

Nr 542

Av fru Gärde Widemar m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 76, med förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370), m. m.

Från vår sida har vid upprepade tillfällen under senare år hävdats det starkt motiverade reformkravet att åstadkomma en väsentlig lättnad i sambeskattningen. De nuvarande sambeskattningsreglerna lider av uppenbara svagheter. Två makar, som båda har förvärvsarbete, får, om deras sammanlagda inkomster överstiger viss nivå, bl. a. erlägga en högre skatt än om deras inkomster hade beskattats var för sig. Denna s. k. sambeskattnings-effekt är dock trots allt ej den mest uppenbara olägenheten, även om den i många fall kan vara allvarlig nog. Den mest väsentliga svagheten i de nuvarande reglerna är enligt vår mening att hänsyn icke i tillräcklig omfattning tas vid beskattningen till de faktiska merkostnader, som den gifta kvinnan har att bära i och med förvärvsarbetet. Detta gäller i synnerhet, då familjen har minderåriga barn. Den faktiska skattekraften är obestriddligen då försvagad, och skatteuttaget borde jämkas därefter.

Avbränningarna genom skatter och merkostnader — för hemhjälp, barnpassning o. d. — blir i många fall så stora, att det framstår som föga lönande för hustrun att ta förvärvsarbete. Genom att skattereglerna missgynnar många gifta kvinnor undandrages samhället i icke ringa utsträckning kvalificerad och utbildad arbetskraft. Ett påtagligt exempel härpå är den aktuella svåra sjuksköterskebristen, vilken bl. a. beror på de ogynnsamma skattereglerna. Liknande förhållanden kan iakttagas på andra yrkesområden, t. ex. inom undervisningsväsendet. En reformering av skattereglerna, innebärande att ifrågavarande faktiska merkostnader bättre beaktas, skulle medföra att gifta kvinnor med särskild yrkesutbildning, vilken det bör vara samhällets intresse att tillvarata, i ökad utsträckning står kvar i sin yrkesanställning eller tar yrkesarbete. Denna verkan av skattereglernas reformering bör dessutom icke förbises vid bedömandet av det med en reform förenade skattebortfallet. Skattebortfallet torde m. a. o. bli något mindre än vad en beräkning på grundval av oförändrad yrkesintensitet ger vid handen.

Den närmast till hands liggande tekniska möjligheten att ta större hänsyn till de med förvärvsarbetet förenade särskilda merkostnaderna för den gifta kvinnan med bibehållande av den schablonmässiga utformning som kan vara motiverad av förenklingsskäl är att höja förvärvsavdragen. Under hänvisning till i det föregående berörda omständigheter har vi vid flera

tillfällen också föreslagit en fördubbling av de nuvarande avdragen — för förvärvsarbete mödrar med minderårigt barn — i avvaktan på resultatet av en översyn av sambeskattningsreglerna, vilken vi samtidigt begärt. Denna fördubbling av förvärvsavdragen från max. 1 000 kronor till max. 2 000 kronor skulle då enligt den uppfattning vi hävdade ha kunnat tagas som ett steg på vägen mot en mera fullständig avveckling av de gällande sambeskattningsreglernas orättvisor.

Sedan utredningen rörande sambeskattningen färdigställdts föreslår regeringen nu i proposition nr 76, att en lättnad åstadkommes genom höjning av förvärvsavdragen och att avdrag även skall få göras vid den kommunala beskattningen i de hänseenden där så inte medgivits hittills. För förvärvsarbete gift kvinna med minderårigt barn föreslås avdraget höjt till 20 procent av inkomsten jämte bottenavdraget om 300 kronor, dock till högst 2 000 kronor.

Vårt förslag

Som vi förut hävdade består den väsentliga bristen i de nuvarande reglerna i att icke tillräcklig hänsyn tas vid beskattningen till de särskilda merkostnader för den gifta kvinnan som är förenade med hennes förvärvsarbete. Merkostnader av sådan karaktär, att de bör kräva särskild hänsyn vid beskattningen, föreligger då familjen har minderårigt barn. Dessa särskilda kostnader kan bli betydande. Vi delar den uppfattning som sambeskattningsrevisionen framfört, att det är i dessa fall som en förstärkning av förvärvsavdraget i främsta rummet bör komma i fråga. Det är här som det nuvarande förvärvsavdraget — om max. 1 000 kronor — är otillräckligt. Det bör anpassas så att det bättre motsvarar de faktiska merkostnaderna.

Det torde vara klart att även ett förvärvsavdrag om 2 000 kronor numera icke motsvarar de faktiska merkostnaderna i dagens läge. Ett avdrag om högst 3 000 kronor torde vara bättre anpassat till de verkliga förhållandena. Vi föreslår att avdragets maximigräns bestämmes till detta belopp. Det skall således tillkomma förvärvsarbete gift kvinna med minderårigt barn. I övrigt förordar vi de av sambeskattningsrevisionen föreslagna förbättringarna i fråga om förvärvsavdragen. Avdraget skall alltså i förevarande fall få göras med 300 kronor jämte 20 procent av inkomsten, dock med högst 3 000 kronor vid såväl den statliga som den kommunala beskattningen.

Vid diskussioner om sambeskattningsproblemet göres ofta jämförelser mellan det skattebelopp två sambeskattade makar har att betala och det belopp som makarna skulle ha sammanlagt betalat om de var för sig beskattats som ensamstående. En sådan problemställning når emellertid inte — som ovan framhållits — den väsentligaste bristen i de nuvarande reglerna, vilken gäller att de med förvärvsarbete förenade merkostnaderna för den gifta kvinnan icke tillräckligt beaktas. Det kan emellertid ha in-

tesse att klargöra i vilken utsträckning den av oss förordade höjningen av förvärvsavdraget undanröjer den s. k. sambeskattningsseffekten (merskatt till följd av sambeskattningen).

Vi vill här inskjuta att vid beräkning av sambeskattningsseffekten hänsyn bör tas till att folkpensionsavgiften i sin nuvarande konstruktion medför att gift kvinna befrias från folkpensionsavgift då makens taxerade inkomst överstiger 15 000 kronor.

Genomföres den höjning av förvärvsavdraget som vi förordat skulle gränsen för merskatt till följd av sambeskattning för förvärvsarbetande hustru med minderårigt barn förskjutas från ca 30 000 kronor sammanlagd inkomst för makarna — vid lika stor inkomst å vardera maken — till ca 50 000 kronor sammanlagd inkomst. I realiteten är emellertid inkomsten icke lika fördelad mellan makarna, utan hustrun förtjänar i genomsnitt cirka en fjärdedel av den sammanlagda familjeinkomsten. Detta förhållande förskjuter sambeskattningsseffekten ytterligare högre upp i inkomstskalan. Med vårt förslag skulle antalet sambeskattade äktenskap, där en sambeskattningsseffekt skulle uppkomma reduceras till mindre än 30 000.

Den höjning av förvärvsavdraget vi här förordat skulle medföra ett inkomstbortfall för statsverket av ca 6 milj. kronor för helt år, varav 2 milj. kronor för budgetåret 1960/61, *mer än* regeringens förslag. För kommunerna skulle det ökade inkomstbortfallet bli ca 3 milj. kronor.

Det bör här understrykas att en ytterligare höjning av förvärvsavdraget skulle uppmuntra gifta kvinnor med kvalificerad utbildning, t. ex. inom sjukvården och undervisningsväsendet, att ta förvärvsarbete. Detta torde vara ett samhällsintresse.

Fortsatt utredning

Det framgår av det anförda, att även om förvärvsavdraget höjes till det av oss här förordade beloppet, så skulle en helt tillfredsställande lösning av sambeskattningsproblemet inte vara nådd.

Den nuvarande konstruktionen av förvärvsavdraget bygger i viss mån på fiktionen att merkostnaderna genom hustruns förvärvsarbete står i viss relation till hennes inkomst. Det är denna tanke som ligger bakom konstruktionen med kvotavdrag (10 procent av inkomsten f. n.). Så är givetvis i verkligheten inte fallet. Konstruktionen leder till att förvärvsavdraget torde vara för lågt i förhållande till de verkliga kostnaderna i lägre inkomstlägen — dock inte de allra lägsta där inkomsten härrör från korttidsanställning eller tillfälligt arbete. Här angivna omständigheter talar för att kvotavdraget borde vara högre för en viss botteninkomst och sedan avtrappas uppåt, t. ex. 50 procent av de första 2 000 kr. och därefter t. ex. 20 procent på överskjutande inkomst upp till visst maximum.

En konstruktion av denna typ skulle givetvis medföra ett väsentligt större inkomstbortfall än den förstärkning av förvärvsavdraget vi ovan

förordat. Statsfinansiella förutsättningar att genomföra den nu torde därför inte föreligga. Starka sakliga skäl talar emellertid för en konstruktion av förvärvsavdraget av angiven principiella typ. Vi anser därför att utredning om reformering av förvärvsavdraget i angiven riktning bör ske.

Rätt till särtaxering efter norsk förebild bör utredas

Som en i principiellt hänseende annan väg att lösa detta problem har sambeskattningsrevisionen uttalat sympatier för ett fullt genomförande av den s. k. tudelningsprincipen. Denna gäller emellertid i främsta rummet en helt annan fråga, nämligen skattebördans fördelning mellan gifta och ensamstående. Den skulle vidare påverka progressiviteten i beskattningen. Som metod löser den emellertid knappast sambeskattningen, eftersom den i och för sig inte erbjuder något hänsynstagande till de med den gifta kvinnans förvärvsarbete förenade merkostnaderna. Det är dessa som bildar det faktiska problemet vid en rättvis avvägning av den förvärvsarbetande gifta kvinnans skatteförmåga. Härför skulle metoden behöva kompletteras med något slag av förvärvsavdrag. Som en väg att undanröja den s. k. sambeskattningseffekten ställer den sig statsfinansiellt »dyr»; ett fullt genomförande av tudelningsprincipen skulle medföra ett skattebortfall för staten med 235 milj. kronor, om skatteskalorna inte ändras. Av här anförda skäl hyser vi tveksamhet inför metoden.

För att belysa det kvarstående sambeskattningsproblemet storleksordning — *om hänsyn endast tas till önskemålet att undanröja sambeskattningseffekten* — kan nämnas att det sammanlagda skattebelopp som hänförs till ca 30 000 sambeskattade äktenskap, som vid höjning av förvärvsavdraget till 3 000 kronor fortfarande skulle missgynnas av sambeskattningen, torde uppgå till ett belopp av storleksordningen 30 milj. kronor. Om m. a. o. en särbeskattning skulle kunna medgivas för dessa fall — varigenom sambeskattningsproblemet i här angivna bemärkelse skulle vara helt löst — skulle detta medföra ett inkomstbortfall av sagda storleksordning. Härmed bör jämföras kostnaderna för tudelningsmetodens fulla genomförande, 235 milj. kronor.

Sambeskattningsproblemet — fortfarande i bemärkelsen att undanröja merskatt genom sammanläggning av inkomsterna vid beskattningen — skulle m. a. o. kunna lösas på ett ur statsfinansiell synvinkel överkomligt sätt, om möjlighet öppnades för två förvärvsarbetande äkta makar att välja att bli särtaxerade. De skulle givetvis endast välja sådan taxering i de fall där skatten för dem skulle bli lägre vid särbeskattning än då de sambeskattas. Valde de särtaxering skulle rätten till förvärvsavdrag givetvis bortfalla. Särbeskattningen skulle i övrigt i princip innebära taxering efter samma grunder som för ensamstående.

Vi vill erinra om att system, som innebär rätt för två förvärvsarbetande

äkta makar att välja särtaxering, genomförts i Norge. Liknande system har praktiserats även i andra länder.

Emellertid skulle en möjlighet till särtaxering aktualisera alla de problem som sammanhänger med makarnas möjlighet att efter skattehänsyn fördela inkomsten mellan sig. I sådana fall, där båda makarna har inkomst av anställning i annat än eget företag, torde möjligheterna till sådan uppdelning av inkomsten i praktiken vara utesluten. Dessa fall utgör det stora flertalet. Däremot skulle uppenbara risker föreligga för en dylik ur skattehänsyn gjord fördelning av inkomsten mellan makarna, när dessa båda arbetar i ett av den ena maken ägt företag eller i ett företag där makarna har intressegemenskap. Den norska lagstiftningen har löst dessa svårigheter genom att inte medge rätt till särtaxering om bägge makarna arbetar i en rörelse, som de äger tillsammans eller som tillhör den ena av dem. De norska reglerna för rätt till särtaxering avser vidare endast arbetsinkomst, inte t. ex. inkomst av kapital.

Även om ett system med »Rätt till särtaxering» är förknippat med svårigheter av här angiven art, synes det dock erbjuda sådant intresse att det förtjänar att närmare utredas. Det norska exemplet visar att vägen är framkomlig. Vi föreslår därför att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära utredning härom.

Skattereglerna för ensamstående barnförsörjare

Vi skall här ta upp ett specialproblem som aktualiserats i den framlagda propositionen. Det gäller inkomstbeskattningen för ett sammanboende ogift par med gemensamt barn.

Med hänsyn till att ensamstående barnförsörjare föreslås få rätt till samma ortsavdrag som gift skattskyldig samt till att taxeras efter den för gift gällande skatteskalen anser finansministern det påkallat, att regler införes som hindrar att ett sammanboende ogift par med gemensamt barn båda var för sig får de fördelar som skall tillkomma ogift med hemmavarande barn. Departementschefen framhåller:

Den föreslagna regeln, som innebär att den ene av föräldrarna beskattas som ensamstående och den andre som ogift med barn, utesluter emellertid inte, lika litet som nu gällande bestämmelser, att ogifta sammanboende föräldrar med minderåriga barn kan komma i en gynnsammare ställning än gifta föräldrar, i det att de skulle kunna få åtnjuta ortsavdrag med sammanlagt upp till 6 000 kronor. Denna fördel motverkas därav att ena maken beskattas enligt skatteskalen för ogift och att den kvinnliga kontrahenten icke kan få förvärsavdrag. Slutresultatet torde det oaktat i flertalet fall bli gynnsammare än om vederbörande varit gifta. Å andra sidan kommer de i regel i ett något ogynnsammare läge än gifta när barnet eller barnen är över 16 år; de beskattas då båda var för sig enligt de vanliga reglerna för ogifta.

Departementschefen har kommit till uppfattningen, att ett från alla syn-

punkter rättvisare beskattningsresultat skulle erhållas, om sammanboende med gemensamt barn i beskattningshänseende behandlades som gifta. »Sammanlevnaden och det gemensamma barnet utgör — framhåller finansministern — enligt livets regel oförtydbara fakta, vilka gör det berättigat att antaga förekomsten av en gemenskap som från skattemässiga utgångspunkter bör jämföras med ett äktenskap.» Finansministern föreslår att ogifta föräldrar skall i skattehänseende behandlas som gifta. Har kvinnan inkomst av förvärvsarbete skall hon alltså få rätt till förvärvsavdrag. Dessa skatteregler skall enligt departementschefens förslag även tillämpas, sedan barnet blivit äldre än 16 år eller barnet avlidit. Regeln skall vara att de sammanboende har eller har haft barn gemensamt.

Förslaget är icke framlagt av utredningen utan har utarbetats vid departementsberedningen. Det har sålunda inte remissbehandlats.

Vi är icke övertygade om den av departementschefen föreslagna nykonstruktionen ger »ett från alla synpunkter rättvisare beskattningsresultat». Det torde dessutom leda till komplikationer i andra avseenden.

Vi vill först påpeka att finansministern enligt den föreslagna författningsbestämmelsens ordalydelse förutsatt för den nya regelns tillämpning att barnet skall vara »gemensamt». I de fall mannen icke är fader till barnet, skulle regeln inte tillämpas, utan de sammanboende taxeras efter reglerna för ensamstående.

För att skapa en överblick över hur den föreslagna nykonstruktionen kan verka, vill vi här ange några typfall.

A. De sammanboende har visserligen haft men har inte längre barn under 16 år

De skulle omfattas av de nya reglerna och beskattas som äkta makar. Förslaget medför en ökning av skatten vid inkomster över viss nivå — överstigande ca 20 000 kr. — och till sänkning av skatten vid lägre inkomst. Vid högre inkomst skulle således de tjäna på att inte bo samman.

B. Sammanboende med barn under 16 år

1. Kvinnan har inte egen inkomst utan är hemföreståndarinna för mannen. I detta fall inträffar ingen ändring mot nuvarande regler.
2. Kvinnan har en lägre inkomst, t. ex. underhållsbidrag från tidigare äktenskap eller en lägre årlig pension. Barnet är mannens. Kvinnans inkomst förutsattes vara tillräcklig för att hon skall kunna utnyttja eget ortsavdrag som ensamstående (2 000 kr.). Enligt nuvarande regler beskattas mannen som gift (husföreståndarinnefallet), kvinnan beskattas som ensamstående. De nya reglerna för ensamstående barnförsörjare medför i detta fall ingen ändring, eftersom barnet är mannens.

Om däremot barnet är gemensamt, skulle enligt sambeskattningsrevisionens förslag den ena av kontrahenterna få ortsavdrag som gift och

den andra som ensamstående. Finansministerns förslag skulle medföra att kvinnan förlorade rätten till eget ortsavdrag. Detta skulle dock i någon mån motsägas av att kontrahenterna skall sambeskattas och kvinnan få rätt till förvärvsavdrag. Men om kvinnans inkomst är av ringa storlek — understigande 2 000 kr. — skulle den vara helt skattefri, om hon beskattades som ensamstående. Vid sambeskattnings enligt finansministerns förslag blir inkomsten (pensionen) till viss del beskattad.

3. Kvinnan har inkomst överstigande 2 000 kr. Barnet är gemensamt. Enligt de nya skattereglerna för ensamstående barnförsörjare skall kvinnan få ortsavdrag som gift och taxeras efter skatteskalan för gift. Mannen skulle beskattas som ogift. Med de av finansministern föreslagna reglerna skulle sambeskattnings ske, ortsavdrag gemensamt för båda bli 4 000 kr. (ortsgrupp V) och kvinnan få rätt till förvärvsavdrag om max. 2 000 kr.

Den nya konstruktionen medför högre skatt än förut vid inkomst över viss nivå. De skulle således få en merskatt, därför att de har barn, i förhållande till dem som sammanbor utan att ha barn. Olikskatten i skattehänseende — som självfallet i viss mån motväges av barnbidraget — mellan å ena sidan dem som har barn och å andra sidan dem som inte har barn kommer uppenbarligen att bli svår att förstå för de skattskyldiga. Även här skulle de alltså tjäna på att inte bo samman.

Vad vi här anfört torde visa att det av departementschefen framlagda förslaget i fråga om beskattningen för sammanboende ogifta inte är helt genomtänkt. Vi anser att dessa speciella beskattningsspörsmål bör bearbetas vidare och yrkar att riksdagen måtte avslå propositionen i denna del. Det torde knappast medföra några större olägenheter i praktiken om de för ensamstående barnförsörjare utbyggda reglerna blir tillämpliga tills vidare, med den justering av sambeskattningsrevisionens förslag som departementschefen föreslagit i fråga om den som icke är vårdnadshavare för barnet. I de fall det här gäller skulle den ena av kontrahenterna — i allmänhet modern — beskattas som ensamstående barnförsörjare och mannen som ensamstående. Då kvinnan enligt finansministern skulle få rätt till förvärvsavdrag betyder det ingen skillnad i fråga om bottenavdragen. Men man skulle undvika de ur skattesynpunkt stötande konsekvenserna i de fall där antingen kvinnans inkomst är ringa eller där hennes inkomst liksom mannens överstiger visst belopp.

Det bör ytterligare tillfogas att sammanlevnaden i dessa fall inte har samma stabilitet som ett äktenskap. Den parallell som finansministern här drar är därför inte hållbar. För skattemyndigheterna skulle utan tvivel uppstå svårigheter att bedöma sammanboendets stabilitet. Då det här i många fall gäller yngre människor torde inte den praxis som utbildats på socialvårdsområdet, såsom i fråga om bedömningen av folkpensionsfall, vara tillräckligt vägledande.

Ensamstående barnförsörjare

Från vår sida har vid upprepade tillfällen kritik riktats mot de skatteregler, som gäller för sådana barnfamiljer där den ena av föräldrarna saknas. Ensamstående barnförsörjare såsom änka, änkling eller frånskild beskattas för närvarande efter samma regler som gifta endast om de haft hembiträde anställt. Om de inte haft hembiträde utan varit tvungna att ordna barn tillsynen på annat sätt, t. ex. genom daghem eller inackordering, beskattas de som ensamstående, dock med det tillägget att de har rätt till förhöjt ortsavdrag (ett och ett halvt ortsavdrag). Den ensamma moderns ekonomiska situation är ofta bekymmersam. Hon har inte råd att anställa hembiträde, men hon måste sörja för barnets vård på annat sätt som för henne medför betydande kostnader. Skattebördan för henne blir emellertid inte oväsentligt större än för en fullständig familj i samma inkomstläge. Mot bakgrunden av dessa förhållanden är skattereglerna för denna kategori av skattskyldiga inte tidsenliga. Vi har därför ansett att de borde beskattas efter samma regler som den fullständiga familjen.

Det i propositionen nu på grundval av sambeskattningsrevisionens utredning framlagda förslaget innebär att ensamstående med hemmavarande barn vid inkomsttaxeringen skall få samma ortsavdrag som två makar och att den statliga inkomstskatten skall beräknas för dem efter samma skala som för gifta. Härigenom tillgodoses det från vår sida resta rättvisekravet. Vi tillstyrker därför förslaget i propositionen i denna del.

Sammanfattningsvis föreslår vi således

1. att en femtedel av inkomsten för förvärvsarbetande gift kvinna med minderårigt barn skall vara skattefri, dock högst 3 000 kr.,
2. att utredning göres med ledning från nyligen genomförd norsk lagstiftning om möjligheterna att medge rätt för två förvärvsarbetande äkta makar att välja särtaxering,
3. att utredning göres beträffande en framtida omkonstruktion av förvärvsavdraget i syfte att genomföra höjning av avdraget så att det bättre överensstämmer med de verkliga merkostnaderna även för förvärvsarbetande kvinnor med lägre inkomster, och
4. att finansministerns förslag att ogift sammanboende par med minderårigt barn skall sambeskattas avslås i avvaktan på fortsatt utredning.

Under hänvisning till det anförda föreslår vi,

att riksdagen vid behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 76 måtte besluta

1. fastställa förvärvsavdraget vid inkomsttaxeringen för förvärvsarbetande gift kvinna med barn under 16 år till 300 kr. jämte 20 procent av inkomsten, dock till högst 3 000 kr., och i övrigt enligt de av Kungl. Maj:t föreslagna grunderna,

2. avslå den del av propositionen som avser nya beskattningsregler för sammanboende ogifta med barn,

3. i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om

att utredning göres beträffande en omkonstruktion av förvärvsavdraget i syfte att genomföra en höjning av avdraget så att det bättre överensstämmer med de verkliga merkostnaderna även för förvärvsarbetande kvinnor med lägre inkomster,

att utredning göres om möjligheterna — bl. a. med ledning av nyligen genomförd norsk lagstiftning — att medge rätt för två förvärvsarbetande makar att begära särtaxering vid inkomstbeskattningen, samt

att riksdagen förelägges de förslag i angivna syfte som utredningen kan föranleda.

Stockholm den 22 mars 1960

Ingrid Gärde Widemar

Ruth Hamrin-Thorell

Staffan Hedblom

Margareta Nordström

Gunnar Edström

Eric Källqvist

Per-Olof Hanson