

Nr 398

Av herr Ewerlöf m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370), m. m.

Det råder full enighet om att ett av de viktigaste målen för den ekonomiska politiken är att säkerställa ett i möjligaste mån stabilt penningvärde. I vissa hänseenden är meningarna delade om hur detta mål skall uppnås, men alla är överens om att det här är av fundamental betydelse, att man får till stånd en ökning av de enskilda medborgarnas frivilliga sparande.

Ehuru det finns olika uppfattningar om hur skattesystemet och skatteskalorna skall vara uppbyggda, råder det full enighet om att beskattningssystemet och taxeringsförfarandet bör vara utformade på ett sådant sätt, att man ernår en i möjligaste mån rättvis och likformig taxering.

1950 års skattelagsakkunniga har i två betänkanden framlagt förslag till förenkling av vissa beskattningsregler (SOU 1954: 18) och förslag till effektivare taxering (SOU 1954: 24). Genom en förenkling av beskattningsreglerna avser man att underlätta de skattskyldigas arbete med iordningställandet av sina självdeklarationer och taxeringsmyndigheternas arbete med granskning och kontroll beträffande den stora massan av självdeklarationer. Härigenom kan taxeringsorganisationen inriktas på ett mera kvalificerat taxeringsarbete med därav följande bättre taxeringsresultat.

I proposition nr 59 framlägges förslag till vissa ändringar i beskattningsreglerna, ägnade att leda till förenklat deklarations- och taxeringsförfarande. Förslaget kan sammanfattas på följande sätt:

	Skattebortfall mlj. kr.	
	för staten	för kommunerna
1) För <i>inkomst av tjänst</i> medges varje skattskyldig schablonavdrag för omkostnader med 100 kr. Är omkostnaderna större, medges avdrag med ett till närmast högre hela 100-tal kr. avjämnat belopp	35	31

	Skattebortfall milj. kr.	
	för staten	för kommunerna
2) För <i>inkomst av kapital</i> medges ensamstående skattskyldig skattefrihet för 100 kr. och makar gemensamt för 200 kr.; endast överskjutande belopp taxeras	16	12
3) För <i>försäkringspremier, inberäknat avgift till den allmänna sjukförsäkringen</i> , medges schablonavdrag med 150 kr. för ensamstående och 300 kr. för makar gemensamt. Är premierna högre, medges avdrag för hela premiesumman, dock högst med 300 kr. för ensamstående och 600 kr. för makar gemensamt	37	32
4) Vid <i>taxering till statlig och kommunal inkomstskatt</i> avrundas för fysiska personer m. fl. den beskattningsbara inkomsten nedåt till närmast lägre hela 100-tal kr.	26	24
	Summa 114	99

Det föreslås, att de ändrade reglerna skall tillämpas första gången vid 1957 års taxering (vid preliminärbeskattningen år 1956). Härav skulle följa, att åtgärderna icke kommer att påverka kommunernas finanser förrän under år 1958. Med hänsyn till den fortgående stegring av kommunernas skatteunderlag, som till följd av produktionsutvecklingen och andra faktorer äger rum, och till storleken av kommunernas skatteregleringsfonder beräknas ett genomförande av de föreslagna reglerna icke behöva medföra någon höjning av den kommunala utdebiteringen.

De skattelagssakkunnigas förslag upptog icke punkten 4) men däremot vissa andra förenklingsåtgärder, nämligen skattefrihet för vissa fastighetsinkomster ävensom skattefrihet för folkpensioner och upphävd avdragsrätt för folkpensionsavgifter samt schabloniserat utskyldsavdrag. I propositionen anges, att ställningstagandet till dessa förslag har uppskjutits i avvaktan på en eventuell framtida avveckling av den särskilda fastighetsskatten respektive en planerad utredning om en allmän skattesänkning.

Det i propositionen framlagda förslaget möjliggör förenkling av deklara-tions- och taxeringsförfarandet beträffande skattskyldiga med enkla inkomst- och beskattningsförhållanden. Härutöver har förslaget emeller-tid andra förtjänster, nämligen att stimulera de enskilda medborgarnas

sparvilja, eliminera frestelser till småfel och glömska vid självdeklarationernas uppgörande och bereda en skattesänkning för sådana grupper av skattskyldiga, som får anses vara i särskilt behov av skattelindring.

Det förtjänar framhållas, att de skattelagssakkunnigas beräkningar av inkomstbortfallet för staten och kommunerna är mycket osäkra. Det är emellertid uppenbart, att skattebortfallet på vissa punkter betydligt över-skattats. Bl. a. gäller detta i fråga om schablonavdraget för omkostnader i förvärvskällan tjänst, där man snarare borde räkna med ca 45 milj. kr. än med 66 milj. kr. såsom skattebortfall.

De sakkunnigas beräkningsmetod redovisas inte i betänkandet, men man kan med ledning av tabellerna på sid. 40 och 37 konstatera, att den bygger på följande siffror:

Antal skattskyldiga med inkomst av tjänst	3 433 000	
Därav utan avdrag för omkostnader	1 927 000	
,, med avdrag för omkostnader	1 506 000	
Schablonavdrag, om avdrag för omkostnader ej medgivits		100 kr.
Genomsnittligt avjämningsbelopp, om avdrag för omkostnader medgivits		50 kr.

Skattebortfall för kommunerna 12 % och för staten 14 % av schablonavdraget respektive det genomsnittliga avjämningsbeloppet. Dock har schablonavdraget icke beräknats medföra skattebortfall i fråga om ca 60 000 respektive ca 150 000 skattskyldiga.

Skattebortfall för kommunerna:

$$0,12 (1\,927\,000 \times 100 - \text{ca } 60\,000 \times 100 + 1\,506\,000 \times 50) \\ = 31 \text{ milj. kr.}$$

Skattebortfall för staten:

$$0,14 (1\,927\,000 \times 100 - \text{ca } 150\,000 \times 100 + 1\,506\,000 \times 50) \\ = 35 \text{ milj. kr.}$$

Det framgår emellertid av betänkandet (sid. 53), att det finns ca 500 000 folkpensionstagare, som åtnjuter ortsavdrag och avdrag för nedsatt skatteförmåga med så stort belopp, att ingen del av folkpensionen blir beskattad. Det finns ytterligare ett stort antal skattskyldiga med inkomst av tjänst, som har så låg taxerad inkomst, att den icke överstiger ortsavdraget. Särskilt gäller detta vid den statliga inkomstbeskattningen, där ortsavdragen är högre än vid den kommunala inkomstbeskattningen och där det dessutom föreligger rätt till avdrag för kommunalutskylder.

Inkomststatistiken för år 1952 (1953 års taxering) redovisas bl. a. följande siffror (samtaxerade makar, som bägge deklarerat inkomst, redovisas här var för sig; antalet samtaxerade par utgör 496 000):

Hela antalet inkomsttagare	3 735 000
Antal inkomsttagare med sammanräknad nettoinkomst högst 2 000 kr.	495 000
Därav ogifta män och kvinnor	143 000
,, gifta män	40 000
,, gifta kvinnor	241 000
,, förut gifta män och kvinnor	71 000
Antal gifta män med sammanräknad nettoinkomst högst 3 500 kr.	128 000
Antal inkomsttagare över 67 års ålder	442 000
Därav med sammanräknad nettoinkomst högst 2 000 kr.	131 000
högst 3 500 kr.	247 000

För de skattskyldiga, som icke har beskattningsbar inkomst, blir det inget skattebortfall genom att man inför ett schablonavdrag. Det ligger i sakens natur, att sådana skattskyldiga i allmänhet inte bryr sig om att deklarerat något avdrag för omkostnader (även om sådana faktiskt förekommit); vid inkomst av pension är det sällan omkostnader. Antalet skattskyldiga, för vilka man inte bör räkna med något inkomstbortfall vid införande av ett schablonavdrag för omkostnader, måste såsom framgår av de här anförda siffrorna ur inkomststatistiken vara avsevärt mycket större än de avdragsantal (60 000 respektive 150 000), som de sakkunniga har använt.

Skattskyldiga med beskattningsbar inkomst av egentlig tjänst, vilka inte yrkat avdrag för omkostnader, har säkerligen i genomsnitt rätt mycket lägre inkomst än skattskyldiga, som yrkat sådant avdrag, och alltså en lägre marginalskattesats vid den statliga inkomstbeskattningen. De sakkunniga beräknar skattebortfallet för staten till 14 %; då kommunal-skatten är avdragsgill vid den statliga inkomstbeskattningen, motsvarar detta en marginalskattesats för statlig inkomstskatt av 14/0,88 eller ca 16 %, vilket här måste vara en för hög siffra.

Eftersom någon fördelning av de skattskyldiga med inkomst av tjänst efter beskattningsbar inkomst (och av samtaxerade makar med inkomst av tjänst efter makarnas sammanlagda beskattningsbara inkomst) icke finns tillgänglig, är det omöjligt att göra en exakt beräkning av det skattebortfall, som schablonavdraget och avjämningen skulle ha medfört vid 1953 års taxering. Med hänsyn till de ovan anförda omständigheterna kan man dock komma fram till den uppskattningen, att skattebortfallet sannolikt blir ca 45 milj. kr. och i varje fall inte överstiger 50 milj. kr.

Det bör starkt understrykas, att det skattebortfall, som i propositionen beräknas för de föreslagna förenklingsreformerna, 213 milj. kr., till stor del är ett skattebortfall på mycket kort sikt. På längre sikt måste de nyttiga verkningarna av en förenklad beskattning och en effektivare taxering medföra ett ökat skatteunderlag — reellt genom ökad arbetsamhet och ökad sparvilja och skattemässigt genom förbättrad deklarationsmoral och effektivare taxeringskontroll.

Försäkringsavdraget är avsett att utgöra en sporre till sparsamhet och stimulera intresset att trygga familjens ekonomi i händelse av dödsfall, sjukdom, olycksfall eller arbetslöshet. Den särskilda avdragsrätten för försäkringsavgifter innebär emellertid inte en fördel enbart för försäkringstagarna och deras anhöriga. Även "icke-sparare" har fördel av att sparandet är tillräckligt stort, så att angelägna investeringsbehov kan tillgodoses, produktiviteten förbättras och den fulla sysselsättningen tryggas. Det ligger i det allmännas intresse, att det totala sparandet i samhället blir större och att de enskilda medborgarna i större utsträckning kan reda sig själva vid familjeförsörjarens frånfalle, vid sjukdom etc. utan att behöva ta i anspråk behovsprövade socialförmåner av olika slag.

Försäkringsavdraget infördes 1910 vid den statliga inkomstbeskattningen och 1920 också vid den kommunala inkomstbeskattningen. I båda fallen fastställdes maximibeloppet för avdraget till 200 kr. för ensamstående skattskyldig och för makar gemensamt. Det har sedan bibehållits oförändrat fram till år 1950, då det för makar gemensamt höjdes till 400 kr. Vid 1954 års riksdag beslöts, utan att maximibeloppen höjdes, att avgifterna för den allmänna sjukförsäkringen skulle medräknas under försäkringsavdraget. Man var emellertid vid riksdagsbehandlingen av den allmänna sjukförsäkringens beskattning enig om att frågan om en höjning av försäkringsavdraget med hänsyn till sjukförsäkringsavgifterna skulle tas upp så snart skattelagssakkunnigas utredning förelåg.

I de sakkunnigas betänkande och i propositionen anföres vissa siffror till belysning av den omfattning, i vilken försäkringsavdraget utnyttjas. Det ges för vissa taxeringsdistrikt uppgifter om antalet skattskyldiga som yrkat sådant avdrag och medeltalet av avdragsbeloppet samt de skattskyldigas fördelning efter yrkat avdragsbelopp. Siffror av detta slag utgör emellertid inte ett tillräckligt underlag för ett bedömande av frågan. Det ligger i sakens natur, att skattskyldiga som nått en hög ålder i allmänhet redan har slutbetalt sina försäkringar och därför inte alls har utgifter för försäkringspremier eller endast obetydliga sådana utgifter. Ungdomar, som nyligen kommit ut i förvärvsarbetet, har inte hunnit få behov av eller inte hunnit bygga upp ett större försäkringsskydd, och försäkringsbehovet är naturligtvis mycket olika beroende på civilstånd, yrke, barnantal, barnens ålder etc. Det förtjänar också framhållas, att statistiken avser 1952 års taxering, d. v. s. försäkringsavgifter som erlagts under år 1951. Höjningen av försäkringsavdraget för makar gemensamt till 400 kr. beslöts först vid slutet av 1950 års vårriksdag, och försäkringsbolagens fältorganisationer hade alltså endast haft ett och ett halvt år på sig för att utnyttja de propagandamöjligheter, som höjningen av försäkringsavdraget för makar medförde. Under den ifrågavarande tiden var det dess-

utom en stark penningvärdeförsämring, som helt naturligt medförde minskad betalningsförmåga och ökat köpmotstånd, när det gällde livförsäkring.

Vid 1945 års folkräkning bearbetades skattedeklarationernas uppgifter om allmänna avdrag; resultaten redovisas i del VIII: 1 av redogörelsen för denna folkräkning. Försäkringsavdraget var då maximerat till 200 kr., men de olikheter, som vid denna undersökning framkom mellan olika kategorier efter kön, ålder, yrke, civilstånd, barnantal och sammanräknad nettoinkomst, har i detta sammanhang ett betydande intresse.

Efterföljande tablåer ger en summarisk belysning av förhållandena.

G r u p p	Av deklaranterna har avdrag för livförsäkringspremier, %		Medianavdrag kr.	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Samtliga	78	62	116	57
Alder				
under 30 år	77	71	85	51
30—50 år	88	74	149	72
50—65 år	72	46	109	57
65 år —	49	25	65	37
Civilstånd				
ogifta	68	69	69	57
gifta	85	27	149	71
förut gifta	56	47	73	54
Yrke				
jordbruksbefolkning	60	37	66	35
övrig befolkning	85	66	135	60
Sammanräknad nettoinkomst				
under 1 000		35		40
1 000—2 900		65		59
3 000—5 900		87		126
6 000—9 900		89		189
10 000		85		237

Sammanräknad nettoinkomst	Procentisk fördelning av deklaranter med avdrag efter avdragets storlek					
	under 50 kr.	50—99 kr.	100—149 kr.	150—199 kr.	200 kr.	Sa
under 1 000	62	27	6	2	3	100
1 000—2 900	44	34	13	5	4	100
3 000—5 900	15	24	21	17	23	100
6 000—9 900	9	13	16	15	47	100
10 000 —	7	7	8	8	70	100

G r u p p	Antal deklaranter, som yrkat maxi- mavdrag, i procent av	
	samtliga deklaranter	deklaranter, som yrkat avdrag
Sammanräknad nettoinkomst 6 000—9 900 kr.		
Samtliga	41	47
Gifta män med barn	55	58
Sammanräknad nettoinkomst 10 000 kr. —		
Samtliga	60	70
Gifta män med barn	76	80

Sedan år 1945 har det förekommit utomordentligt stora förändringar i befolkningens inkomstfördelning. Följande siffror, hämtade ur statistiska centralbyråns berättelse över skattetaxeringarna samt fördelningen av inkomst och förmögenhet taxeringsåret 1953, belyser detta:

(Samtaxerade makar räknas här som en enhet)	Antal inkomsttagare, 1 000-tal		1952 års siffra i procent av 1945 års siffra
	1945	1952	
Samtliga inkomsttagare ...	3 075	3 239	105
Inkomsttagare med sammanräknad nettoinkomst minst kr.			
4 000	1 081	2 411	223
5 000	693	2 155	311
6 000	457	1 898	416
7 000	318	1 625	511
8 000	231	1 346	584
10 000	136	840	618
12 000	91	517	569
15 000	57	273	481
20 000	31	110	360
30 000	13	31	243

För fysiska personer m. fl. utgjorde det år 1946 enligt förordningen om statlig inkomst- och förmögenhetsskatt taxerade beloppet 11,4 miljarder kr.; den år 1953 enligt förordningen om statlig inkomstskatt taxerade inkomsten utgjorde 23,8 miljarder kr., vilket alltså innebär, att den taxerade inkomsten mer än fördubblats under dessa sju år. Samtidigt med den förändring av inkomstfördelningens struktur, som belyses av tabellen ovan, har det skett en betydande förändring av befolkningens fördelning efter näringsgrenar, med minskning av jordbruksbefolkningen och ökning av befolkningen inom övriga yrken. Vidare har det under de senaste decennierna förekommit stora förändringar i fråga om giftermåls- och födelse-talen. Antalet ingångna äktenskap var i genomsnitt per år under 10-årsperioderna 1911—1920, 1921—1930, 1931—1940 och 1941—1950 i runda tal respektive 36 000, 39 000, 51 000 och 60 000. Antalet levande födda barn var i genomsnitt per år under dessa 10-årsperioder respektive 126 000, 106 000, 90 000 och 123 000. Allt detta medför, att behovet av försäkringsskydd ökat väsentligt och att det numera för den stora massan av befolkningen i aktiv ålder finns betalningsförmåga, när det gäller att säkerställa det erforderliga skyddet. Upprätthållandet av ett försäkringsskydd medför en minskad skattekraft. Ett tillräckligt stort försäkringsavdrag vid beskattningen har — utöver de fördelar, som omnämnts tidigare — den stora förtjänsten, att man ernår en mera ändamålsenlig avvägning av skattebelastningen efter försörjningsbörd och ansvarskänsla.

Man kan naturligtvis inte genom något logiskt resonemang eller genom statistisk bearbetning av taxeringsmaterial komma fram till vilka maximibelopp, som bör fastställas för försäkringsavdraget, utan det måste bli en avvägning med hänsyn till en rad olika faktorer, av vilka en del berörts i det föregående. Det förtjänar emellertid också nämnas, att 200 kr. i 1910 års penningvärde torde motsvara ca 700 kr. i nuvarande penningvärde och att 200 kr. i 1945 års penningvärde torde motsvara ca 300 kr. De obligatoriska avgifterna till den allmänna sjukförsäkringen skall enligt riksdagsbeslut 1954 vara avdragsgilla under försäkringsavdraget; i fråga om sjukförsäkrade skattebetalare, som inte redan för närvarande till fullo utnyttjar försäkringsavdraget, blir det alltså under alla omständigheter ett skattebortfall för staten och kommunerna, detta alldeles oavsett om man inför ett schablonavdrag eller inte.

Införandet av det föreslagna schablonavdraget för försäkringspremier — 300 kr. för makar gemensamt och 150 kr. för annan skattskyldig — innebär en förenkling av deklara-tions- och taxeringsförfarandet men där- emot icke i och för sig någon stimulans till försäkringssparande eller något stöd åt sådant sparande. Man kan tvärtom säga, att det skattebortfall, som uppkommer genom detta schablonavdrag (sedan man tagit hänsyn till att de obligatoriska avgifterna för den allmänna sjukförsäkringen

tillkommer men avgifterna till de erkända sjukkassorna bortfaller), i sin helhet kommer de skattskyldiga till godo i deras egenskap av "icke-försäkringstagare". Som det framhålles i propositionen gäller det därför att vid bestämmandet av schablonavdragens storlek göra en avvägning mellan å ena sidan önskemålet om förenkling och å andra sidan önskemålet om stimulans och stöd åt sparande och förtänksamhet. Ju högre man sätter schablonavdragen, desto större blir förenklingen. Ju lägre man sätter dem, desto större blir stimulansen och stödet. Det förhållandet, att man inför schablonavdrag, som ur den sistnämnda synpunkten måste betecknas som förhållandevis höga, kan inte lämnas obeaktat, när det gäller att fastställa försäkringsavdragets maximibelopp.

Enligt vår uppfattning talar övervägande skäl för att försäkringsavdragets maximibelopp bör sättas högre än vad som föreslås i propositionen. Många av remissinstanserna har uttalat sig i denna riktning, bland andra Landsorganisationen, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges hantverks- och småindustriorganisation, Sveriges köpmannaförbund och Näringslivets skattedelegation. I avvaktan på några års erfarenhet synes beloppen böra fastställas till 800 kr. för makar gemensamt och för sådan ogift skattskyldig, som anges i 8 § 1 mom. tredje och fjärde stycket förordningen om statlig inkomstskatt, samt till 400 kr. för annan skattskyldig.

De skattelagssakkunniga beräknar, att införandet av schablonavdrag för försäkringspremier och sjukförsäkringsavgifter kommer att medföra ett skattebortfall för helt år på 47 milj. kr., varav 25 milj. för staten. I propositionen beräknas, att höjningen av försäkringsavdragets maximibelopp till 600 kr. för makar gemensamt och 300 kr. för annan skattskyldig (från 400 respektive 200 kr.) skall medföra ett ytterligare skattebortfall på 22 milj. kr., varav 12 milj. för staten. Den av oss förordade höjningen av försäkringsavdragets maximibelopp kan alltså med de förutsättningar, som använts för kostnadsberäkningen i propositionen, icke rimligen medföra större ytterligare skattebortfall än 10 à 15 milj. kr., varav 6 à 8 milj. för staten. Med hänsyn till den överskattning av skattebortfallet, som föreligger i fråga om schablonavdraget för omkostnader i förvärvskällan tjänst, är det uppenbart, att den förordade höjningen av försäkringsavdragets maximibelopp icke är så stor, att den i propositionen beräknade "skattebortfallsramen" på 213 milj. kr. kommer att överskridas. Naturligtvis kommer förhållandena att ställa sig annorlunda, om höjningen av maximibeloppen skulle medföra en mycket avsevärd ökning av allmänhetens intresse för liv- och olycksfallsförsäkring, frivillig sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring, men ett av sådana omständigheter betingat ytterligare skattebortfall är ju precis vad man ytterst önskar att ernå med hjälp av försäkringsavdraget.

I de skattelagssakkunnigas betänkande föreslogs en omläggning av beskattningen av folkpensioner och folkpensionsavgifter samt införandet av ett schabloniserat utskyldsavdrag, men som tidigare framhållits har dessa förslag icke upptagits i propositionen. Under sådana omständigheter synes det icke föreligga något hinder för att de förenklade beskattningsreglerna tillämpas redan vid 1956 års taxering. Det bör beaktas, att de skattskyldiga icke erlägger några avgifter till de erkända sjukkassorna under år 1955 men att i stället avgifterna för sjukvårdsförsäkring, grundsjukpenning och obligatorisk tilläggssjukpenning i den allmänna sjukförsäkringen belastar de sjukförsäkrade i form av preliminär skatt under år 1955. Dessa avgifter blir emellertid icke avdragsgilla under försäkringsavdraget vid 1956 års taxering; avgifterna för år 1955 påföres ju i debetsedeln å slutlig skatt enligt 1956 års taxering och blir alltså avdragsgilla först vid 1957 års taxering. Resultatet blir en skatteskärpning vid 1956 års taxering; under i alla avseenden oförändrade förhållanden får en skattskyldig vidkännas högre slutlig skatt vid 1956 års taxering än vid 1957 och följande års taxeringar (förutsatt att han inte till fullo utnyttjar försäkringsavdraget för frivilliga försäkringar av olika slag). Eftersom de försäkrades avgifter för den obligatoriska sjukförsäkringen (vid påförandet av slutlig skatt enligt 1956 års taxering) torde bli av storleksordningen 350 milj. kr., kan skatteskärpningen förväntas bli av storleksordningen 100 milj. kr. Detta är ytterligare ett skäl för att man bör låta den skattelindring, som förenklingsreformen medför, slå igenom redan vid 1956 års taxering.

Med hänvisning till det ovan anförda hemställer vi,

att riksdagen med ändring av vad Kungl. Maj:t föreslagit i proposition nr 59 måtte besluta

dels att maximibeloppet för det s. k. försäkringsavdraget (46 § 2 mom. punkt 3 kommunalskattelagen) fastställas till 800 kronor för makar gemensamt och för sådan ogift skattskyldig, som anges i 8 § 1 mom. tredje och fjärde stycket förordningen om statlig inkomstskatt, samt till 400 kronor för annan skattskyldig,

dels att författningsändringarna skall träda i kraft den 1 januari 1956 och tillämpas vid 1956 års taxering, samt att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till erforderliga författningsändringar.

Stockholm den 23 februari 1955

K. G. Ewerlöf

Nils Aastrup

Walter Aman

Sigfrid Larsson

Alb. Hermansson