

Nr 1218

Av herr Holmberg m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 70, med förslag till lag om ändring i kommunal-skattelagen (1928: 370), m. m.

(Lika lydande med motion nr 1044 i Första kammaren)

Folkpensionärernas ställning i beskattningshänseende

I Kungl. Maj:ts proposition nr 70 gör departementschefen gällande att folkpensionärerna har en i många avseenden gynnad ställning i beskattningsammanhang. Han erkänner emellertid att de som har inkomster utöver folkpensionen i vissa fall kan råka ut för kraftiga marginaleffekter vid inkomstökningar.

Vi delar inte den meningen att folkpensionärerna är skattemässigt gynnade. Folkpensionen utgör mot bakgrunden av den allmänna standardnivån en klart otillräcklig inkomst. Det måste därför betraktas som självklart att personer med endast folkpension, kommunalt bostadstillägg och någon tusenlapp däröver i s. k. sidoinkomst inte skall betala skatt. Avdraget för nedsatt skatteförmåga innebär inte att folkpensionen i princip är skattefri, vilket ibland hävdas. Vore den det skulle den inte under några omständigheter beskattas. Det vore för övrigt den principiellt riktiga utvägen, eftersom folkpensionsavgiften är beskattad sedan mitten av 1960-talet. Att folkpensionen beskattas då den utfaller strider mot de skatteregler som tillämpas för andra pensionsförsäkringar.

Ehuru departementschefen menar att folkpensionärerna är skattemässigt gynnade vill han föreslå vissa åtgärder för att motverka de marginal-effekter som åstadkommes genom bostadstilläggets avtrappning vid ökning av sidoinkomster.

Vi har under en följd av år föreslagit kraftigt höjda grundavdrag för folkpensionärer med sidoinkomst för att deras ekonomiska situation i någon mån skulle kunna förbättras. Vi hälsar därför departementschefens intentioner med tillfredsställelse.

Det kommunala bostadstilläggets anknytning till bostadskostnaderna

Emellertid innebär propositionsförslaget inte alls de förbättringar som man skulle önska. Egentligen föreslås endast en nyhet, och det är att det extra avdraget för nedsatt skatteförmåga omkonstrueras.

Betydelsen av skattefritt kommunalt bostadstillägg har överdrivits i pro-Bihang till riksdagens protokoll 1970. 4 saml. Nr 1218—1223

positionen, eftersom det för folkpensionärernas ekonomiska situation i regel spelar föga eller ingen roll. Från administrativ synpunkt är det dock fördelaktigt, och vi anser därför förslaget förtjänstfullt.

Finansministerns uttalande att enligt hans uppfattning »bör redan den omständigheten att folkpension åtnjuts berättiga till avdrag för nedsatt skatteförmåga» har vårt fulla stöd. Det är givet att storleken av dessa avdrag inte bör baseras på förhållandet mellan folkpensionen och sidoinkomst. I folkpensionen inräknas i praktiken — i och för sig formellt felaktigt — kommunalt bostadstillägg. Eftersom det senare varierar vad det gäller både normer och belopp — i hög grad tyvärr — från kommun till kommun, är således avdragsregeln misslyckad, vilket departementschefen understryker.

Förhållandet att somliga folkpensionärer trots fullt bostadstillägg får betala en del av hyreskostnaden av egna medel har inte tagits upp i propositionen. Man kan dock inte begära att kommunerna skall åsamkas ökade utgifter på grund av en omläggning av skattesystemet även genom att de åläggs följa principen att kommunalt bostadstillägg skall anknyta till och helst täcka de faktiska bostadskostnaderna. Emellertid skulle departementschefens förslag, att kommunalt bostadstillägg ej skall beskattas, först då te sig meningsfullt i en praktiskt vidare bemärkelse än nu är fallet. Varje folkpensionär med fullt bostadstillägg skulle då dels slippa få folkpensionen naggad av boendekostnaden och dels slippa finansiera en del av boendekostnaden med beskattad sidoinkomst trots att bostadstillägget inte börjat avtrappas, vilket nu emellanåt kan bli fallet. Det beror på att reduktionsregeln för kommunalt bostadstillägg gäller först vid en högre sidoinkomst än den som medger total skattebefrielse.

Det vore av största värde om en undersökning gjordes av hur det kostnadsmässiga utfallet bleve om man genom kommunalt bostadstillägg täckte de faktiska boendekostnaderna för till helt bostadstillägg berättigade folkpensionärer och huruvida staten kunde finansiera den merkostnad, som därigenom uppstår för kommunerna. De undersökningar som hittills gjorts beträffande kommunalt bostadstillägg ger otillräckligt underlag för att bedöma detta problem.

Marginaleffekterna vid sidoinkomster

En mycket stor nackdel för folkpensionärer med sidoinkomster av något slag, t. ex. arbetsinkomst eller annan pension än folkpension, utgör det påtagliga marginella bortfallet av ytterligare inkomster. Marginaleffekten beror dels på skatten och dels på avtrappningen av det kommunala bostadstillägget.

Propositionsförslaget löser inte det problemet. Den huvudsakliga orsaken till det marginella bortfallet i de ganska låga inkomstlägena utgör det kommunala bostadstilläggets reduktionsfaktor, som är 50 %. Därtill kom-

mer kommunalskatten på i regel 21 à 22 % och statsskatten på minst 10 %. Marginalbortfallet på varje ytterligare intjänad krona blir så länge det finns något kvar av bostadstillägget således minst 80 öre, vilket upplevs som en marginals katt på 80 %. Är bostadstillägget ursprungligen inte alltför litet och således inte blir bortreducerat helt förrän en bit upp på inkomstskalan, inträffar det att det som marginals katt uppfattade bortfallet blir över 90, ja t. o. m. inemot 100 %! Den i propositionen föreslagna tredjedelsavtrappningen av extraavdraget då det gäller inkomster över dem, som helt skall befrias från skatt enligt förslaget, innebär härvidlag så till vida en förbättring som att själva skattebeloppet i givna inkomstlägen jämfört med den nuvarande situationen minskas något medan däremot marginaleffekten inte motverkas. Tvärtom skärps den ytterligare genom tredjedelsavtrappningen. Om skatten totalt utgör t. ex. 32 % (varav 22 % är kommunalskatt och resten statsskatt) i det inkomstläge där tredjedelsavtrappningen träder i kraft, kommer en ytterligare tjänad krona att beskattas hårdare genom avdragets avtrappning. En tredjedel av vad man innan sluppit skatta för beskattas, och följden blir en marginals katt om $32\% + \frac{32}{3}\%$ d. v. s. i runt tal 43 %. Därtill kommer att det inkomstintervall, där denna tredjedelsavtrappning avses ske, i regel sammanfaller med det intervall, där avtrappningen av bostadstillägget sker. Eftersom, som nämnts, reduktionsfaktorn för detta är 50 %, uppstår där regelmässigt ett som marginals katt upplevt inkomstbortfall med 93 %! (Detta är en med hänsyn till det förväntade riksgenomsnittet för kommunalskatten 1971 »normal» procentsats.)

För att marginaleffekten skall kunna mildras utan att det intervall, där tredjedelsreduktionen föreslås gälla och avtrappningsintervallet för ett genomsnittligt kommunalt bostadstillägg skall behöva förskjutas i förhållande till varandra, måste antingen tredjedelsavtrappningen eller avtrappningen av det kommunala bostadstillägget modereras, d. v. s. mildras. Det finns också en tredje utväg, som vi nedan närmare går in på.

Om tredjedelsavtrappningen skall mildras så att en påtaglig dämpning också sker av marginaleffekten, måste en kraftig nedskärning av reduktions-tempot vidtagas. Det skulle medföra att avdrag för nedsatt skatteförmåga skulle få göras av folkpensionärer med även ganska höga inkomster, vilket knappast vore berättigat. Att i stället sänka avtrappningstempot då det gäller det kommunala bostadstillägget är bättre. Lämpligt vore då att även där ha tredjedelsavtrappning. Den merkostnad som därigenom skulle drabba kommunerna (uppskattningsvis i storleksordningen 30 till 40 miljoner kronor) borde finansieras av staten. En ändring av det kommunala bostadstilläggets reduktionsfaktor från 50 till $33 \frac{1}{3}$ % skulle innebära att marginaleffekten minskade med $16 \frac{2}{3}$ procentenheter. Marginaleffekten blir ändå mycket påtaglig, men tyvärr är det ogörligt att helt »normalisera» den.

Ett — om man ser till just marginaleffekten — ännu bättre alternativ vo-

re att den del av en folkpensionärs inkomstökning, som bortfaller genom att det kommunala bostadstillägget minskas, undandrogas från beskattning. En inkomstökning skulle därigenom så att säga beskattas till hälften så länge det kommunala bostadstillägget inte helt trappas bort. Bostadstilläggets reduktionsfaktor skulle i det här fallet vara oförändrad, d. v. s. 50 %. Om man tar hänsyn till den ovan berörda i propositionen föreslagna tredjedelsavtrappningen bleve marginaleffekten i stället följande, om förutsättningen i det tidigare använda räkneexemplet bibehålles:

$$\frac{32 + \frac{32}{3}}{2} + 50 = 71,5 \%, \text{ d. v. s. ungefär } 72 \% \text{ eller cirka } 5 \text{ procentenheter lägre än om det kommunala bostadstillägget avtrappas med } 33 \frac{1}{3} \% \text{ i stället för } 50.$$

Emellertid medför denna lösning ett tekniskt och rättvisemässigt svårlost problem, nämligen hur man skall förfara med dem som redan tidigare har bostadstillägget avtrappat. Följaktligen stannar vi för den nyssnämnda lösningen: att reduktionsfaktorn för det kommunala bostadstillägget minskas till en tredjedel. Som nämnts bör staten stå för den merkostnad som därigenom uppkommer för kommunerna. Kungl. Maj:t bör utreda och komma med förslag i den här angivna riktningen.

Beräkningen av inkomst av förmögenhet

Vid bedömningen av huruvida folkpensionärer är berättigade till kommunala bostadstillägg beräknas 10 % av förmögenhet över 22 500 kronor för var och en av makar och över 30 000 kronor för ensamstående som inkomst. Kungl. Maj:t har lagt förslag beträffande ändring av detta så att förmögenhetsgränsen skall bli 40 000 resp. 50 000 kronor med hänsyn till den nyligen företagna fastighetstaxeringen. Det innebär enligt departementschefens uttalande i proposition 70, att avdrag för nedsatt skatteförmåga skall kunna medges till dess förmögenheten inte överstiger 80 000 kronor. Vi kan dock inte finna något skäl att dessa regler över huvud taget bibehålles, då de »bestraffar» de folkpensionärer som sparat ihop till ett eget hem (och dessutom kanske fått det ordentligt upptaxerat) och dem, som sparat ihop ett litet kapital att ha som trygghet på ålderdomen.

Vi anser att Kungl. Maj:t bör utreda och föreslå borttagande av specialregler för folkpensionärer då det gäller beräkningen av inkomst av förmögenhet.

Skattefri folkpension

Som inledningsvis nämnts är en riktig princip att folkpensionen inte beskattas. Orsaken är, som också nämnts, att folkpensionsavgiften är beskattad. Vidare innebär denna dubbelbeskattning hinder för folkpensionärer att åtaga sig avlönat arbete, liksom de avtrappningsregler som gäller för

kommunalt bostadstillägg i kombination med skattereglerna i övrigt. Som ovan påtalats innebär departementschefens förslag därvidlag ingen påtaglig förändring. Att folkpensionärernas möjlighet att ta ett avlönat arbete motverkas är från bl. a. medicinsk och social synpunkt högst olyckligt. Det ter sig också djupt orättvist.

Departementschefen har föreslagit ett grundavdrag om 4 500 kronor för alla inkomsttagare upp till 30 000 kronors inkomst, varefter det reduceras med 20 % av överskjutande inkomst. Vi vill när det gäller just folkpensionärer, närmare bestämt förtids- och ålderspensionärer, att avdraget i stället för var och en av gift pensionär sätts till 70 % av basbeloppet och då det gäller ensamstående folkpensionär till 90 %, d. v. s. i bägge fallen lika med den egentliga folkpensionen. Avdraget skulle därmed bli högre men liksom grundavdraget avtrappas med 20 % av den inkomst som överstiger inte 30 000 men väl 35 000 kronor i enlighet med vårt förslag i en annan motion i den del det avser grundavdragets avtrappning.

Därigenom vinner man att principen att inte dubbelbeskatta folkpensionär upprätthålls i stor utsträckning utan att därför de högsta inkomsttagarna särskilt gynnas.

Avdraget för nedsatt skatteförmåga bör naturligtvis vara indexreglerat i enlighet med vad vi föreslår i den andra nyssnämnda motionen. (Detta avdrag kommer genom det av oss här föreslagna förhöjda grundavdraget att gälla viss del av de belopp som i propositionen anges. Den andra delen utsetts inte för avtrappning förrän i samband med den avtrappning som gäller grundavdraget.)

Med stöd av vad ovan anförts hemställas,

att riksdagen måtte

dels besluta att grundavdraget för ålders- och förtidspensionärer inom folkpensioneringen fr. o. m. 1972 års taxering skall vara 90 % av basbeloppet för ensam pensionär och för var och en av pensionerade makar 70 % av basbeloppet i enlighet med vad i motionen anföres,

dels i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag om borttagande av de speciella regler som gäller folkpensionärer vid beräkningen av inkomster av förmögenhet vid prövningen av rätten till avdrag för nedsatt skatteförmåga.

Stockholm den 1 april 1970

Yngve Holmberg (m) Staffan Burenstam Linder (m) Leif Cassel (m)

Rolf Eliasson (m) Carl Eric Hedin (m) Astrid Kristensson (m)

i Moholm

Tage Magnusson (m)

Karin Wetterström (m)

i Borås