fyrir í þessari tillögu. Óbeinir skattar munu leysa beina skatta af hóhni í vaxandi mæli, jafnframt því að gerðar eru ráðstafanir á öðrum sviðum til hliðstæðrar tekjujöfnunar og þeirrar, sem stighækkandi tekjuskatti var áður ætlað að koma til leiðar. En ýmsar ástæður valda því, eins og að framan hefur verið rakið, að ekki má nú dragast lengur að gera slíkar breypingar hér á landi og að tíminn er nú einmitt að mörgu leyti mjög æskilegur til þess háttar breypinga.

Flutningur þessarar tillögu til þingsályktunar er til marks um, að Alþýðuflokkurinn telur, að umbætur í skattamálum séu brýnast verkefni í íslenskum fjárhagsmálum og réttlátari skattheimta en nú á sér stað ein besta leiðin til þess að bæta kjör launþega og auka réttlæti í íslenskum efnahagsmálum.