

Nr 694

Av herr Ohlin m. fl., om avslag på Kungl. Maj:ts förslag om slopande av avdragsrätten för folkpensionsavgiften.

(Lika lydande med motion nr 559 i Första kammaren)

När allmänna pensionsberedningen år 1957 framlade sitt förslag till pensionsreform, innefattande en stegvis genomförd, kraftig standardförbättring av folkpensionerna under tioårsperioden 1958—1968, inneslöts i förslaget en successiv höjning av folkpensionsavgiften. Allmänt ansågs det som en konsekvent åtgärd att de med folkpensionshöjningen stegrade kostnaderna skulle — därest behov uppkom — finansieras genom ett högre uttag av folkpensionsavgiften. 1958 års riksdagsbeslut om förbättrade folkpensioner innefattade också en höjning av denna avgift från 2,5 till 4 procent. Beslutet om avgiftshöjning biträdades av samtliga partier.

Den standardförbättring av folkpensionerna, varom förslag nu förelagts riksdagen i årets statsverksproposition, aktualiserar frågan om medlet att täcka de med pensionshöjningen förenade kostnaderna, om dessa icke kan rymmas inom ramen för statsinkomsternas automatiska ökning. Den nu kommande standardförbättringen av folkpensionerna jämte vissa andra reformer inom folkpensioneringen medför en kostnadsökning av 290 milj. kronor. (Härtill kommer kostnadsökningar på grund av det större antalet pensionärer samt det under fjolåret tillkomna indextillägget. De senare kostnaderna uppgår till 150 milj. kronor.)

Vad gäller det budgetmässiga utrymmet är vi av uppfattningen att folkpensionernas standardförbättring nu förutsätter att medel härför anskaffas. Den av finansministern valda metoden att avskaffa rätten att vid inkomstbeskattningen göra avdrag för erlagd folkpensionsavgift kan vi emellertid av många skäl inte tillstyrka.

Finansministern hänvisar som motivering för sitt förslag till att folkpensionsavgiften på grund av avdragsrätten och sin maximering verkar regressivt och hårdare belastande på mindre inkomster. Han bortser sålunda helt från det faktiska förhållandet att den högre inkomsttagaren som pensionär i regel har högre tjänste- eller annan pension vid sidan av folkpensionen och därför får behålla en mindre del av folkpensionen efter skatt än den som under sin aktiva tid har lägre inkomst. Folkpensionsavgiften räknad netto med hänsyn till avdragsrätten, företer en regressiv karaktär, men satt i relation till utgående folkpensionsbelopp efter skatt är avgiften netto i stort sett proportionell, snarast något progressiv. Räknar man t. ex. med att folkpensionen jämte tjänstepension eller privatpension utgör 60 procent av lö-

nen under den aktiva tiden, gäller för en person som nu tjänar 15 000 kronor att han av folkpensionen om 3 700 kronor (ensamstående) får behålla 2 780 kronor efter skatt. En person, som f. n. befinner sig i inkomstläget 40 000 kronor, får som pensionär behålla 2 030 kronor av sin folkpension efter skatt. I inkomstläget 75 000 kronor blir folkpensionen på motsvarande sätt genom den högre marginalskatten reducerad till 1 700 kronor och i inkomstläget 100 000 kronor till 1 580 kronor. Finansministern är naturligtvis väl medveten härom och har säkerligen haft detta förhållande i tankarna, när han tidigare förordat en höjning av folkpensionsavgiften.

Finansministern bortser emellertid nu från det existerande sambandet mellan avgiften såsom avdragsgill och förmånen som skattepliktig. Han tar hänsyn till det första men icke det senare förhållandet.

Lika överraskande är att statsrådet vid sin presentation av konsekvenserna för den enskilde skattebetalaren av avdragsrättens slopande lämnar en helt missvisande framställning. Han förbigår nämligen verkan på den kommunala beskattningen. Om man utgår ifrån att kommunernas utgifter inte påverkas och att avdragsrättens slopande därför möjliggör en minskning av skatteuttaget med ca 0,40 kronor per skattekrona, så erhåller de mindre inkomsttagarna därigenom endast en obetydlig kompensation för bortfallet av avdragsrätten, medan däremot de större får vida mer än full kompensation därför. Kommunal skatten blir alltså höjd för de mindre och sänkt för de högre inkomsttagarna.

Mot bakgrunden av att socialförsäkringarnas finansiering är föremål för översyn genom skatteberedningen och att förslag — på särskild framställning härom från finansministerns sida — är att vänta från beredningen om några månader, framstår finansministerns förslag som överraskande omotiverat. Principen att pension beskattas medan pensionsavgift är avdragsgill har länge varit erkänd i vår skattelagstiftning. Veterligen överväger skatteberedningen icke någon ändring därvidlag i sitt förslag. Att för en tid av 18 månader kasta denna princip över bord kan inte vara rimligt.

Det bör i detta sammanhang noteras att förslag om att slopa avdragsrätten för folkpensionsavgiften framlades — såsom påpekas i propositionen — år 1960 av en av finansministern tillkallad utredningsman. Förslaget mötte under remissbehandlingen stark kritik. Sådan framfördes från — bl. a. — socialförsäkringens administrationsnämnd, statskontoret, kammarrätten, riksförsäkringsanstalten, socialstyrelsen, riksräkenskapsverket, överståthållarämbetet samt länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands och Jönköpings län. Kammarrätten erinrade i sitt remissyttrande bl. a. om att tilläggspensionsavgiften är avdragsgill och framhöll:

Emellan de båda pensionsförmånerna — folkpensionen och tilläggspensionen — finns emellertid ett intimt samband, ity att tilläggspensionen utgör en direkt utbyggnad av folkpensionen. Därför synes förslaget att i beskattningshänseende behandla folkpensionsavgiften annorlunda än tilläggspensionsavgiften i systematiskt avseende innebära en betänklig anomali, allra

helst som jämväl folkpensionsavgiften, såsom förut nämnts, åtminstone i visst avseende i realiteten vilar på pensionsförsäkringsmässig grund.

I många av de avstyrkande remissyttrandena hänvisade man till att frågan måste ses i sammanhang med socialförsäkringarnas skattemässiga behandling i stort och den allmänna översyn av skattesystemet som då hade påbörjats.

Tvärtemot vad remissinstanserna då i allmänhet ansåg rycker finansministern ut frågan om folkpensionsavgiftens skattemässiga ställning, när skatteberedningen är i färd med att slutföra utarbetandet av sitt förslag i fråga om fysiska personers beskattning och socialavgifter, och övergår till principen att beskatta såväl folkpensionsavgift som folkpension.

Det naturliga är enligt vår mening att nu inte ändra i gällande system utan tillämpa den metod för finansiering av ökade folkpensionsförmåner som förut använts, senast 1958, d. v. s. ett högre uttag av folkpensionsavgift med bibehållen avdragsrätt för den avgiftsbetalande.

Riksdagen bör därför avslå finansministerns förslag och enligt vår mening i stället besluta höja folkpensionsavgiften från 4 till 5 procent. Statsinkomsterna förstärkes härigenom med praktiskt taget samma belopp som avdragsrättens slopande skulle medföra för den statliga inkomstkatten.

För att inte något inkomstbortfall skall uppkomma för budgetåret 1964/65 bör, på samma sätt som finansministern föreslagit beträffande avdragsrättens slopande, avgiftshöjningen slå igenom från budgetårets början och nya källskattetabellen således tillämpas fr. o. m. den 1 juli 1964. Det får ankomma på riksskattenämnden att fastställa sådana tabeller. För att undvika kvarskatt skall vid taxeringen 1965, som avser 1964 års inkomster, folkpensionsavgift beräknas efter 4,5 procent för år. Vi hemställer att vederbörande utskott utarbetar härför erforderliga författningstexter.

Vi vill i detta sammanhang beröra budgetläget i stort och balanseringskraven.

Det i statsverkspropositionen framlagda förslaget till driftbudget för 1964/65 upptar ett bokfört överskott av 430 milj. kronor. Anslaget till vägunderhåll upptar på grund av omläggning till kalenderårsberäkning medelsanvisning för 18 månader. Drygt 200 milj. kronor hänför sig i realiteten till budgetåret 1965/66. Av hänsyn härtill synes det befogat att såsom skett i förslaget till driftbudget föra motsvarande belopp till budgetens inkomstsida genom en reservationsmedelspost. Detta får emellertid inte innebära införande av någon ny princip i fråga om huruvida den av många skäl svårberäknade nettoförändringen av reservationsmedelsbehållningarna under det framförliggande budgetåret skall upptas i riksstaten. Liksom hittills bör principen vara den att något belopp inte införes. Eljest skulle vid en antagen minskning av behållningarna utgiftssidan belastas härför och ett i riksstat för tidigare budgetår anvisat reservationsanslag komma att belasta budgeten två gånger.

Vidare bör observeras att riksbanksvinsten sannolikt är upptagen till för lågt belopp. I realiteten synes den årliga vinsten — när inga särskilda extra avsättningar göres — uppgå till ett mycket högre belopp. Efter den avsättning, som skedde i 1963 års bokslut, finnes det ingen anledning räkna med annat än att vinsten skall ligga över 150 milj. kronor. Med detta belopp bör statskassan kunna räkna. Å andra sidan föreslår vi i en särskild motion att företagen återges rätten att vid beskattningen nedskryva varulager till 30 procent — icke som f. n. 40 procent — av anskaffningsvärdet. Detta kan väntas nästa budgetår medföra en inkomstminskning av ca 50 milj. kronor. Någon ändring av den samhällsekonomiska balansen medför detta lika litet som en ökning av det belopp riksbanken av sin vinst tillför statskassan. Ej heller påverkas statens samlade lånebehov.

Det kassamässiga utfallet av driftbudgeten är av finansministern upptaget till 84 milj. kr. Lånebehovet beräknas av honom till 901 milj. kronor.

Som allmän karakteristik av budgetförslaget kan sägas att det markerar ohållbarheten i finansministerns tidigare så ofta uttalade totalbalanseringstänke. Finansministern erkänner nu att en statlig upplåning i stort sett motsvarande den statliga långivningen till bostadsbyggandet är naturlig och väl försvarlig, därest inte konjunkturutvecklingen präglas av påtagligt övertryck. Före valet 1962 hävdade han en rakt motsatt ståndpunkt. Den kritik som från regeringens sida riktats mot oss i denna fråga har visat sig oberättigad och man har sett sig föranlåten att övergå till av oss hävdade principer.

Vid bedömningen av budgetförslaget får inte förbises att det — av naturliga skäl — inte innehåller någon utgiftspost avseende den kostnadsökning som kan förutses för kommande lönestegring för de statsanställda. Å andra sidan synes det av finansministern gjorda antagandet i fråga om skatteunderlagets utveckling vara försiktigt. Hans antagande synes sålunda för 1964 understiga nationalbudgetens s. k. beräkningsmässiga huvudalternativ med 1,5 procent. Detta förhållande bör hållas i minnet vid bedömningen av budgetutrymmet för bl. a. de nu inte beaktade lönekostnadsökningarna.

Som allmän slutsats vill vi uttala att, så långt konjunkturutvecklingen nu kan förutses, den i statsverkspropositionen framträdande budgetbalansen, som står i god överensstämmelse med av oss i strid med regeringen länge hävdade tankar, f. n. ter sig som ett naturligt led i den ekonomiska politiken. Vi gör dock den reservationen att denna bör innefatta en mera dynamisk och sparvänlig hållning än regeringens, så att en större ökning av det enskilda sparandet kan uppnås. Den samhällsekonomiska balansen kommer alltså med de av oss framförda förslagen att säkrare tryggas än genom regeringspolitiken.

Det här sagda innebär naturligtvis icke att vi kan godta den avvägning bland skilda poster som regeringens förslag innebär. På ett stort antal punk-

ter anser vi att mera energiska insatser bör göras. I skilda motioner framlägger vi sålunda förslag till ökat stöd till de handikappade, till ökade resurser för fångvården i första hand för vissa förbättringar på anstaltsbeståndet, ökade resurser åt skolan, särskilt yrkesutbildningen, en mera markerad höjning av statens stöd till idrotten och friluftslivet, en förstärkning av stödet till kulturlivet.

I ett antal olika motioner framlägger vi förslag syftande till att övervinna de sedan lång tid bestående bristerna inom vård-, utbildnings- och bostadsområdena. Dessa åtgärder förutsätter — förutom en ekonomisk politik som bättre än för närvarande främjar de totala samhällsekonomiska resursernas tillväxt — i främsta rummet en mera förutseende planering. De omedelbara anspråken på medel över den statliga budgeten måste av samma anledning bli begränsade. Totalt innebär den ökning av de statliga insatserna och stödåtgärderna som föranledes av våra nu väckta förslag ett ökat anslagsbehov av ca 70 milj. kronor för det närmaste budgetåret samt ytterligare ca 30 milj. kronor för det därefter följande.

En väsentlig besparing kan å andra sidan vinnas genom en något större minskning av de icke behovsprövade bostadssubventionerna (räntebidragen) än vad som föreslås i statsverkspropositionen. För att kompensera de ekonomiskt sämst ställda barnfamiljerna för den till följd av den fortsatta subventionsavvecklingen uppkommande hyreshöjningen bör familjebostadsbidragen avseende den lägsta inkomstgruppen höjas. Vi framlägger förslag härom i särskild motion. Den samlade effekten av folkpensionsavgiftens höjning och denna förbättring av bostadstilläggen för familjer med låga inkomster blir för dem vida gynnsammare än regeringens metod att avskaffa avdragsrätten för folkpensionsavgiften.

De av oss yrkade omedelbara skattelättnaderna, som är av den natur att de medför en samhällsekonomisk »belastning» under budgetåret, begränsar sig till en höjning av förvärvsavdragen. Denna skattereform har å andra sidan en markerad gynnsam effekt därigenom att den sänker kostnaderna för de familjer där båda makarna förvärvsarbetar och därigenom kan väntas bidra till att öka möjligheterna för gifta kvinnor att ta förvärvsarbete utanför hemmet. Här uppkommer således en positiv arbetsmarknadspolitisk effekt. Inkomsterna ökas, vilket även tillför statskassan ökade belopp. På litet längre sikt blir det alltså inte fråga om någon »belastning» på budgeten, snarare tvärtom.

I denna sammanfattande översikt över budgetläget vill vi fästa uppmärksamheten vid följande fråga. De medicinska undersökningar som gjorts — både den senast publicerade amerikanska och tidigare offentliggjorda — torde klart ha styrkt ett existerande samband mellan tobaksrökning och frekvensen av vissa sjukdomar. Undersökningarna synes klart ha givit vid handen att risken för cancer är i främsta rummet förenad med cigarettökningen.

Bl. a. mot bakgrunden av omständigheterna av här berörd art anser vi det befogat att skatten på cigaretter höjes.

Förbrukningen av cigaretter har under de senaste åren ökat på följande sätt:

År 1957:	+ 3,3 %	(skattehöjn. 1 öre/st. 1 juli)
År 1958:	+ 2,9 %	(skattehöjn. 1,5 öre/st. 1 april)
År 1959:	+ 4,9 %	
År 1960:	+ 4,0 %	
År 1961:	+ 7,3 %	
År 1962:	+ 3,9 %	
År 1963:	+ 4,7 %	

Den markerat högre siffran för år 1961 sammanhänger med den då genomförda omläggningen av distributionssystemet, som påverkade lagerhållningens omfattning i detaljhandelsledet.

Det föreligger således en klart stigande trend i förbrukningen. Den årliga ökningen ligger vid omkring 4 %. Den totala cigarettkonsumtionen var år 1963 ca 7 836 miljoner stycken.

Vi föreslår en ökning av skatten på cigaretter med i genomsnitt ett öre per st. Den exakta höjningen och dess fördelning på olika cigaretter bör göras av utskottet efter expertutredning. En sådan höjning av beskattningen torde i dagens läge sannolikt leda till någon minskning av cigarettförbrukningen. Med utgångspunkt härifrån torde en höjning av skatten på cigaretter med i genomsnitt ett öre/st. medföra en ökning av skatteinkomsterna med ca 70 milj. kr. för år räknat. Skattehöjningen bör genomföras så snart de nödvändiga tekniska förberedelserna det medger. En motsvarande justering av tullsatserna på importerade cigaretter bör samtidigt genomföras. Vi förutsätter att erforderliga författningstexter utarbetas av vederbörande utskott. Yrkandet om skattehöjningen på cigaretter framföres i särskild motion. Om skattehöjningen träder i kraft t. ex. den 1 april förstärkes därmed innevarande års budget med ca 18 milj. kronor. Den samhällsekonomiska balansen under 1964 års stigande konjunktur påverkas lika effektivt därav som om sådan köpkraftsindragning skedde utslutande under andra halvåret.

Regeringen har för affärsverkens investeringsanslag upptagit ett tio procent högre belopp än de investeringsutgifter som man räknar med om goda konjunkturer består. Dessa tillagda tio procent utgör en investeringsreserv, avsedd att användas om konjunkturerna väsentligt försämras eller när eljest särskilda skäl föreligger. Enligt vår mening är sådana skäl i hög grad för handen i fråga om televerkets investeringar för att förkorta »telefonkön». Det är oklart om den höjning av televerkets investeringsanslag, som kommunikationsministern föreslår, med säkerhet får utnyttjas eller om reservationen vad de tio proc. beträffar gäller även för dem, såsom

av den allmänna sammanställningen å sid. 337 i sjätte huvudtiteln synes framgå. För större delen av affärsverkens investeringsanslag är däremot tydligen en viss marginal förutsedd. Därigenom kommer — om inte konjunkturerna försämras eller eljest oförutsedda omständigheter uppkommer — det sannolika lånebehovet att bli lägre än den av finansministern beräknade siffran.

Med de av oss framlagda förslagen skulle driftbudgeten för 1964/65 visa ett obetydligt större överskott än enligt finansministerns förslag (ca 10 milj. kronor). Dessutom uppkommer ett med 138 milj. kronor minskat avskrivningsbehov för bostadskrediterna på driftbudgeten. Å andra sidan föreslår vi vissa justeringar som medför en belastning på kapitalbudgeten med ca 16 milj. kronor. Upplåningsbehovet beräknas till ungefär samma belopp som det i statsverkspropositionen angivna. Med hänsyn till det ovan på tal om affärsverken påpekade förhållandet synes snarast en något lägre siffra än den av finansministern antagna vara att förvänta. Vad den samhällsekonomiska balansen beträffar bör vidare beaktas att den föreslagna köpkraftsindragningen under andra kvartalet 1964 förstärker densamma.

Under hänvisning till det anförda hemställes,

att riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts förslag i proposition nr 18 om slopande av avdragsrätten för folkpensionsavgift.

Stockholm den 26 januari 1964

Bertil Ohlin

Sven Wedén

Bertil von Friesen

Sven Gustafson

Manne Ståhl

Henning Gustafsson

Brita Elmén

i Skellefteå