

Nr 28

Av herr Ohlin m. fl., angående familjebeskattningen.

(Lika lydande med motion nr 22 i Första kammaren)

Frågan om familjebeskattnings utformning har diskuterats flitigt under senare tid. Särskilt intensiv har debatten varit under senare hälften av år 1964, då allmänna skatteberedningens material och ståndpunkter lagts fram. Sedan lång tid tillbaka tillämpas i vårt land sambeskattning. Ett sambeskattningsystem kan tänkas utformat på delvis olika sätt. Utmärkande för vårt sambeskattningsystem kan sägas vara tre element. Makarnas inkomster sammanläggs och därefter beräknas skatten på den sammanlagda inkomsten. För gifta gäller en annan skatteskala än för ogifta. Dubbelt ortsavdrag får åtnjutas även om endast en av makarna förvärvsarbetar.

Sammanläggningen och de dubbla ortsavdragen gör att en familj skulle få en mycket hård skattebelastning på inkomstökningen, om hemmavarande make skaffar sig förvärvsarbete utom hemmet. Genom att andra maken redan har utnyttjat ortsavdraget och genom att inkomsten på grund av sammanläggningen med full kraft drabbas av progressiviteten blir nettobehållningen — lönen efter skatt — starkt beskuren. Detta är vad som brukar kallas för beskattnings *tröskeleffekt*. Problemen med tröskeleffekten förvärras vid stigande nominella inkomster, och torde dessutom numerärt öka efter hand som förvärvsintensiteten stiger hos kvinnorna. Tröskeleffekten mildras visserligen av förvärvsavdraget men har likväl en sådan styrka, att den redan i måttliga inkomstlägen medför en mycket hög marginalskatt. Som exempel kan nämnas, att om mannen i en familj utan barn under 16 år tjänar 30 000 kr. bli extraskatten för familjen genom en hustruinkomst om 20 000 kr. ca 50 % av denna. Också i det fall mannen tjänar 40 000 kr. och hustrun 10 000 kr. uppgår extraskatten för familjen till ca 50 % av hustruinkomsten. Det ekonomiska utbytet reduceras ytterligare genom att hustruns förvärvsarbete medför ökade utgifter för hemmets skötsel.

En annan verkan av sambeskattningen är den s. k. *negativa sambeskattnings*effekten. En del sambeskattade makar får högre skatt än två ensamstående med samma inkomster. Allmänna skatteberedningen har beräknat att den negativa sambeskattnings effekten uppkommer i mindre än 3 % av samtliga äktenskap där båda makarna arbetar. Av naturliga skäl har det inte varit möjligt att beräkna omfattningen av de fall där en negativ sambeskattnings effekt skulle uppstå, om hemmavarande make skulle börja yr-

kesarbete. I statsverkspropositionen har nu — vilket vi noterar med tillfredsställelse — aviserats förslag om frivillig särbeskattning. Genom en sådan reform, som vi för övrigt i flera sammanhang tidigare förordat, försvinner i stort sett den negativa sambeskattningseffekten.

Allmänna skatteberedningen har ingående övervägt frågan om sam- eller särbeskattning och stannat för att förorda att sambeskattningssystemet tills vidare bevaras. Beredningen konstaterar att sambeskattningen bygger på hänsyn till skatteförmågan. Samtidigt är beredningen medveten om att den gifta kvinnan genom sambeskattningen kan känna sig hämmad i sin rätt att välja sysselsättning och att arbetsmarknadspolitiska skäl kan åberopas mot sambeskattningen. I en reservation till beredningens förslag framhåller folkpartiets representant i beredningen, hr Sven Gustafson, att de omständigheter och förhållanden som föranlett beredningens ställningstagande för sambeskattningssystemet kan förändras under samhällsutvecklingen — kanske i en inte avlägsen framtid. Hr Gustafson menar, att en ny utredning i denna fråga kan väntas bli aktualiserad genom samhällsutvecklingen. I ett särskilt yttrande av löntagarrepresentanterna herrar Meidner, Nilstein och Östergren framhålls att en långsiktig och successiv övergång till ett individualistiskt skattesystem bör komma till stånd. De anser att starka skäl föreligger för att hela frågan om familjebeskattnings fortsatta utformning inom en jämförelsevis nära framtid blir föremål för en ny och grundligare prövning.

Det är önskvärt att skattesystemet står i samklang med arbetsmarknadspolitiska syften. Detta krav uppfyller icke nuvarande beskattningsregler. Däremot bör skattesystemet naturligtvis inte pressa ut människor på arbetsmarknaden. När det gäller familjebeskattnings utformning måste således den primära målsättningen vara att ge båda makarna en verklig *valfrihet* mellan arbete i hemmet och förvärvsarbete utanför hemmet.

Av de exempel, som ovan nämnts vid beskrivningen av tröskeeffekten, framgår att även tämligen måttliga hustruinkomster ofta beskattas mycket hårt. I exemplen drabbades inkomster om 10 000 kr. resp. 20 000 kr. av en ca 50 %-ig skatt. Det är givet att en så hög skattebelastning motverkar många kvinnors intresse av yrkesarbete. Familjebeskattnings nuvarande utformning hindrar inte sällan den gifta kvinnans inträde i förvärvslivet. Tröskeeffekten medför ett ingrepp i friheten att välja mellan hem- och förvärvsarbete och motverkar därigenom i praktiken också full jämlikhet mellan män och kvinnor.

Denna tröskeeffekt är desto mer olycklig som ett av de mest karakteristiska dragen i efterkrigstidens konjunkturbild har varit bristen på arbetskraft. Man räknar allmänt med att denna brist i framtiden kommer att bestå. Speciellt allvarig är bristen på kvalificerad arbetskraft inom vissa sektorer. Den önskvärda utbyggnaden av exempelvis undervisnings- och sjukvårdsväsendet hämmas starkt av bristen på personal. Arbetskraftsbristen

ger också upphov till flaskhalsar i produktionen och förhindrar därvid en snabbare stegring i levnadsstandarden. För att komma till rätta med situationen har man vidtagit vissa åtgärder. Således har man tillåtit en icke obetydlig import av arbetskraft från utlandet, samtidigt som man genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder, utbyggnad av utbildningsväsendet m. m. sökt öka det inhemska utbudet av arbetskraft. Det framstår med hänsyn till bristen på arbetskraft som olämpligt att utforma skattesystemet så att det hämmar arbetsviljan. Den starka progressiviteten i den statliga inkomstbeskattningen har — och som vi ser det — med rätta kritiserats för sin negativa inverkan på arbetsviljan. På likartat sätt verkar sambeskattningen genom tröskeleffekten hindrande på hemmavarande hustrurs benägenhet att inträda i yrkeslivet. Detta betonades redan år 1949 reservationsvis av folkpartiets representant, fru Gärde Widemar, i sambeskattningsakkunniga (SOU 1949: 47).

Man kan tänka sig olika sätt att angripa de svårigheter som tröskeleffekten medför. Folkpartiet och nu även allmänna skatteberedningen har föreslagit en utbyggnad av förvärvsavdraget. Så länge vi har ett sambeskattningsystem anser vi det vara ytterst angeläget att förvärvsavdraget byggs ut ytterligare. Förslag i detta syfte kommer att framläggas i särskild motion.

En annan reform som har nämnts för att lindra sambeskattnings negativa verkningar är en fullständig tudelning. En sådan skulle dock inte lösa tröskeleffekten. En konsekvent genomförd tudelning ställer sig mest gynnsam i familjer med högre inkomster, där hustrun icke förvärvsarbetar utanför hemmet. Motiven för en höjd tudelningsgräns försvagas ytterligare om frivillig särbeskattning genomföres.

Då sambeskattningen har visat sig medföra svårbemästrade problem har en övergång till särbeskattning aktualiserats. En omläggning av familjebeskattning från sambeskattning till särbeskattning är å andra sidan en mycket omfattande reform och många skäl kan åberopas både för och emot.

Anhängarna av *särbeskattning* utgår i sina grundläggande värderingar från ett individualistiskt betraktelsesätt. Enligt detta är det felaktigt att förändringar i civilstånd skall påverka skattebördan. Man hänvisar också till att frågans betydelse har ökat genom att kvinnornas förvärvsbenägenhet är i starkt stigande.

Särbeskattningsanhängarna anser det dessutom vara olämpligt att familjer oberoende av förekomsten av barn är mer gynnsamt ställda än ensamstående. Vid denna kritik bortses från den negativa sambeskattningsseffekten. Sambeskattningen har konstruerats så att de ensamstående som regel erlägger högre skatt än barnlösa gifta. Kritikerna av rådande familjebeskattning anser, att samhällets familjepolitiska stöd bör knytas endast till barnen.

Vid *sambeskattning* däremot utgår man från att familjen är en ekonomisk enhet och att makarna har en ömsesidig försörjningsplikt. Man anser, att

makarnas skatteförmåga beror av deras samlade inkomst och att lika familjeinkomst bör ge lika skatt, oberoende av hur inkomsten fördelar sig mellan makarna. Det är enligt dem som förordar sambeskattning oskäligt att en familj där mannen och hustrun tjänar 15 000 kr. vardera skall få lägre skatt än en där blott mannen tjänar 30 000 kr.

Den avgörande svagheten med sambeskattning är att systemet begränsar valfriheten mellan hem- och yrkesarbete. Därigenom uppstår också arbetsmarknadspolitiska effekter som inte är önskvärda. Även vissa andra skäl talar mot sambeskattning. Sambeskattningen som den är utformad i Sverige gäller inte för samtliga fall av hushållsgemenskap, t. ex. när syskon har gemensamt hushåll.

I giftermålsbalken och i den familjelagstiftning som tillkommit därefter finns vissa regler, som syftar till att makarna skall få samma standard. Mellan makarna råder i vissa hänseenden en rättslig ekonomisk gemenskap. Makarna har dessutom en ömsesidig underhållsskyldighet. Emellertid torde den mest påfallande tendensen i denna lagstiftning vara, att makarna i ekonomiskt hänseende tillerkänts en av varandra oberoende ställning. Vardera maken handhar sålunda i princip förvaltningen av sin inkomst och sin förmögenhet.

Vid en eventuell övergång till särbeskattning uppstår vissa problem. Det är således uppenbart att icke obetydliga övergångssvårigheter skulle uppkomma. Många gifta kvinnor har växt upp i ett samhälle, där det ansågs självklart att de skulle göra sin arbetsinsats genom att sköta hem och barn. Det vore orimligt om familjer, där hustrun på grund av ålder, brist på lämplig utbildning m. m. ej kan få arbete utom hemmet, skulle få vidkännas en betydande skatteskärpning genom införande av särbeskattning. Genom en särbeskattningsreform skulle den nu förefintliga rätten att utnyttja skattefritt grundavdrag även för hemarbetande make bortfalla. Likaså skulle samma skatteskala som för ensamstående gälla för gifta. Det bör heller ej förbises att det finns orter och yrkesområden inom vilka det är svårt för kvinnlig arbetskraft att få arbete på grund av rådande arbetsmarknadsstruktur och eventuellt också slentrianmässigt tänkande på arbetsgivarhåll, såväl inom den offentliga som den privata sektorn.

En särbeskattningsreform förutsätter därför en relativt lång övergångstid. Närmande av skatteskallorna, ändringar i avdragsreglerna och andra åtgärder som eventuellt kan ifrågakomma måste vidtagas i etapper.

En möjlighet vore att från särbeskattning undantaga hustrur födda före ett visst år. Eventuellt kan man tänka sig två eller flera gränser, där mellangrupper beskattas enligt någon kompromiss. En annan utväg vore att sätta gränserna med hänsyn till äktenskapets längd i stället för hustruns ålder. Denna metod har dock vissa nackdelar, bl. a. på grund av risken för korta »skatteskilsmässor». Dessutom förefaller det orimligt att makar som varit gifta t. ex. 25 år skall få lägre skatt än makar med exakt samma ålders- och

inkomstförhållanden, som blott varit gifta i t. ex. 5 år. Det är givet att åldersgränser får drag av schablonmässighet och således i vissa fall godtyckliga verkningar. Likväl synes det önskvärt att den av oss nedan begärda utredningen ägnade uppmärksamhet även åt dessa övergångsproblem.

Särbeskattning ger också ökade möjligheter att undgå eller nedbringa skatten. Systemet ger upphov till skenöverföringar av inkomster mellan makar, i syfte att mildra progressionen. I utredningsarbetet rörande familjebeskattningsens framtida utformning bör särskilt beaktas frågan om hur dessa risker skall motverkas.

Skulle man önska övergå till särbeskattning uppstår också komplikationer vid fall av s. k. faktisk sambeskattnings — t. ex. jordbruk, vissa fastighetsägare och andra rörelser där bägge makarna deltar i arbetet. I dessa fall är det ofta svårt att avgöra hur stor del av arbetsinsatsen och således inkomsten som faller på vardera maken. Någon form av schablonvärdering av hustruns inkomst av rörelse eller jordbruk kan naturligtvis tillgripas. En annan möjlighet är att man för dessa fall använder sambeskattnings, vilket emellertid, om särbeskattnings gäller i övrigt, skulle innebära en diskriminering av dessa grupper.

Vid en särbeskattningsreform bör man enligt vår mening inte utgå från **gällande skatteskalor utan konstruera nya**. De beräkningar, som utförts av allmänna skatteberedningen, utvisande förändringar i skatten för olika kategorier skattskyldiga vid införande av särbeskattnings, utgår från nuvarande regler för ensamstående. Av det skälet är beredningens beräkningar i detta avseende inte helt relevanta. Tillgång till alternativa, från gällande regler fristående skatteskalor skulle vara av stort värde för debatten kring familjebeskattningsens utformning. Den utredning, som vi begär i denna motion, bör därför ges i uppdrag att konstruera alternativa skatteskalor för särbeskattnings.

Det är uppenbart, att ett införande av särbeskattnings är en mycket genomgripande reform. I likhet med i allmänna skatteberedningens reservationsvis anförda synpunkter anser vi att det föreligger starka skäl för att hela frågan om familjebeskattningsens fortsatta utformning blir föremål för en ny och grundligare prövning än skattesystemutredningens kunnat prestera på den begränsade tid den haft till sitt förfogande för behandlingen av denna fråga. Speciell uppmärksamhet bör ägnas problemen vid en eventuell övergång till ett särbeskattningsssystem.

En översyn kan också anses motiverad med hänsyn till synpunkter som framlagts i debatten om allmänna skatteberedningens betänkande. Dessutom har nytt statistiskt material — undersökningar om barnkostnadernas storlek, levnadskostnadernas utveckling, omfattningen och arten av kvinnornas förvärvsarbete m. m. — framkommit, eller väntas framkomma, som är av värde för en fortsatt bedömning av den lämpliga utformningen av familjebeskattnings.

Det framgår av finansplanen att regeringen inte är beredd att ta ställning till familjebeskattningen på grundval av nu föreliggande utredningsmaterial. Departementschefen framhåller även att remissbehandlingen av allmänna skatteberedningens förslag har visat att en ytterligare prövning erfordras av de problem som är förknippade med en övergång till fullständig eller modifierad särbeskattning. En sådan prövning kommer enligt departementschefen att ske inom *finansdepartementet*. Vi instämmer i departementschefens uppfattning att denna fråga är komplicerad men anser den dessutom vara av så stort allmänt intresse att utredningen inte bör bedrivas inom departementet utan bör ske under medverkan av parlamentarisk representation med åtföljande remissförfarande i sedvanlig ordning.

I enlighet med vad som ovan anförts hemställer vi,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära en skyndsamt utredning för att granska frågan om familjebeskattnings fortsatta utformning, varvid speciell uppmärksamhet ägnas möjligheterna att övervinna de svårigheter som skulle uppstå vid en eventuell övergång från sam- till särbeskattning.

Stockholm den 15 januari 1964

Bertil Ohlin

Sven Wedén

Henning Gustafsson

i Skellefteå

Daniel Wiklund

Sven Antby

Sven Gustafson

i Göteborg

Cecilia Nettelbrandt

Brita Elmén