

Nr 224.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i vissa delar av kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370); given Stockholms slott den 23 april 1948.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att antaga härvid fogat förslag till lag om ändring i vissa delar av kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370).

Under Hans Maj:ts
Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

GUSTAF ADOLF.

Ernst Wigforss.

Propositionens huvudsakliga innehåll.

I propositionen föreslås att vid taxering till kommunal inkomstskatt maximiavdraget för skattskyldig med väsentligen nedsatt skatteförmåga höjes från 700 kronor till 2 000 kronor samt att skattskyldig, vars inkomst helt eller till huvudsaklig del utgöres av folkpension eller av bidrag varom förmåles i lagen om bidrag till änkor och änklingar med barn, uttryckligen förklaras skola — därest särskilda omständigheter icke till annat föranleda — anses hava sådan nedsatt skatteförmåga, som berättigar till extra avdrag.

Förslag
till
lag om ändring i vissa delar av kommunalskattelagen
den 28 september 1928 (nr 370).

Härigenom förordnas *dels* att 50 § kommunalskattelagen den 28 september 1928¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives, *dels ock* att till nämnda paragraf skall fogas en anvisning av nedan angiven lydelse.

Nuvarande lydelse:

Föreslagen lydelse:

50 §.

1 mom. Skattskyldigs inom — — —
— angivna grunder.

2 mom. För fysisk — — — över-
skjuter ortsavdraget.

Återstår efter — — — 20 kronor.

Finnes skattskyldigs skatteförmåga vara väsentligen nedsatt till följd av långvarig sjukdom, olyckshändelse, ålderdom, underhåll av andra närstående än barn, för vilka familjeavdrag är medgivet, eller annan därmed jämförlig omständighet, må efter vederbörande beskattningsnämnds beprövande den skattskyldiges inkomst minskas med ytterligare ett belopp av högst 700 kronor.

Vad härefter — — — beskattningsbar inkomst.

3 mom. För skattskyldig, — — — beskattningsbar inkomst.

1 mom. Skattskyldigs inom — — —
— angivna grunder.

2 mom. För fysisk — — — över-
skjuter ortsavdraget.

Återstår efter — — — 20 kronor.

Finnes skattskyldigs skatteförmåga vara väsentligen nedsatt till följd av långvarig sjukdom, olyckshändelse, ålderdom, underhåll av andra närstående än barn, för vilka familjeavdrag är medgivet, eller annan därmed jämförlig omständighet, må efter vederbörande beskattningsnämnds beprövande den skattskyldiges *taxerade* inkomst minskas med ytterligare ett belopp av högst 2 000 kronor. *Skattskyldig, vars inkomst helt eller till huvudsaklig del utgöres av folkpension eller av bidrag, som avses i lagen om bidrag till änkor och änklingar med barn, skall — därest särskilda omständigheter icke till annat föranleda — anses hava sådan nedsatt skatteförmåga, varom ovan förmäles.*

Vad härefter — — — beskattningsbar inkomst.

3 mom. För skattskyldig, — — — beskattningsbar inkomst.

(Se vidare anvisningarna.)

¹ Senaste lydelse av 50 § 2 mom., se 1932:291.

Anvisningar

till 50 §.

Därest skattskyldig varit för sin försörjning *helt* beroende av vad han i form av folkpension eller i 50 § omförmålt änke- eller änklingsbidrag uppburit, bör den taxerade inkomsten regelmässigt minskas med ett belopp motsvarande vad han sålunda uppburit, dock högst 2 000 kronor. Om den skattskyldige mot låg avgift vistats å sjukhus eller annan anstalt eller om hans levnadskostnader rönt inverkan av annan därmed jämförlig omständighet, bör det belopp, varmed den taxerade inkomsten enligt vad nyss sagts må minskas, jämkas med hänsyn härtill.

Om skattskyldig åtnjutit jämväl annan inkomst än folkpension eller änke- eller änklingsbidrag, men pensionen eller bidraget likväl utgjort den *huvudsakliga* delen av hans inkomst, bör den skattskyldige regelmässigt medgivas ett med hänsyn till omständigheterna jämkat avdrag för nedsatt skatteförmåga.

Därest folkpensionen eller änke- eller änklingsbidraget icke uppgått till minst hälften av den sammanlagda inkomsten, bör avdrag, som ovan sägs, medgivas allenast då särskilda skäl därtill föranleda.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1949.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten i statsrådet å Stockholms slott den 23 april 1948.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden WIGFORSS, MÖLLER, SKÖLD, QUENSEL, GJÖRES, DANIELSON, VOUGT, ZETTERBERG, NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, WEIJNE.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss, fråga om *ändrade regler för beskattning av folkpensioner* samt anför därvid följande.

Inledning.

Vid tillkomsten av lagen den 29 juni 1946 (nr 431) om folkpensionering, vilken lag trädde i kraft den 1 januari 1948, avsågs att så avvåga pensionsförmånernas storlek att även de ekonomiskt sämst ställda folkpensionärerna tillförsäkrades en godtagbar levnadsstandard. Vid nämnda avvägning torde man allmänt hava utgått från att för dessa pensionärer någon nämnvärd reducering av förmånerna genom beskattning icke borde förekomma. I anledning härav har frågan om folkpensionärernas beskattning gjorts till föremål för vissa undersökningar inom finansdepartementet. Resultatet av dessa undersökningar har redovisats i en den 30 januari 1948 dagtecknad, inom departementets rättsavdelning utarbetad *promemoria angående beskattningen av folkpensioner*.

Över departementspromemorian ha, efter remiss, yttranden avgivits av socialstyrelsen, pensionsstyrelsen, kammarrätten, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Västmanlands, Jämtlands och Norrbottens län, Taxeringsnämndsordförandenas riksförbund, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och Sveriges folkpensionärers riksorganisation. Dessutom ha i anledning av promemorian Svenska personal-pensionskassan, Sveriges kommunalanställdas pensionskassa och kooperationens pensionsanstalter inkommit med en gemensam skrivelse i ämnet.

Departementspromemorian.

De olika folkpensionsförmånerna.

Sedan i departementspromemorian erinrats om att den nya folkpensionslagens skilde mellan ålderspension, invalidpension, sjukbidrag och änkepension, att ålderspension utginge efter uppnådda 67 år och övriga pensionsförmåner i förekommande fall före fyllda 67 år, samt att pensionsrätten vore i princip begränsad till i riket mantalsskrivna svenska medborgare, som fyllt 16 år, har i promemorian anförts följande.

Den *allmänna ålderspensionen* utgör för år räknat för gift pensionsberättigad, vars make jämväl åtnjuter folkpension eller till vars hustru utgår hustrutillägg, 800 kr. samt för annan pensionsberättigad 1 000 kr. Detta innebär m. a. o. att makar, som båda fyllt 67 år, sammanlagt erhålla 1 600 kr., medan den ogifte i samma ålder uppbär 1 000 kr. Att märka är att dessa förmåner utgå oberoende av inkomst och förmögenhet.

Invalidpension utgår till den, som på grund av kropps- eller sinnessjukdom, sinnesslöhet, vanförhet eller annat lyte är ur stånd att försörja sig genom sådant arbete, som motsvarar hans krafter och färdigheter, under förutsättning att nedsättningen av arbetsförmågan kan anses varaktig. Den som är blind skall städe anses lida av sådan nedsättning av arbetsförmågan, som nyss sagts. — Invalidpensionen utgöres av grundpension å 200 kr. om året oberoende av inkomst och förmögenhet och av tilläggs pension å högst 600 kr. om året till gift och högst 800 kr. om året till ogift pensionsberättigad. Tilläggs pensionen är i sin helhet beroende av vederbörandes inkomst och förmögenhet (inkomstprövad). Den höjes med en tredjedel för gift person, vars make icke är pensionsberättigad och ej erhåller hustrutillägg. Invalidpensionens maximibelopp är detsamma som beloppet av den allmänna ålderspensionen.

Sjukbidrag tillkommer den som oavbrutet under minst ett år lidit av sådan nedsatt arbetsförmåga som — om nämnda nedsättning varit varaktig — berättigat till invalidpension. Såsom ytterligare förutsättning för sjukbidrag gäller dock, att den nedsatta arbetsförmågan skall kunna antagas bli bestående avsevärd tid. I fråga om storlek m. m. överensstämmer sjukbidraget med invalidpensionen.

Änkepension utgår till änka, som vid mannens frånfälle fyllt 55 år och varit gift med honom minst fem år. Änkepensionen utgår dock ej till änka, som eljest åtnjuter folkpension; rätt till änkepension upphör vid nytt gifte. Änkepensionen, som är i sin helhet inkomstprövad, utgör högst 600 kr. om året. Visar det sig vid pensionsbeloppets bestämmande, att änkepensionen skulle understiga 60 kr. om året, utgår ingen änkepension.

Till samtliga nu angivna huvudformer av folkpension kunna komma vissa tillägg, vilka jämväl äro att anse såsom folkpension. Sådana tillägg äro bostadstillägg, särskilda bostadstillägg, hustrutillägg och blindtillägg.

Riket har med hänsyn till bostads- och bränslekostnaderna indelats i fem bostadskostnadsgrupper (se SFS 1947: 222). De *bostadstillägg*, som högst kunna ifrågakomma, äro följande:

	bostadskostnadsgrupp:				
	I	II	III	IV	V
gift pensionsberättigad och änkepensionsberättigad	0	100	200	300	400
annan pensionsberättigad	0	150	300	450	600

Det må påpekas, att i bostadskostnadsgrupp I, som omfattar en avsevärd del av landsbygden, bostadstillägg icke ifrågakommer, då bostadskostnaderna avsetts skola täckas av den allmänna pensionen. Vidare må framhållas att ifrågavarande gruppering rätt avsevärt skiljer sig från gällande skattegruppering. Sålunda återfinnas inom bostadskostnadsgrupp I kommuner, som ur skattesynpunkt tillhöra Ortsgrupp I—III.

Bostadstillägget är i sin helhet inkomstprövat. För gift person, vars make ej är pensionsberättigad och icke erhåller hustrutillägg, höjes bostadstillägget med hälften.

I promemorian har därefter påpekats, att utöver nyssnämnda bostadstillägg kunde, där kommun så beslutade, *särskilt bostadstillägg* utgå till inom kommunen mantalsskriven person. Jämväl de grunder, efter vilka detta kommunala tillägg skulle utgå, ävensom storleken av detsamma ägde kommunen fastställa. Någon fullständig registrering av de olika kommunernas beslut i nu nämnda avseenden vore vid tiden för promemorians upprättande icke verkställd. Man torde ha att räkna med betydande skiljaktigheter de olika kommunerna emellan i fråga om förekomst, storlek m. m. av särskilt bostadstillägg.

I promemorian har intagits följande uppställning, utvisande högsta i lagen reglerade folkpension med bostadstillägg för de olika bostadskostnadsgrupperna i de vanligast förekommande fallen (från det särskilda bostadstillägget har alltså här bortsetts):

	bostadskostnadsgrupp:				
	I	II	III	IV	V
<i>ensamstående</i>					
allmän folkpension	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
bostadstillägg	—	150	300	450	600
S:a	1 000	1 150	1 300	1 450	1 600
<i>makar, båda ha folkpension</i>					
allmän folkpension	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600
bostadstillägg	—	200	400	600	800
S:a	1 600	1 800	2 000	2 200	2 400
<i>änka</i>					
allmän änkepension	600	600	600	600	600
bostadstillägg	—	100	200	300	400
S:a	600	700	800	900	1 000

Därefter har i promemorian anförts:

Hustrutillägg utgår till pensionsberättigad gift mans hustru, om hon fyllt 60 år och makarna varit gifta minst fem år. Hustrutillägget utgöres av tilläggspension och bostadstillägg med belopp, som hustrun skulle ha erhållit i form av sådana förmåner, därest hon varit berättigad till invalidpension. Hustrutillägget är alltså i sin helhet inkomstprövat och 200 kr. lägre än det belopp hustrun skulle hava uppburit, om hon haft invalidpension. Är mannen berättigad till ålderspension, utgår hustrutillägget endast om det överstiger 200 kr. (Observera att mannens allmänna ålderspension ökar från

800 kr. till 1 000 kr., då hustrutillägget slutar utgå.) När särskilda skäl därtill föranleda, kan hustrutillägg utgå, oaktat hustrun ej fyllt 60 år.

Maximibeloppet av folkpensionen till en man och hustrutillägget till hans hustru blir alltså 200 kr. lägre än den folkpension, som makarna skulle hava uppburit, om de båda varit pensionsberättigade.

Blindtillägget ersätter den tidigare s. k. blindhetsersättningen och utgår — oavsett vederbörandes inkomst och förmögenhet — med 700 kr. om året till den som blivit blind före fyllda 60 år och ej jämlikt bestämmelserna om blindundervisning är skolpliktig. Blindtillägget intager så tillvida en särställning bland folkpensionsförmånerna, att det i motsats till övriga förmåner tages i betraktande vid inkomstprövningen. Om inkomstprövad pensionsförmån utgår vid sidan av blindtillägg, verkar detta alltså reducerande på förstnämnda förmån.

I departementspromemorian har erinrats om att vissa folkpensionsförmåner vore till storleken beroende av årsinkomsten. Sålunda minskades tilläggspension, änkepension och bostadstillägg med fem tiondelar av den pensionsberättigades årsinkomst i vad den överstege för gift 300 kr. och för annan 400 kr. Minskningen ginge proportionellt ut över tilläggs- eller änkepensionen och bostadstillägget. Av följande uppställning framginge vid vilken årsinkomst (eller, i fråga om gift pensionsberättigad, vid vilken sammanlagd årsinkomst) i lagen reglerad inkomstprövad folkpension upphörde att utgå.

Inkomstgränser.

	bostadskostnadsgrupp				
	I	II	III	IV	V
	Kr.	Kr.	Kr.	Kr.	Kr.
<i>älderspension</i>					
ogift	—	700	1 000	1 300	1 600
gift	—	1 000	1 400	1 800	2 200
gräns för rätt till hustrutillägg	2 200	2 600	3 000	3 400	3 800
<i>invalidpension</i>					
ogift	2 000	2 300	2 600	2 900	3 200
gift	3 000	3 400	3 800	4 200	4 600
gräns för rätt till hustrutillägg	3 000	3 400	3 800	4 200	4 600
<i>änkepension</i>					
gräns för rätt härtill	1 490	1 690	1 890	2 090	2 290

Med årsinkomst avsåges — efter vad i promemorian därefter utvecklats — i förevarande sammanhang vad vederbörande skäligen kunde antagas komma att under den närmaste tiden åtnjuta. Såsom inkomst räknades dock, såsom tidigare nämnts, ej annan folkpension än blindtillägg och ej heller allmänt barnbidrag eller understöd som någon på grund av skyldskap eller svägerlag vore föranledd att utgiva. Inkomst i form av naturaförmån uppskattades efter särskilda regler. Vid uppskattning av förmögens avkastning skulle denna höjas med 10 procent av det belopp, varmed förmögenheten överstege för gift pensionsberättigad 7 500 kr. och för annan 10 000 kr. I fråga om äkta makar skulle årsinkomsten och förmögenheten

för envar av dem beräknas utgöra hälften av deras sammanlagda årsinkomst resp. förmögenhet. — Även enligt den nya folkpensioneringslagen skulle särskilda pensionsavgifter erläggas. Något försäkringsmässigt samband mellan pensionsavgifter och pension funnes emellertid ej och ingen del av folkpensionen vore beroende av att avgifter erlagts. Skyldig att erlagga pensionsavgifter vore envar svensk medborgare fr. o. m. det år då vederbörande fyllde 18 år t. o. m. det under vilket han fyllde 66 år, under förutsättning att han vore mantalsskriven i riket och ej erhöle folkpension. Avgiften utgjorde en procent av vederbörandes till statlig inkomstskatt taxerade inkomst eller, om den avgiftspliktige vore gift och mantalsskriven såsom tillhörande samma hushåll som sin make, en halv procent av makarnas sammanlagda taxerade inkomst. För varje avgiftspliktig vore dock lägsta avgiften 6 kr. och högsta 100 kr.

Folkpensionernas ställning i skattesystemet.

I departementspromemorian har framhållits, att frågan om skatteplikt för de enligt den nya folkpensioneringslagen utgående pensionsförmånerna vore — liksom fallet vore beträffande de jämlikt den äldre lagen utgående pensionsförmånerna — icke uttryckligen reglerad i skatteförfattningarna. Man torde emellertid kunna utgå från att samtliga tidigare utgående folkpensionsförmåner som regel betraktats såsom skattepliktig inkomst samt att motsvarande förhållande komma att gälla även för folkpensioner enligt den nya folkpensioneringslagen.

Vad beträffade frågan om avdrag för erlagda folkpensionsavgifter, har erinrats om att den i 46 § 2 mom. kommunalskattelagen medgivna avdragsrätten för avgifter till allmänna pensionsförsäkringen innefattat rätt till avdrag för folkpensionsavgifter enligt den äldre folkpensioneringslagen. Vad anginge pensionsavgifter enligt den nya folkpensioneringslagen finge erinras om att frågan om avdragsrätt för dessa avgifter upptagits till behandling i propositionen nr 35 till innevarande års riksdag, därvid avdragsrätt föreslagits skola även fortsättningsvis medgivas i enlighet med i propositionen närmare angivna grunder.

I detta sammanhang har i promemorian framhållits, att riksdagen vid ett par tillfällen haft att taga ställning till motionsvis väckta förslag om viss skattelindring för folkpensionärer. I motion till 1939 års riksdag (II: 319) ifrågasattes sålunda, att de dåvarande tilläggspensionerna skulle undantagas från beskattning eller ock att de personer, som tillerkänts högsta tilläggspension, borde befrias från skyldighet att erlagga skatt. Bevillningsutskottet (betänkande nr 12), som fann det ur principiell synpunkt betänkligt att generellt undantaga en viss kategori medborgare från skattskyldighet, fäste uppmärksamheten på möjligheten att genom en utvidgad tillämpning av bestämmelserna om särskilt avdrag vid ömmande omständigheter åstadkomma en relativt tillfredsställande differentiering efter skatte-

förmågan i de individuella fallen. — Motionen föranledde icke någon lagändring.

I motioner till 1944 års riksdag (I: 131 och II: 201) togs samma fråga ånyo upp. Bevillningsutskottet (betänkande nr 6), som instämde i vad 1939 års bevillningsutskott anfört, underströk möjligheten att medge avdrag för ömmande omständigheter samt framhöll att beträffande skattskyldig, som åtnjöte folkpension, kunde antagas att förutsättningar för beviljande av dylikt avdrag ofta föreläge. — Icke heller dessa motioner föranledde någon lagändring.

I motioner till 1946 års riksdag (I: 145 och II: 251) påyrkades en översyn av reglerna för skattefrihet och skattefria avdrag jämte därmed sammanhängande spörsmål i syfte att åvägabringa en samordning mellan dessa regler och de sociala förmånerna. Motionärerna framhöll, att då dessa förmåner avvägdes för att garantera en godtagbar levnadsstandard också hos de sämst ställda mottagarna, detta syfte förfelades om förmånerna i fråga beskattades. Med hänsyn till den »skatteretur» av folkpension till ekonomiskt bättre ställda medborgare, varmed kalkylerats, ansågo motionärerna det uteslutet, att grundpensionen skulle kunna förklaras skattefri, och framhöll att det torde bli svårt att knyta skattebefrielsen direkt till tilläggs pensionen eller bostadstillägget. Den mest framkomliga vägen syntes vara en betydande höjning av de skattefria avdragen. — Bevillningsutskottet (betänkande nr 43) pekade på den då förestående höjningen av ortsavdragen vid den statliga taxeringen. Enligt utskottets mening torde emellertid det föreliggande spörsmålet icke helt kunna lösas genom en höjning av ortsavdragen. Oklarhet i principiellt hänseende skulle kvarstå. Då det därjämte finge anses önskvärt, att frågan om förmånernas skatterättsliga natur uppmärksammades i samband med det pågående reformarbetet på socialvårdens område, så att en riktig avvägning av förmånernas storlek med hänsyn tagen till huruvida förmånerna skulle beskattas eller icke kunde ske, förordade utskottet skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om den i motionerna föreslagna översynen. Detta blev även riksdagens beslut.

I promemorian har därefter lämnats en redogörelse för den betydelse, som ortsavdragen vid taxeringen till statlig inkomstskatt och till kommunal inkomstskatt hade för skattskyldiga utan annan inkomst än folkpension. Därvid har framhållits, att ortsavdragen enligt 1947 års förordning om statlig inkomstskatt vore av den storleksordningen att folkpensionsförmånerna — om man bortsågo från det särskilda bostadstillägget — i övervägande antalet fall rymdes inom ortsavdragets belopp. Vidare har påpekats att skattskyldig med väsentligen nedsatt skatteförmåga kunde enligt nämnda förordning erhålla avdrag med ytterligare 2 000 kr.

Vid taxeringen till kommunal inkomstskatt vore förhållandena emellertid annorlunda. Storleken av de nuvarande kommunala ortsavdragen framginge av följande, i departementspromemorian intagna tabell, därvid inom parentes angivits det belopp, vartill ortsavdraget på grund av den s. k. bankningen högst kunde uppgå.

Ortsgrupp		Ensamstående	Makar
I	.....	340 (510)	500 (750)
»	II	..... 380 (570)	540 (810)
»	III	..... 420 (630)	600 (900)
»	IV	..... 460 (690)	640 (960)
»	V	..... 500 (750)	700 (1 050)

För skattskyldig i kommun, som tillhörde ortsgрупп I eller II och ej vore stad, kunde viss ökning av avdraget ske. Därest av den taxerade inkomsten efter verkställt ortsavdrag återstode högst 500 kr., minskades nämligen den taxerade inkomsten med ytterligare 20 kr.

I promemorian har anförts, att av de lämnade uppgifterna framginge, att även i de fall, då vederbörande helt eller huvudsakligen vore beroende av folkpensionen, denna i viss omfattning bleve föremål för beskattning. Sålunda påfördes — om ingen annan inkomst än folkpension funnes och avdragsgilla utgifter saknades — en ogift ålderspensionär i ortsgрупп I 4,7 skattekronor och i ortsgрупп V 8,5 skattekronor, ålderspensionsberättigade makar sammanlagt resp. 8,5 och 13,5 skattekronor samt en änkepensionsberättigad resp. 1,1 och 2,5 skattekronor. Därest särskilt bostadstillägg därjämte utginge, bleve detta i sin helhet beskattat. Det högsta extra avdrag för nedsatt skatteförmåga, som vid taxering enligt kommunalskattelagen kunde ifrågakomma, vore 700 kr.

I promemorian anvisade utvägar för att bereda folkpensionärerna skattelindring.

Sedan i promemorian konstaterats, att storleken av de enligt den nya folkpensioneringslagen utgående förmånerna avvägs i första hand ur synpunkten att bereda de ekonomiskt sämst ställda folkpensionärerna en godtagbar levnadsstandard, har framhållits, att — som även i förenämnda motioner till 1946 års riksdag påpekats — detta syfte skulle förfelas, därest ifrågavarande folkpensionärer finge sina förmåner i nämnvärd utsträckning beskurna genom beskattning. För att förhindra en sådan konsekvens av beskattningsreglernas tillämpning erfordrades alltså bestämmelser om särskild skattelindring för berörda grupp av skattskyldiga. Med hänsyn till storleken av de ortsavdrag, som medgaves enligt den nya förordningen om statlig inkomstskatt, kunde sådana bestämmelser emellertid begränsas att gälla allenast vid taxeringen till kommunal inkomstskatt.

Att vissa principiella invändningar kunde vara att rikta mot en sådan lagstiftning har redan i promemorian förutskickats. Folkpensionerna skulle nämligen därigenom ur beskattningssynpunkt privilegieras i förhållande till annan inkomst och skulle förty två skattskyldiga i samma inkomstläge, därav den enes inkomst helt eller till huvudsaklig del utgjordes av folkpension och den andres av inkomst av annat slag, bliva olika beskattade. Emellertid har samtidigt framhållits, att denna invändning icke syntes böra

tilläggas avgörande betydelse. Behovet av den ifrågasatta bestämmelsen vore nämligen i första hand belingat av de otillfredsställande kommunala ortsavdrag, som för närvarande gällde, varför anordningen i viss mån borde betraktas som ett provisorium i avvaktan på en omreglering av nämnda ortsavdrag, en omreglering som emellertid icke kunde företagas utan en tidskrävande utredning. Starka skäl torde därför kunna åberopas till stöd för att — trots de principiella betänkligheterna — omedelbart genomföra sådana lagändringar, att de folkpensionsförmåner, varav åldringar, invalider och änkor vore för sitt uppehälle beroende, undantoges från beskattning.

I departementspromemorian har understrukits, att vid meddelandet av bestämmelser av antydd art i första hand borde beaktas, att skattelindringen förbehölls dem, som helt eller till väsentlig del vore beroende av folkpensionen. Vidare borde bestämmelserna så utformas, att man i görligaste mån förebyggde, att en i visst inkomstläge förvärvad inkomst — på grund av härav föranledd minskning av folkpensionens belopp samt på grund av minskad avdragsrätt vid beskattningen — ytterst bleve för den skattskyldige förlustbringande.

Därefter har lämnats följande redogörelse för tänkbara möjligheter att åstadkomma den ifrågasatta skattelindringen.

Alternativ 1. I vissa andra sammanhang — så t. ex. av 1944 års uppbördsberedning i dess betänkande med förslag till omläggning av uppbördsförfarandet — har ifrågasatts att slopa den nuvarande rätten till avdrag för folkpensionsavgifter och samtidigt fritaga utfallande folkpensionsbelopp från skatteplikt. Mot en sådan anordning kunna emellertid allvarliga erinringar göras. Till en början saknas sålunda försäkringsmässigt samband mellan pensionsavgifter och pension, varför en dylik regel, vars huvudsakliga företräde vore dess enkelhet, knappast kunde anses materiellt grundad. Skulle vidare de särskilda folkpensionsavgifterna framdeles komma att slopas och kostnaden för folkpensioneringen helt täckas i annan ordning, bortfölle själva grunden för anordningen. Slutligen skulle de, som under gångna år erhållit avdrag för erlagda pensionsavgifter och som nu blivit pensionsberättigade, bliva omotiverat gynnade, medan i framtiden skattskyldiga, som icke uppnådde pensionsåldern, kunde anses orättvist hårt träffade av regeln.

Alternativ 2. I de ovan omnämnda motionerna har pekats på möjligheten att genom en höjning av de skattefria avdragen åstadkomma den önskade skattelindringen. Tidigare har emellertid framhållits, att en generell höjning av de kommunala ortsavdragen icke utan en tidsödande utredning kan företagas. Detta behövde emellertid i och för sig icke utesluta, att ortsavdraget gjordes i viss mån rörligt för att i här avsedda fall kunna höjas till belopp motsvarande uppburen folkpension. Emellertid vore det nödvändigt att anknyta en sådan regel till ett visst högsta inkomstläge (eventuellt olika för skilda ortsgrupper); när detta inkomstläge passerats, skulle allenast vanligt ortsavdrag medgivas. Detta innebure emellertid dels att intill detta inkomstläge skattelindringen skulle, oavsett inkomsten, alltid omfatta hela folkpensionen, dels ock att det inkomstförvärv, som föranledde att nämnda inkomstläge passerades, med hänsyn till beskattningen bleve direkt förlustbringande för den skattskyldige.

Alternativ 3. En skattelindring för folkpensionärerna skulle även kunna åstadkommas genom en höjning av det nuvarande avdraget för nedsatt skatteförmåga i samband varmed en uttrycklig föreskrift borde lämnas om att stadgandet skulle tillämpas å alla av folkpensionen helt eller huvudsakligen beroende skattskyldiga. Mot en sådan anordning kunde i första hand invändas att ifrågavarande skattskyldiga därigenom icke tillerkändes en i lagen till beloppet reglerad avdragsrätt utan bleve beroende av beskattningsnämnds prövning. Härtill kommer att man erfarenhetsmässigt måste räkna med att stadgandet icke bleve enhetligt tillämpat. Garantier erhöles överhuvud icke för att den med lagändringen avsedda effekten uppnåddes.

Alternativ 4. Att söka knyta skattelindringen till frågan, huruvida inkomstprövad folkpension utgår eller ej, hade varit en tilltalande utväg, därest i bostadskostnadsgrupp I inkomstprövad folkpension utgått i motsvarande utsträckning som i övriga bostadskostnadsgrupper. Då det i lagen reglerade bostadstillägget emellertid icke utgår i bostadskostnadsgrupp I, skulle en regel av nämnda innebörd behöva kompletteras med särskilda bestämmelser för skattskyldiga tillhörande sistnämnda bostadskostnadsgrupp. Härvid skulle man möta tidigare berörda svårigheter, varjämte det betydelsefulla önskemålet att få för hela landet enhetliga bestämmelser måste efter sättas.

Alternativ 5. En ytterligare möjlighet vore att anknyta skattelindringens omfattning till förekomsten och storleken av annan den skattskyldiges inkomst än folkpension på så sätt att, då annan inkomst (*sidoinkomst*) ej förefunnes, avdrag medgäves med belopp motsvarande hela den uppburna folkpensionen men att — då *sidoinkomst* föreläge — avdraget minskades med hälften av denna *sidoinkomst*. En anordning som denna synes — i varje fall såvitt angår de i folkpensioneringslagen direkt reglerade förmånerna — uppfylla det ovan angivna kravet, att ett ytterligare inkomstförvärv icke i något inkomstläge — trots härav föranledd minskning av folkpensionen och minskad avdragsrätt vid beskattningen — ytterst bleve för den skattskyldige förlustbringande. En på detta sätt genomförd glidande avdragsskala skulle emellertid medföra, att avdragsrätt komme att föreligga ännu i ett relativt högt inkomstläge. Det är emellertid att märka att avdraget dock skulle bli mindre i samma mån som *sidoinkomsten* ökade.

Innebörden av den nu ifrågasatta regeln belyses av följande exempel, vilka samtliga hänföra sig till bostadskostnadsgrupp V och vari hänsyn ej tagits till ett eventuellt särskilt bostadstillägg (kommunalt tillägg):

En ensamstående ålderspensionär utan annan inkomst än folkpensionen å 1 600 kr. får avdrag med nämnda belopp. Har han en *sidoinkomst* av 500 kr., uppgår pensionen till 1 550 kr. och avdrag medges med $(1\ 550 - 250 =)$ 1 300 kr. Är *sidoinkomsten* 1 500 kr., blir pensionen 1 050 kr. och avdrag medges med $(1\ 050 - 750 =)$ 300 kr. Vid en *sidoinkomst* av 1 900 kr., då pensionen är 1 000 kr., blir avdraget $(1\ 000 - 950 =)$ 50 kr. Då *sidoinkomsten* uppgår till 2 000 kr. upphör avdraget.

En änkepensjonsberättigad utan *sidoinkomst* får pension med 1 000 kr. och avdrag med samma belopp. Vid en *sidoinkomst* av 500 kr. blir pensionen 950 kr. och avdraget $(950 - 250 =)$ 700 kr. När *sidoinkomsten* uppgår till 1 100 kr., blir pensionen 650 kr. och avdraget $(650 - 550 =)$ 100 kr. Vid en *sidoinkomst* av 1 200 kr. upphör avdraget.

Ålderspensionsberättigade makar utan *sidoinkomst* böra få avdrag med belopp motsvarande sammanlagda pensionsbeloppet 2 400 kr. Är den gemensamma *sidoinkomsten* 1 000 kr. och makarna förvärvat hälften var, blir

folkpensionen 2 200 kr. och avdraget (2 200 — 500 =) 1 700 kr. Vid en motsvarande sidoinkomst av 2 000 kr., då pensionen är 1 700 kr., blir avdraget (1 700 — 1 000 =) 700 kr. När sidoinkomsten uppgår till 3 100 kr., varvid pensionen är 1 600 kr., uppgår avdraget till (1 600 — 1 550 =) 50 kr. Vid en sidoinkomst av 3 200 kr. upphör avdraget.

Som ovan framhållits skulle avdragsrätten, om än kraftigt beskuren, komma att kvarstå ännu vid relativt hög inkomst. Detta vore emellertid — i vad det gällde folkpensionen — icke något särpräglat förhållande. Själva den inkomstprövade folkpensionen utgår ju nämligen likaledes vid en förhållandevis hög sidoinkomst.

Vad beträffar äkta makar, som båda åtnjuta folkpension, skulle vissa särskilda bestämmelser bli erforderliga. Till en början må erinras att folkpensionen för dessa bestämmes med hänsyn till båda makarnas sammanlagda inkomst och förmögenhet. Detta torde redan i och för sig vara ett skäl, varför den ifrågavarande avdragsrätten borde prövas för makarna gemensamt. Detta skulle bli desto nödvändigare, som eljest i vissa inkomstlägen det sammanlagda avdraget för makarna bleve olika i de fall, då sidoinkomsten förvärvats endast av den ena maken och då den förvärvats till viss del av vardera maken. Sedan avdraget på sådant sätt bestämts, uppkomme emellertid frågan huru detsamma skulle fördelas mellan makarna. Vissa skäl skulle kunna anföras för att fördela avdraget omvänt proportionellt i förhållande till vardera makens sidoinkomst, ev. sammanlagda inkomst. En sådan regel skulle emellertid innebära en avsevärd arbetsbelastning för taxeringsmyndigheterna. Regeln bör därför i stället utformas efter en enklare linje. Lämpligen torde regeln kunna givas den innebörden att avdraget fördelades med hälften å vardera maken, dock att — därest endera maken icke kunde utnyttja sin del av avdraget — den andra makens avdrag ökades i motsvarande mån. Av taxeringstekniska skäl borde dock regeln om ett för äkta makar gemensamt uträknat avdrag begränsas till de fall, då makarna vore samtaxerade.

Även i de fall, då ena maken hade folkpension men icke den andra, borde avdraget uträknas med hänsyn till båda makarnas inkomstförhållanden. Avdraget borde i sådant fall helt tillföras den, som uppbure folkpension.

För att icke göra en avdragsrätt som den nu ifrågasatta onödigt invecklad synas starka skäl tala för att icke göra avdraget till någon del beroende av storleken av den skattskyldiges förmögenhetstillgångar. Framhållas må att ur fiskalisk synpunkt betydelsen av en dylik regel vore mycket begränsad med hänsyn till att sådana skattskyldiga, som inneha förmögenhet av nämnvärd omfattning, regelmässigt torde ha sådan inkomst att avdragsregeln för dem saknade aktualitet.

Det må framhållas, att en avdragsrätt som den nu ifrågasatta givetvis borde av beskattningsnämnderna beaktas utan att särskilt yrkande därom i deklarationen framställts. — Avdragsrätten skulle icke påverka rätten till ortsavdrag. Ett försök att göra dessa avdrag beroende av varandra skulle f. ö. i hög grad komplicera taxeringsförfarandet.

Det låter sig icke förneka att — om detta alternativ lades till grund för den ifrågasatta lagstiftningen — beskattningsnämndernas arbetsbörda komme att något ökas. Sådana synpunkter kunna dock icke få stå hindrande i vägen för lagstiftningen. Det må emellertid understrykas, att tillämpningen av avdragsregeln icke bleve särskilt invecklad. Taxeringsnämnden hade allenast att fastställa sidoinkomsten — d. v. s. den sammanräknade nettoinkomsten minskad med folkpensionen — varefter avdraget uträknades till folkpensionens belopp minskat med hälften av sidoinkomsten.

Det bör understrykas, att effektiviteten och verkningarna i skilda hänseenden av en avdragsregel som den nu ifrågavarande självfallet röner inverkan av förekomsten av ett av kommunen beslutat särskilt bostadstillägg. Det torde emellertid icke vara görligt att utforma avdragsrätten med hänsyn även härtill. Åtskilliga kommuner ha nämligen ännu icke fattat beslut i denna fråga; i de fall så skett föreligga därjämte betydande skilligheter mellan tilläggets belopp och förutsättningarna för erhållandet av detsamma. Det synes däremot å andra sidan icke böra ifrågakomma att från avdragsrätten avgränsa det särskilda bostadstillägget, vilket formellt utgör en del av folkpensionen.

I promemorian har därefter uttalats att av de olika alternativen syntes av skäl, som tidigare anförts, det som nr 5 betecknade ur skilda synpunkter vara att föredraga. Ett i enlighet med detta alternativ utformat författningsförslag hade fogats vid promemorian. Förslaget torde få såsom *Bilaga* fogas vid statsrådsprotokollet i förevarande ärende.

Slutligen har i promemorian anmärkts att några beräkningar icke kunnat göras av de föreslagna reglernas inverkan på skatteunderlaget. Samtidigt har emellertid understrukits att, även om en icke obetydlig minskning av den till kommunal inkomstskatt taxerade inkomsten skulle därav förändras, den verkliga skatteförlusten bleve väsentligt mindre. De skatter, som påfördes ifrågavarande skattskyldiga, syntes nämligen i betydande utsträckning bliva avskrivna på grund av bristande tillgång till skatternas gäldande.

Yttrandena.

Vad angår frågan om en särskild lagstiftning i ämnet över huvud borde genomföras innefatta de över promemorian avgivna yttrandena delade meningar. Tre av remissinstanserna, nämligen kammarrätten, länsstyrelsen i Jämtlands län och Svenska stadsförbundet, ha sålunda helt avstyrkt lagstiftning i ämnet, medan övriga elva förordat sådan i någon form.

Av innehållet i remissyttrandena i nu förevarande del må här följande återgivas.

Kammarrätten har av förarbetena till den nya folkpensionslagstiftningen visserligen ansett framgå, att folkpensionsförmånerna icke avvägs så rundligt, att de avsetts skola kunna bära dem åvilande beskattning. Härigenom skulle, enligt kammarrätten, de principiella förutsättningarna för de ifrågasatta ekonomiska lättnaderna vara förhanden. Då spørsmålet, huru nyssnämnda förhållande skulle avhjälpas, till sin natur närmast hörde hemma på socialvårdsverksamhetens område, vore det enligt kammarrättens mening emellertid riktigare att lösa nämnda spørsmål på sociallagstiftningens väg. Härtill komme att såväl principiella som praktiska svårigheter mötte vid försök att utfylla bristen uti ifrågavarande socialförmån genom en skatteförmån.

Kammarrätten har härefter framhållit, att den allvarligaste invändningen mot tanken att medgiva skattelättnader åt folkpensionärerna bestode

däri, att dylika förmåner skulle privilegiera vissa folkpensionstagare i förhållande till skattskyldiga, som icke åtnjöte folkpension men hade samma inkomster som pensionstagarna. Kammarrätten anför i denna del:

Beskattningen bleve med andra ord icke rättvis och likformig. Denna invändning söker förslagsställaren visserligen bemöta med hänvisning därtill, att de nu utgående kommunala ortsavdragen vore otillräckliga och att den föreslagna skattelindringen i viss mån borde betraktas som ett provisorium i avvaktan på en omreglering av nämnda ortsavdrag, en omreglering som ej kunde företagas utan tidskrävande utredning. Förslagsställarens tankegång synes med andra ord vara den, att påpekade ojämnhet i de föreslagna skattelättnaderna skulle komma att bestå allenast under en kortare övergångstid — tills de kommunala ortsavdragen hunnit bliva omreglerade — varefter sagda ojämnhet i stort sett skulle försvinna. Om så verkligen kunde väntas bliva fallet, vore kanske ur denna synpunkt icke så mycket att invända mot de föreslagna skattelindringarna. Emellertid torde det kunna ifrågasättas, om ovannämnda skatteprivilegier komme att innebära allenast ett provisorium. Att märka är nämligen, att enligt den lagstiftning, som gällt innan de statliga ortsavdragen höjts till sin nuvarande nivå, de kommunala ortsavdragen uppgått till belopp, som allenast obetydligt överstigit hälften av förut utgående statliga ortsavdrag. Skulle således proportionen mellan de båda slagen av ortsavdrag även efter ovanberörda omreglering bliva ungefär densamma som tidigare — vilket väl är det antagligaste — komme sagda såsom provisorium betecknade ojämnhet i beskattningsavseende att bliva jämväl för framtiden bestående.

Kammarrätten har även erinrat om att det nära sambandet mellan folkpension och fattigvård kunde åberopas till stöd för ett förslag om skattelättnader åt de i ekonomiskt avseende sämst ställda folkpensionärerna. I många fall syntes pensionsbeloppen i verkligheten i viss utsträckning ha trätt i stället för fattigvård. Slutsatsen bleve då den att, eftersom understöd från fattigvården icke vore underkastade skatteplikt, detsamma borde gälla pensionsbeloppen till den del de kunde anses motsvara understöd. Kammarrätten har emellertid som sin mening uttalat, att tillräckliga skäl saknades för att bereda folkpensionärerna ekonomiska lättnader på skattelagstiftningens område.

Länsstyrelsen i Jämtlands län har sagt sig anse det föreliggande förslaget innebära ett påtagligt avsteg från den fundamentala grundsatsen att beskattningen skulle ske efter sådana principer, att den bleve i möjligaste måtto likformig och rättvis. De enligt länsstyrelsens mening tungt vägande skäl, som riksdagens bevillningsutskott framfört för avslagsyrkandena beträffande de i departementspromemorian omnämnda motionerna, måste ock anses gälla med än större styrka vad avsåge de nu utgående folkpensionerna, sedan pensionärernas ställning så väsentligt förbättrats dels genom de avsevärt höjda pensionsförmånerna dels ock genom bortfallet av statlig inkomstskatt beträffande mindre inkomsttagare. Länsstyrelsen ansåge sålunda, att det saknades anledning att i avvaktan på den avsedda allmänna översynen över gällande bestämmelser om kommunala ortsavdrag införa provisoriska specialbestämmelser i fråga om kommunalskatttaxering-

en allenast för folkpensionärernas del, i synnerhet som behovet av denna översyn vore lika trängande för andra små inkomsttagare. Länsstyrelsen har därför, ehuru länsstyrelsen vore fullt medveten om att folkpensionärernas skatteförmåga i flertalet fall — särskilt i de större städerna — vore mycket svag, förklarat sig icke kunna biträda det föreliggande förslaget om beskattning av folkpensioner.

Svenska stadsförbundet har väl funnit att genomförandet av den ifrågasatta skattelindringen måste anses fullt befogat för personer, vilka för sin försörjning vore helt beroende av folkpensionen, men trots detta ansett sig med hänsyn till svårigheten att åstadkomma ur skilda synpunkter ändamålsenliga bestämmelser böra avstyrka den föreslagna lagstiftningen.

Vad härefter angår de yttranden, i vilka lagstiftning i ämnet förordats, har *socialstyrelsen* förklarat sig anse det vara synnerligen önskvärt, att sådana ändringar i skatteförfattningarna vidtoges, att åtminstone de folkpensionsförmåner, som utginge till en pensionär utan andra inkomster än pensionen, bleve befriade från skatt. Den lämpligaste utvägen att nå detta önskemål skulle onekligen vara att på samma sätt som beträffande statsbeskattningen höja de skattefria avdragen. Det vore emellertid uppenbart att en sådan åtgärd med hänsyn till kommunalskattens karaktär av repartitionsskatt och de olika förhållandena i olika kommuner kunde vara svår att genomföra utan en grundligare utredning. Socialstyrelsen hade därför icke velat motsätta sig att såsom ett provisorium särskilda bestämmelser meddelades för folkpensionärernas del. Men styrelsen ville samtidigt understryka de skäl, som talade mot en dylik särbehandling, och ville då särskilt erinra om att i många kommuner genomsnittet skattekronor per innevånare i hela kommunen hölle sig på samma eller lägre nivå än den, som motsvarades av det antal skattekronor en skattskyldig utan annan inkomst än folkpension påfördes. Det skulle onekligen förefalla betänkligt att helt befria från kommunalskatt en folkpensionär, vars inkomster åtminstone taxeringsmässigt sett motsvarade genomsnittet per innevånare i hela kommunen.

Även *pensionsstyrelsen* har i princip tillstyrkt, att åtgärder vidtoges för att bereda de folkpensionärer, som därav vore i behov, befrielse från eller lättnad i fråga om kommunalskatt. Emellertid har pensionsstyrelsen samtidigt velat erinra om att vissa skäl kunde tala emot att bereda folkpensionärerna en särställning inom skattelagstiftningen. Den omständigheten att folkpensionerna numera i betydande utsträckning vore till sin storlek oberoende av den pensionsberättigades inkomstförhållanden innebure nämligen, att pensionerna alltmer förlorade sin understödskaraktär och i stället bleve jämförbara med andra inkomster. Härtill komme att icke alla folkpensionstagare vore i behov av skattelättnad. Såsom exempel härå har pensionsstyrelsen erinrat om sådana fall, då pensionstagare vore intagna å vissa anstalter mot låga avgifter eller då pensionstagare åtnjöte mera betydande underhåll från anhöriga, något som icke påverkade folkpensionens storlek.

De av *överståthållarämbetet* samt *länsstyrelserna i Malmöhus, Värmlands, Västmanlands och Norrbottens län* avgivna yttrandena innefatta samtliga

uttalanden om att — trots att vissa principiella betänkligheter kunde anföras mot den ifrågasatta lagstiftningen — övervägande skäl dock talade för densamma.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har som sin mening uttalat, att då folkpensionerna ur beskattningssynpunkt i allt väsentligt måste likställas med vanliga inkomster, en särbehandling skulle ur principiella synpunkter ingiva betänkligheter. Det syntes länsstyrelsen icke heller lämpligt att försvara den åsyftade skattefriheten med att reformen vore ett steg på vägen mot ökning av de kommunala ortsavdragens storlek. Erkändes dessa vara för små, borde de höjas; en provisorisk höjning för allenast en viss grupp innebure en ojämnhet i beskattningen så länge provisoriet varade. För övrigt syntes det ingalunda säkert, att en blivande höjning av de kommunala ortsavdragen komme att bereda vederbörande en mot den ifrågasatta skattelindringen svarande förmån. Länsstyrelsen har emellertid framhållit, att den ifrågasatta skattelindringen möjligen kunde motiveras som ett kommunalt tillskott till folkpensionerna. Kommunen kunde anses bära tillskjuta ett belopp motsvarande den kommunalskatt, som belöpte på ett tänkt, så avvägt pensionsbelopp att detta efter avdrag för nämnda skatt just motsvarade beloppet av utgående pensionsförmåner. Ur sistnämnda synpunkt har länsstyrelsen ansett sig bära tillstyrka det framlagda förslaget som ett provisorium.

Taxeringsnämndsordförandenas riksförbund har förklarat sig väl anse, att folkpensionerna, i likhet med andra låga inkomster, i många fall borde undantagas från beskattning men kunde icke finna en lagstiftning i enlighet med något av de i departementspromemorian angivna alternativen leda till tillfredsställande och rättvisa resultat. Förbundet har emellertid förordat en lagstiftning av innebörd, att maximibeloppet för extra avdrag vid kommunalskattetaxeringen höjdes, därvid det skulle överlämnas åt beskattningsnämnderna att fritt pröva, när avdrag borde beviljas eller ej.

Svenska landskommunernas förbund har givit sin principiella anslutning till den i promemorian förordade lagstiftningen.

Sveriges folkpensionärers riksorganisation, som tillstyrkt departementspromemorians förslag, har understrukit behovet av skattelättnader för folkpensionärerna och därvid framhållit såsom angeläget att dessa skattelättnader måtte omfatta jämväl det särskilda bostadstillägget.

Remissyttrandena innefatta även olika uppfattningar angående den lämpligaste formen för en lagstiftning med ifrågasatt syfte.

Av de elva myndigheter och organisationer, som över huvud tillstyrkt en lagstiftning i ämnet, ha åtta — nämligen överståthållarämbetet, fem länsstyrelser, Svenska landskommunernas förbund och Folkpensionärernas riksorganisation — förordat att bestämmelserna måtte utformas enligt det i promemorian förordade alternativ 5. Kammarrätten har som sin mening uttalat, att en lagstiftning enligt alternativ 1 i och för sig vore att före-

draga. Socialstyrelsen har för sin del förordat en anordning, som närmast överensstämde med alternativ 2, medan pensionsstyrelsen och Taxeringsnämndsordförandenas riksförbund i huvudsak tillstyrkt alternativ 3.

Från remissyttrandena i denna del torde här följande få återgivas.

Kammarrätten har riktat erinringar mot den i promemorian förordade lösningen av frågan. Sålunda har bl. a. framhållits att en lagstiftning enligt alternativ 5 i ej ringa grad skulle eftersätta rättvisan och likformigheten i beskattningen. En stor del folkpensionärer i sådana kommuner, som beslutat införa särskilt bostadstillägg, skulle nämligen i skatteavseende bliva obehörigt gynnade i förhållande till pensionstagare i kommuner, där inga eller förhållandevis låga sådana tillägg beslutats. Detta bleve så mycket betänkligare, som redan förefintligheten av särskilda bostadstillägg i de förstnämnda kommunerna i och för sig innebure ett gynnande av åtskilliga av dessa kommuners folkpensionstagare.

Sedan kammarrätten framhållit, att en lagstiftning enligt alternativ 5 skulle ytterligare komplicera det redan nu alltför invecklade taxeringsförfarandet icke blott för beskattningsnämndernas vidkommande utan även i så måtto att skattedomstolarna måste omräkna det ifrågasatta avdraget även vid en efter anförda besvär företagen måhända obetydlig ändring i taxeringen, har kammarrätten sagt sig bestämt avstyrka en lagstiftning efter denna linje.

Med avseende å lämpligheten att utforma lagstiftningen enligt alternativ 3 har kammarrätten anfört följande.

Då huvudskälet till förslaget om skattelättnader i själva verket synes ha va förestavats av billighetshänsyn, ledes tanken onekligen in på samma banor, som föranlett 1939 och 1944 års riksdagars bevillningsutskott att i anledning av de i promemorian berörda motionerna till samma års riksdagar angående skattelindring för folkpensionärer påpeka möjligheten att genom en utvidgad tillämpning av bestämmelserna om särskilda avdrag vid nedsatt skatteförmåga (ömmande omständigheter) åstadkomma en relativt tillfredsställande differentiering efter skatteförmågan i de individuella fallen. Förslagsställaren har också till diskussion upptagit denna möjlighet under *alternativ 3* samt därvid ifrågasatt höjning av det nuvarande avdraget för nedsatt skatteförmåga, i samband varmed en uttrycklig föreskrift skulle lämnas om att stadgandet skulle tillämpas å alla av folkpension helt eller huvudsakligen beroende skattskyldiga. Emellertid har förslagsställaren samtidigt anfört skäl mot det enligt alternativ 3 tänkbara stadgandet om avdragsrätt, vilka skäl äro grundade på faran för att en sådan avdragsrätt bleve beroende av beskattningsnämnds prövning samt att avdragsstadgandet icke bleve enhetligt tillämpat. Enligt kammarrättens mening äro dock dessa skäl icke så starka som de, vilka kunna åberopas mot ett stadgande enligt alternativ 5. Faran för ojämnhet i tillämpningen av en lagstiftning enligt alternativ 3 behöver ej bliva så stor, om det i anvisningarna till lagtexten gives vägledande föreskrifter för tillämpningen. En sådan fara föreligger för övrigt vid tillämpningen av en mängd stadganden i skattelagstiftningen, som ofta till sin natur äro sådana, att tolkningen av dem är en omdömessak, men detta har icke ansetts innebära någon väsentlig olägenhet.

Uppenbart är att ett stadgande enligt alternativ 3 bör införas i såväl kommunalskattelagen som förordningen om statlig inkomstskatt.

Givetvis skulle införandet av sådana bestämmelser, som åsyftas med alternativ 3, medföra en ökning av arbetsbördan för skattemyndigheterna, men denna ökning måste bli mindre än den, som skulle följa av det i promemorian förordade stadgandet enligt alternativ 5.

Emellertid skulle även en lagstiftning enligt alternativ 3, liksom enligt alternativ 5, få karaktären av ett provisorium i avvaktan på omreglering av de kommunala ortsavdragen. På grund härav och då ett stadgande enligt alternativ 3 måste ge viss frihet i tillämpningen åt skattemyndigheterna, synes den största olägenheten med en dylik lagstiftning ligga i svårigheten att avmäta avdragen, så att de något så när komme att täcka de blivande kommunala ortsavdragen, som ju spela den obekanta faktorns roll i räknestycket.

Kammarrätten har härefter anslutit sig till de i promemorian anförda skälen mot en lagstiftning enligt alternativ 2 eller 4 samt vidare som sin mening uttalat att alternativ 1 i och för sig vore att föredraga. Som skäl för sistnämnda ståndpunktstagande har i huvudsak anförts följande. Mot ett enligt alternativ 1 utformat stadgande torde icke kunna riktas någon av de erinringar, som kammarrätten haft att framställa mot de övriga alternativen. Även de principiella invändningarna mot en lagstiftning över huvud taget förlorade inför detta alternativ en god del av sin bärkraft. En regel enligt alternativ 1 hade dessutom påtagliga positiva förtjänster. Den skulle nämligen medföra enkelhet i tillämpningen och likformighet i beskattningen. Ett sådant stadgande skulle tillika skapa större rättvisa i beskattningen än en bestämmelse enligt alternativ 5. Ej heller torde den omständigheten, att finansierandet av pensionsförmånerna i viss mån grundats på så kallad skatteretur, behöva väcka några betänkligheter mot en anordning enligt alternativ 1. Ehuru några beräkningar rörande de ekonomiska verkningarna av införandet av en sådan anordning icke funnes, syntes nämligen anledning finnas att förmoda, att den förlust för det allmänna, som ett bortfallande av skatteplikten å pensionsförmånerna skulle medföra, kunde uppvägas av den vinst, som det allmänna komme att göra å ett upphävande av rätten till avdrag för pensionsavgifterna. Vad anginge de i departementspromemorian upptagna invändningarna mot nu ifrågavarande alternativ, syntes dessa icke vara av beskaffenhet att böra tillerkännas avgörande betydelse.

Socialstyrelsen — som till en början understrukt vikten av att de provisoriska bestämmelserna icke så utformades att en framtida reglering av ortsavdragen föregreps eller försvårades — har funnit det i departementspromemorian förordade lagstiftningsalternativet ge anledning till åtskilliga erinringar. Till en början vore själva konstruktionen onekligen komplicerad och egendomlig, då den innebure en kombination av två avdrag av vilka det ena stege med inkomsten (ortsavdraget inom bankningsgränsen) och det andra minskades, då inkomsten stege (det föreslagna pensionsavdraget). Då det vid den år 1947 genomförda skattereformen lagts stor vikt vid att taxeringsmyndigheternas arbete skulle underlättas genom borttagan-

det av bankningen och barnavdragen, syntes det knappast lämpligt att nu införa ett nytt avdrag av betydligt mera komplicerad natur. Socialstyrelsen ville vidare framhålla den situation, som kunde inträda då vederbörande kommun beslutat utgiva särskilt bostadstillägg. För dessa tillägg hade nämligen i många fall fastställts avdragsregler, som då de kombinerades med de statliga ortsavdragen innebure, att i stor utsträckning en ökad sidoinkomst icke medförde någon höjning av den sammanlagda inkomsten. Då emellertid enligt de ifrågasatta bestämmelserna en ökad sidoinkomst skulle, även utan en ökning av den sammanlagda inkomsten, medföra en höjning av den beskattningsbara inkomsten, uppstode i utpräglad grad den konsekvens, som promemorieförfattaren önskat undvika och som även enligt socialstyrelsens mening under alla förhållanden måste undvikas. Det syntes icke heller möjligt att i detta avseende hänvisa till att de av kommunerna antagna reglerna för de särskilda bostadstilläggen borde ändras.

Sedan socialstyrelsen bl. a. framhållit att vissa skäl kunde anses tala för en lagstiftning enligt alternativ 1 men påpekat att som skäl häremot kunde anföras att även enligt detta alternativ skatten ökade i de fall, då en högre sidoinkomst föranledde en lika stor minskning i folkpensionen, har styrelsen förklarat sig icke nu kunna förordas, att folkpensionerna såsom sådana helt undantoges från beskattning. Om man ville söka en provisorisk lösning, som icke ledde till nu nämnda konsekvenser, syntes den bästa utvägen vara, att ortsavdraget i kommunalskattelagen för folkpensionärer förklarades alltid skola uppgå till det maximibelopp för den statliga pensionen, som kunde utgå till vederbörande.

Socialstyrelsen har till sist påpekat, att om en viss förmånsställning i skattehänseende stadgades för änkepensionärer, samma förmån syntes böra ifrågakomma för den, som uppbure bidrag jämlikt lagen den 26 juli 1947 (nr 531) om bidrag till änkor och änklingar med barn.

Pensionsstyrelsen har i sitt yttrande framhållit, att av den i departementspromemorian förordade lagstiftningen följde att i fall, då särskilt bostadstillägg utginge, avdraget skulle avsevärt höjas även om ganska stora sidoinkomster funnes, något som ej alltid vore motiverat. Motsvarande förhållande kunde även bliva fallet, då blindtillägg utginge. Sedan pensionsstyrelsen erinrat om verkningarna av en lagstiftning enligt alternativ 5 i sådant fall då sidoinkomsten men icke den sammanlagda inkomsten ökade samt påpekat att änke- och änklingsbidragen borde i förevarande avseende jämföras med folkpension, har styrelsen för sin del förordat, att ifrågavarande beskattningsfråga tills vidare löstes enligt alternativ 3 i promemorian.

Taxeringsnämndsordföranden har bestämt avstyrkt en lagstiftning enligt alternativ 5 och därvid bl. a. gjort gällande att framräkningen av avdraget skulle verka synnerligen tyngande med hänsyn till den mycket knappa taxeringsperioden. Skulle den i promemorian förordade lagstiftningen genomföras, borde det i allt fall icke ankomma på taxeringsnämnderna att uträkna och verkställa avdraget. Detta borde i stället ske vid själva debiteringen med ledning av anteckning i taxeringslängdens anteckningskolumn.

Av övriga alternativa lösningar har riksförbundet ansett alternativ 3 mest tilltalande ur rättvisesynpunkt, men ej heller detta alternativ motsvarade de krav, man rimligen borde ställa. En uttrycklig föreskrift att extra avdrag alltid skulle medgivas måste nämligen leda till understundom högst orättvisa resultat. Enligt förbundets mening vore därför att föredraga, att maxigränsen för extra avdrag höjdes och att vederbörande beskattningsnämnder finge fritt pröva om avdrag skulle beviljas eller ej. Därigenom skulle alla orättvisa schabloner undvikas och ett resultat nås, som säkerligen komme att visa sig rättvisare än andra hittills föreslagna mer eller mindre tillkrånglade metoder. Genom en sådan anordning bleve den skattskyldiges verkliga skatteförmåga avgörande vid det extra avdragets utmätande.

Förbundets yttrande utmynnade i förslag därom att det extra avdraget vid den kommunala taxeringen höjdes till 2 000 kronor och att i kommunalskattelagen infördes en anvisning av innehåll, att väsentlig nedsättning i skatteförmågan skulle anses föreligga, därest den skattskyldiges inkomst helt eller till väsentlig del utgjordes av folkpension.

I ett riksförbundets yttrande bilagt särskilt yttrande av ledamoten av förbundets styrelse herr *Lutteman* har denne — som anslutit sig till tanken att i avbidan på en förhöjning av de kommunala ortsavdragen åstadkomma en provisorisk lösning av nu förevarande beskattningsfråga — förordat en lagstiftning enligt alternativ 3. En sådan anordning skulle vålla minst olägenheter och likväl kunna bli effektiv om i kommunalskattelagen uttryckligen angåves, att den, vars inkomst helt eller till väsentlig del utgjordes av folkpension, skulle vara berättigad till extra avdrag. En så formulerad bestämmelse finge anses tvinga beskattningsnämnderna att tillämpa bestämmelsen utan yrkande av den skattskyldige.

Överståthållarämbetet har sagt sig finna det i princip tilltalande att söka uppnå materiell rättvisa genom beredande av möjlighet för beskattningsmyndigheterna till individuell prövning. Denna uppfattning ledde närmast tanken till en utvidgning av systemet med avdrag för nedsatt skatteförmåga. Då — såsom i promemorian anförts — erfarenheten utvisade, att stora svårigheter förelåge att undvika ojämnheter i taxeringen vid dylik skälighetsprövning, ansåge sig ämbetet emellertid icke böra förorda denna lösning. Vid övervägandet av övriga förslag hade överståthållarämbetet stannat vid att ansluta sig till den i promemorian förordade lösningen.

Länsstyrelserna i Malmöhus, Värmlands, Västmanlands och Norrbottens län ha samtliga sagt sig anse alternativ 5 vara att föredraga. En liknande uppfattning har hävdats av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, som därvid bl. a. framhållit, att kommun hade möjlighet att efter grunder, som den själv bestämde, tilldela folkpensionär särskilt bostadstillägg.

Svenska stadsförbundet har som sin mening uttalat att det — med hänsyn till att skatten enligt alternativ 5 skulle öka även i sådant fall då en ökad sidoinkomst föranledde en lika stor minskning av folkpensionen — syntes uteslutet att genomföra en skattelindring efter den regel, som i departementspromemorian förordats. Förbundet har tillika förklarat sig icke vara

berett att i stället föreslå någon annan lösning av den föreliggande mycket komplicerade frågan. Det vore emellertid angeläget, att den utredning av hithörande spörsmål i vidare omfattning, som begärts av 1946 års riksdag, bleve verkställd utan ytterligare dröjsmål.

Slutligen må nämnas att *Svenska personal-pensionskassan, Sveriges kommunalanställdas pensionskassa och Kooperationens pensionsanstalter* i sin tidigare omnämnda skrift även riktat invändningar mot konsekvenserna av en lagstiftning enligt det i promemorian förordade alternativet. I skriften har redovisats vissa undersökningar rörande den inverkan å såväl den statliga folkpensionen som det i Stockholms stad utgående särskilda bostadstillägget, som en förhöjd sidoinkomst för en i nämnda stad mantalsskriven person medförde. Av dessa undersökningar framginge bl. a., att de sammanlagda pensionsförmånerna i följande inkomstlägen minskade lika mycket som sidoinkomsten ökade, nämligen i fråga om:

ogift ålderspensionär	från	800 kronor	till	högst	1 680 kronor:
» invalidpensionär	»	800	»	»	» 1 760 » ;
makar, båda ålderspensionsberättigade	»	1 000	»	»	» 2 400 » ; och
änkepensionär	»	800	»	»	» 1 960 » .

Dessa förhållanden vore, enligt vad därefter utvecklats, uppenbarligen otillfredsställande, eftersom de måste hämma arbetslusten och sparviljan. Det i promemorian förordade förslagetets konsekvenser — eller att skatten även i nyssnämnda fall ökade med sidoinkomsten — vore sådana att förslaget icke i oförändrat skick kunde läggas till grund för lagstiftning. I avsikt att förhindra eller minska nämnda konsekvenser ifrågasattes därför en omarbetning av alternativ 5 av innebörd, att det extra avdraget för folkpensionärer skulle fastställas till vissa närmare angivna belopp, olika för ogift ålderspensionär, för makar som båda vore ålderspensionärer, för änkepensionär o. s. v. Dessa belopp skulle i princip vara så avvägda att — om den skattskyldige saknade annan inkomst än folkpension — den *statliga* delen därav ginge fri från skatt. För att folkpensionärer med avsevärda sidoinkomster icke skulle få lika stort avdrag som pensionärer, vilka vore väsentligen beroende av sina pensionsförmåner, skulle avdragsbeloppen minskas med sidoinkomsten i den mån denna överstege vissa belopp, olika för ogift ålderspensionär, ålderspensionsberättigade makar etc.

Departementschefen.

Som i departementspromemorian framhållits, få de enligt 1946 års lag om folkpensionering utgående pensionsförmånerna anses avvägda ur synpunkten att tillförsäkra även de ekonomiskt sämst ställda folkpensionärerna en godtagbar levnadsstandard. Det torde vidare vara klart, att så som förmånerna nu äro avvägda nyssnämnda syfte icke skulle uppnås, där-est pensionsförmånerna bliva föremål för en mera kännbar beskattning.

Av den i promemorian härutinnan lämnade redogörelsen framgår att — på grund av vid inkomsttaxeringen gällande ortsavdrag och den beskattningsnämnderna tillagda rätten att medge extra avdrag för nedsatt skatteförmåga — någon beskattning eller nämnvärd sådan av pensionsförmånerna för berörda grupp av folkpensionärer icke ifrågakommer vid taxeringen till statlig inkomstskatt. Vid taxeringen till kommunal inkomstskatt föranledes däremot en viss, icke obetydlig beskattning. Med hänsyn härtill har i promemorian uttalats, att därest man ville förhindra en sådan konsekvens av beskattningsreglernas tillämpning bestämmelser om särskild skattelindring för ifrågavarande skattskyldiga bleve erforderliga.

Gentemot nyssnämnda, i departementspromemorian gjorda uttalande har i vissa remissyttranden invänts, att den berörda olägenheten borde i första hand avhjälpas genom åtgärder å socialvårdslagstiftningens område eller genom en allmän höjning av de skattefria avdragen.

I anslutning till förstnämnda invändning må här erinras om den av 1946 års riksdag begärda utredningen angående socialförmånernas skatterättsliga natur och om åvägabringande av en samordning mellan lagstiftningen å socialvårdens område och skattelagstiftningen. Den ifrågasatta utredningen har visserligen ännu icke hunnit verkställas. Emellertid synes det redan nu klart, att vissa skäl kunna åberopas för att socialförmåner av folkpensionernas karaktär icke böra avvägas med utgångspunkt från att de skola täcka även på förmånerna belöpande skatt. Det skulle nämligen vid ett motsatt ståndpunktstagande bliva förenat med stora svårigheter att riktigt och rättvist avväga storleken av förmånerna, då ju grunderna för utdebitering av skatt skifta icke blott från kommun till kommun — och detta även om kommunerna i folkpensionshänseende tillhöra samma bostadskostnadsgrupp — utan även från år till år, vartill kommer att statsbeskattningens progressivitet gör sig gällande även vid ganska låga inkomster. Vidare skulle svårigheter föreligga att rätt avväga beloppen med tanke på ortsavdragen; skattegrupperingen överensstämmer nämligen icke med den för folkpensionerna gällande bostadskostnadsgrupperingen. Vid nu angivna förhållanden vill jag för egen del ansluta mig till den uppfattningen, att föreliggande fråga i vart fall för närvarande bör lösas i skattelagstiftningens form.

Givetvis hade det ur vissa synpunkter varit önskvärt, om frågan om skattelättnad för folkpensionärerna kunnat lösas genom en allmän höjning av de kommunala ortsavdragen. Att en omreglering av dessa avdrag icke kan ske utan en tidsödande utredning är emellertid — såsom i departementspromemorian framhållits och i flera remissyttranden understrukits — uppenbart. Detta synes dock icke behöva utgöra något hinder för att bestämmelser redan nu meddelas i syfte att bereda folkpensionärerna viss skattelindring. Visserligen har från några håll invänts, att en dylik lagstiftning skulle — såsom privilegierande viss inkomst — strida mot de till grund för vår skattelagstiftning liggande principerna om likformighet och rättvisa. Emellertid bör beaktas att de ifrågasatta särbestämmelserna rörande folkpensionärerna kunna i viss mån anses såsom ett provisorium i avbidan på

en omreglering av de kommunala ortsavdragen; därest dessa avdrag bliva föremål för en allmän höjning, kan den nu ifrågasatta lagstiftningen bliva onödig eller komma invändningarna mot densamma att i allt fall minska i betydelse. Att starka skäl tala för ett sådant provisorium, synes mig vidare uppenbart. Skattelättnaderna skulle nämligen avse skattskyldiga, som så gott som genomgående icke blott äga mycket ringa skatteförmåga utan även i allmänhet sakna förutsättningar att framdeles förbättra sitt läge.

Mot resonemanget att de ifrågasatta bestämmelserna skulle kunna i viss mån betraktas som ett provisorium i avvaktan på en allmän höjning av de kommunala ortsavdragen har invänts, att dessa avdrag knappast kunna bliva av den storleksordningen, att de skulle bereda en mot den nu ifrågasatta skattelindringen svarande förmån. Även om denna invändning är i och för sig riktig, kan den likväl icke anses utgöra hinder för genomförande av de nu ifrågasatta lagstiftningsåtgärderna. Emellertid bör invändningen så till vida beaktas, att särskild vikt fästes vid att de ifrågasatta bestämmelserna utformas så att de vid behov kunna utan större svårigheter anpassas efter den situation, som uppkommer då ortsavdragen framdeles må höjas.

Med hänsyn till det sagda vill jag förorda, att sådana ändringar i skattelagstiftningen nu genomföras att de folkpensionärer, som helt eller till huvudsaklig del äro beroende av sina folkpensioner, beredes erforderlig skattelättnad.

Vid övervägande av de olika möjligheter, som kunna stå till buds vid meddelandet av sådana bestämmelser, torde i första hand de synpunkter böra vara vägledande, som omnämnts i promemorian. Skattelindringen bör sålunda förbehållas dem, som helt eller till huvudsaklig del äro beroende av sina folkpensioner, och reglerna böra så utformas, att man i görligaste mån förebygger att en i visst inkomstläge förvärvad inkomst — på grund av härav föranledd minskning av folkpensionens belopp samt på grund av minskad avdragsrätt vid beskattningen — ytterst blir för den skattskyldige förlustbringande. Reglerna böra vidare — i enlighet med vad nyss anförts — så utformas att de utan större svårigheter kunna vinna anpassning till den vid en framtida omreglering av de kommunala ortsavdragen uppkommande situationen. Slutligen böra reglerna vara för taxeringsmyndigheterna lätta att tillämpa samt i görligaste mån garantera en enhetlig rättstillämpning.

Innan jag övergår till att ur dessa synpunkter diskutera de olika alternativ efter vilka bestämmelserna kunna tänkas utformade, må emellertid först erinras om det särskilda bostadstillägget och de regler, som i åtskilliga kommuner gälla vid utmätandet av sådant tillägg. Som i flera remissyttranden påpekats, äro nämligen sistnämnda regler ägnade att i hög grad komplicera frågan om skattelindrande bestämmelser för folkpensionärerna.

Enligt 6 § lagen om folkpensionering skall, där kommun så beslutat, till inom kommunen mantalsskriven pensionsberättigad utgå särskilt bostadstillägg i enlighet med grunder, som kommunen har att bestämma. Vid tiden för upprättandet av departementspromemorian saknades närmare uppgifter

angående i vad mån kommunerna beslutat om sådant tillägg. Någon fullständig registrering av kommunernas beslut i nämnda hänseende torde fortfarande icke finnas, men vissa uppgifter härutinnan äro dock numera tillgängliga. Av dessa framgår att för närvarande åtminstone 135 kommuner, däribland inemot halva antalet städer i riket, beslutat om särskilt bostadstillägg. De grunder, efter vilka tillägget skall utgå, ha för det stora flertalet av dessa kommuner så fastställts, att i vissa inkomstlägen en ökad sidoinkomst medför en lika stor sammanlagd minskning av det särskilda bostadstillägget och de i lagen direkt reglerade inkomstprövade pensionsförmånerna. Den sammanlagda inkomsten kommer sålunda i dessa fall icke att öka trots den förhöjda sidoinkomsten.

I departementspromemorian ha angivits fem olika möjligheter att lösa ifrågavarande skattespörsmål. Av dessa torde de som alternativ 1, 2 och 4 betecknade på i promemorian anförda skäl icke böra läggas till grund för en lagstiftning i ämnet. Vad särskilt angår alternativ 1 må såsom ytterligare skäl emot en lagstiftning enligt denna linje anföras, att i samtliga de fall, då en ökad sidoinkomst föranleder en lika stor minskning av pensionsförmånerna, skatten enligt detta alternativ skulle komma att öka, trots att den sammanlagda inkomsten icke ökades.

Såsom förut anförts har socialstyrelsen förordat en anordning, som närmast ansluter sig till alternativ 2 och som innebär, att ortsavdraget för folkpensionärer göres såtillvida rörligt, att det i förekommande fall höjes till belopp motsvarande den högsta statliga folkpension, som kan till vederbörande utgå. Emellertid synes även mot detta förslag vissa erinringar vara att göra. Till en början komme med en så allmänt hållen regel den ifrågasatta skattelindringen att gälla även folkpensionärer i sådana inkomstlägen, där folkpensionen icke vore av större betydelse för vederbörandes försörjning. Försökte man undvika detta genom att knyta bestämmelsernas tillämplighet till ett visst högsta inkomstläge, uppstode den situationen, att det inkomstförvärv, som medförde att detta inkomstläge passerades, bleve med hänsyn till beskattningen direkt förlustbringande. Mot den föreslagna anordningen är vidare att invända — förutom den avsevärda inverkan å skatteunderlaget som kunde därav föranledas — att betydande svårigheter skulle uppstå vid samordnandet av ett så bestämt avdrag med föreliggande regler om bankning av ortsavdraget. Slutligen skulle anordningen bliva betungande för taxeringsmyndigheterna.

I departementspromemorian har förordats, att alternativ 5 lägges till grund för ifrågavarande lagstiftning. Som tidigare framhållits var det vid tiden för promemorian upprättande i huvudsak obekant i vad mån kommunerna beslutat om särskilt bostadstillägg. Givetvis saknades då även kännedom om de grunder efter vilka sådant tillägg skulle utgå. Då alternativet förordades, skedde detta sålunda under hänsynstagande allenast till de i folkpensioneringslagen direkt reglerade förmånerna. Om förslaget bedömes utslutande ur denna synpunkt, torde detsamma också få anses innebära en mer ändamålsenlig reglering än en anordning enligt något av de övriga ifråga-

satta alternativen. Man skulle nämligen — i motsats till alternativ 3 till vilket alternativ jag senare återkommer — erhålla en fixerad avdragsrätt, ägnad att garantera en likformig rättstillämpning. Förslaget uppfyller även — för såvitt det bedömes allenast ur nyssnämnda synpunkt — kraven att skattelindringen bleve förbehållen dem, som med ifrågavarande lagstiftning egentligen åsyftas, och att ett ytterligare inkomstförvärv icke i något inkomstläge ytterst bleve för vederbörande förlustbringande. Visserligen har mot förslaget invänts, att tillämpningen av bestämmelserna komme att verka tyngande på beskattningsnämndernas arbete. Det vill dock synas, som om dessa betänkligheter i viss mån överdrivits; framräkningen av det enligt förevarande alternativ ifrågasatta avdraget är i själva verket ganska enkel. Däremot synes visst fog föreligga för invändningen att svårigheter kunde uppstå då det gällde att samordna det föreslagna avdraget med de höjda ortsavdrag, som framdeles må komma att beslutas.

Den mest bärande invändningen mot en lagstiftning enligt alternativ 5 torde emellertid vara den, som föranledes av den tidigare omnämnda konstruktionen av det särskilda bostadstillägget. Det måste avgjort anses vara en olycklig konsekvens av de ifrågasatta bestämmelserna, att skattskyldiga inom vissa kommuner vid en ökning av sidoinkomsten, som medförde en lika stor minskning i pensionsförmånerna, bleve högre beskattade än om de icke gjort detta inkomstförvärv. Detta skulle för vederbörande kunna framstå som en oförklarlig bestraffning av ansträngningen att i ökad utsträckning bidra till den egna försörjningen.

Visserligen torde betydelsen av den nämnda invändningen mot alternativ 5 vid en närmare undersökning i viss mån minska. Till en början berör invändningen sålunda över huvud icke folkpensionärer inom kommun, som icke beslutat om särskilt bostadstillägg eller där reglerna om sådant tillägg icke så utformats, att den ökade sidoinkomsten medför en lika stor minskning av pensionsförmånerna. Ej heller uppkommer den ifrågavarande situationen i allmänhet för ålderspensionärer inom bostadskostnadsgrupp I, dit större delen av landsbygden hör; dessa pensionärer uppbära icke någon inkomstprövad statlig folkpension. Slutligen bör erinras om att de inkomstprövade folkpensionerna bestämmas med hänsyn till den inkomst vederbörande skäligen kan antagas komma att under den närmaste tiden åtnjuta. Detta torde innebära, att inkomster av mera tillfällig art ofta icke komma att inverka sänkande å folkpensionen.

Vid övervägande av samtliga på frågan inverkan omständigheter har jag emellertid stannat vid att icke förorda att alternativ 5 lägges till grund för lagstiftning i ämnet. Icke heller anser jag mig kunna förorda den modifikation av alternativ 5, Svenska personal-pensionskassan m. fl. ifrågasatt. Visserligen innebär sistnämnda förslag, att vissa av de med alternativ 5 förenade olägenheterna skulle undanröjas; samtidigt skulle emellertid tillskapas nya olägenheter, främst att bestämmelserna skulle bli invecklade och i tillämpningen synnerligen tyngande.

Vill man bereda folkpensionärerna lindring i den kommunala beskatt-

ningen kan emellertid — som i departementspromemorian under alternativ 3 angivits — detta åstadkommas även genom en tillämpning av bestämmelserna om extra avdrag för nedsatt skatteförmåga. Enligt 50 § 2 mom. kommunal-skattelagen må nämligen — därest skattskyldigs skatteförmåga finnes vara väsentligen nedsatt till följd av långvarig sjukdom, olyckshändelse, ålderdom, underhåll av andra närstående än barn, för vilka familjeavdrag är medgivet, eller annan därmed jämförlig omständighet — efter vederbörande beskattningsnämnds beprövande den skattskyldige medgivas ett extra avdrag å högst 700 kronor. Någon tvekan torde icke råda därom att dessa bestämmelser redan i sin nuvarande utformning kunna vinna tillämpning vid taxering av folkpensionärer, vilka äro för sin försörjning helt eller till huvudsaklig del beroende av sina folkpensioner. Dessa skattskyldiga torde nämligen ofta få anses ha sådan nedsatt skatteförmåga, varom i nämnda lagrum talas. I detta sammanhang må även erinras om de uttalanden, som bevillningsutskottet vid 1939 och 1944 års riksdagar (betänkandena nr 12 resp. nr 6) gjort i anledning av motionsvis väckta förslag om viss skattelindring för folkpensionärer. I nämnda utskottsbetänkanden hänvisades till den föreliggande möjligheten att genom en utvidgad tillämpning av bestämmelserna om särskilt avdrag vid ömmande omständigheter åstadkomma en relativt tillfredsställande differentiering efter skatteförmågan i de individuella fallen.

Om sålunda redan med nuvarande bestämmelser en viss skattelindring kan beredas folkpensionärerna är det å andra sidan uppenbart, att dessa bestämmelser icke äro tillräckliga ur de synpunkter, som här äro att anlägga. Härvid är först att märka, att det extra avdraget å 700 kronor icke är stort nog för att tillsammans med Ortsavdraget åstadkomma att den, som icke uppbär annan inkomst än folkpension, undgår taxering till kommunal inkomstskatt. Som exempel härå må nämnas att en ogift ålderspensionär i Stockholm utan annan inkomst än folkpension uppbär statliga pensionsförmåner med 1 600 kronor och — vid normala hyreskostnader — särskilt bostadstillägg med 580 kronor eller alltså sammanlagt 2 180 kronor. Ortsavdraget efter bankning uppgår till 750 kronor. För makar, som båda äro ålderspensionärer, uppgå under motsvarande förhållanden de statliga pensionsförmånerna till 2 400 kronor och det särskilda bostadstillägget till 900 kronor eller sammanlagt 3 300 kronor. Ortsavdraget efter bankning är här 1 050 kronor. Än större differens mellan uppuren folkpension och Ortsavdrag uppkommer t. ex. då blindtillägg utgår.

Därest frågan om skattelindring för folkpensionärer anses böra lösas med tillämpning av bestämmelserna om avdrag för nedsatt skatteförmåga, synes detta avdrag därför böra höjas till högst 2 000 kronor. En dylik höjning torde vara tillräcklig för att ifrågavarande skattskyldiga skola kunna erhålla erforderliga skattelättnader och detta även i ett sådant fall, då folkpensionen på grund av utgående blindtillägg är särskilt hög. Avdragsbestämmelserna torde emellertid vidare böra kompletteras med en uttrycklig föreskrift om att skattskyldig, vars inkomst helt eller till huvudsaklig del utgöres av folkpension, regelmässigt *skall* anses ha sådan nedsatt skatteför-

måga, som är en förutsättning för stadgandets tillämplighet. Genom en dylik föreskrift bli ifrågasvarande folkpensionärer i princip tillförsäkrade rätten till skattelindring. Därest föreskriften gives den antydda utformningen vinnas även vissa garantier för att avdragsrätten blir vederbörligen prövad också i de fall, då den skattskyldige på grund av bristande kännedom om avdragsrätten icke i deklARATIONEN framställt något yrkande om extra avdrag.

I detta sammanhang finnes anledning att något beröra de invändningar, som riktats mot att frågan om folkpensionärernas beskattning löses enligt den nu ifrågasatta linjen. I departementspromemorian har härutinnan anförts bl. a., att ifrågasvarande skattskyldiga med en sådan anordning icke tillerkändes en i lagen till beloppet reglerad avdragsrätt utan bleve beroende av beskattningsnämnds prövning. Hårtill komme att man erfarenhetsmässigt måste räkna med att stadgandet icke bleve enhetligt tillämpat.

Att invändningar av detta slag kunna framställas mot en lagstiftning enligt ifrågasvarande alternativ synes ofrånkomligt. En i alla avseenden jämn och likformig tillämpning av bestämmelserna olika taxeringsnämnder emellan kan måhända enligt denna linje icke påräknas. Även för skattskyldiga, vilkas deklARATIONER behandlas av samma taxeringsnämnd, kan en olikformig tillämpning stundom vara att befara.

De antydda invändningarna torde emellertid i betydande mån förlora i betydelse om vissa föreskrifter givas — lämpligen såsom anvisning till 50 § kommunalskattelagen — angående storleken av det avdrag, som i det särskilda fallet bör medgivas. Såsom en allmän riktlinje kan därvid lämpligen angivas att den, som varit för sin försörjning helt beroende av folkpensionen, bör, därest särskilda förhållanden icke till annat föranleda, medgivas så stort extra avdrag — dock givetvis högst 2 000 kronor — som motsvarar folkpensionen. Om den skattskyldige åtnjutit jämväl annan inkomst än folkpension men pensionen dock utgjort den huvudsakliga delen av hans inkomst, bör ett med hänsyn härtill jämkat avdrag medgivas. Att mera i detalj angiva hur avdraget i sistnämnda fall bör avvägas, torde däremot icke böra ifrågakomma. Såsom framgår av vad som tidigare anförts rörande departementspromemorians alternativ 5, äro nämligen på förevarande område betydande olägenheter förenade med bestämmelser, som innebära att avdragsrätten är till beloppet fixerad. Samma olägenheter skulle göra sig gällande, om beskattningsnämnderna bleve vid fastställande av avdraget för nedsatt skatteförmåga bundna på ett motsvarande sätt.

Därest beskattningsnämnderna sålunda lämnas i viss mån fria händer vid fastställandet av ifrågasvarande avdrag, kan erforderlig hänsyn tagas till alla omständigheter, som över huvud äro ägnade att inverka på skatteförmågan. Därest vederbörande folkpensionär t. ex. mot låg avgift vistas å anstalt eller därest han av anhörig åtnjuter sådant underhåll, som icke är av beskaffenhet att påverka pensionsförmånernas storlek, kan sålunda avdraget i lämplig mån reduceras. Vidare böra beskattningsnämnderna låta sig angeläget vara att i sådana fall, då en folkpensionärs sidoinkomst

medfört en lika stor minskning av hans pensionsförmåner, så avvåga det extra avdraget att det ytterligare inkomstförvärvet icke ytterst blir för honom förlustbringande.

För en lagstiftning enligt promemorians alternativ 3 talar sålunda att beskattningsnämnderna kunna förväntas avvåga det extra avdraget så att de olägenheter, som äro förenade med en lagstiftning enligt alternativ 5, i huvudsak undvikas. För en lagstiftning enligt alternativ 3 talar därjämte den omständigheten, att de ifrågasatta bestämmelserna utan större svårighet kunna anpassas efter den situation, som uppkommer vid en omreglering av de kommunala ortsavdragen. Vid nu angivna förhållanden — och då syftet med den ifrågasatta lagstiftningen kan förväntas bliva i allt väsentligt uppnått jämväl medelst en lagstiftning enligt detta alternativ — får jag för egen del förorda att alternativ 3 lägges till grund för en lagstiftning i ämnet. I enlighet härmed förordar jag, att de i det föregående omnämnda ändringarna i kommunalskattelagen genomföras.

I några remissyttranden har ifrågasatts om icke de bidrag, som utgå enligt lagen den 26 juli 1947 (nr 531) om bidrag till änkor och änklingar med barn, böra i förevarande sammanhang jämsättas med folkpensionsförmånerna. Enligt nämnda lag, vilken trädde i kraft samtidigt med den nya folkpensioneringslagen, kan änka eller änklings, som under sin vårdnad har barn i äktenskap med den avlidne maken eller annat barn, vilket vid makens död stadigvarande vistades i makarnas hem — och under förutsättning tillika att vårdnadshavaren stadigvarande bor tillsammans med barnet — av allmänna medel erhålla visst bidrag. Såsom förutsättning härför gäller vidare, att barnet icke fyllt tio år och att vårdnadshavaren ej uppbär folkpension. Bidragsrätten upphör, då vårdnadshavaren ingår nytt äktenskap. Änke- eller änklingsbidraget utgår med belopp motsvarande änkepension och bostadstillägg enligt lagen om folkpensionering; även särskilt bostadstillägg kan utgå. Bestämmelserna i sistnämnda lag skola även i övrigt gälla i tillämpliga delar.

Med hänsyn till det nära samband, som sålunda föreligger mellan änke- och änklingsbidraget och folkpensionsförmånerna, anser jag mig böra förorda att de ifrågasatta bestämmelserna så utformas, att de vinna en motsvarande tillämpning även å skattskyldig vars inkomst helt eller till huvudsaklig del utgöres av dylikt bidrag.

Om maximiavdraget för nedsatt skatteförmåga för folkpensionärernas vidkommande enligt vad tidigare framhållits bör bestämmas till 2 000 kronor, uppkommer frågan huruvida ett så förhöjt avdrag bör ifrågakomma även i övriga i 50 § kommunalskattelagen angivna fall, då avdrag för nedsatt skatteförmåga kan medgivas. Det nuvarande högsta avdragsbeloppet, 700 kronor, infördes genom förordning den 19 november 1920 (nr 783) med särskilda bestämmelser om avdrag vid 1921 års taxering till bevillning av inkomst. Det dessförinnan gällande högsta avdraget vad 500 kronor. Motivet till den år 1920 vidtagna höjningen, som betecknades som provisorisk, var då rådande dyrtidsförhållanden. Detta avdragsbelopp bibehölls emel-

lertid och upptogs oförändrat i nu gällande kommunalskattelag. — I detta sammanhang må erinras om att avdrag för nedsatt skatteförmåga enligt 1947 års förordning om statlig inkomstskatt kan medgivas med högst 2 000 kronor. Enligt den dessförinnan gällande förordningen den 28 september 1928 (nr 373) om statlig inkomst- och förmögenhetsskatt var samma avdrag maximerat till 1 000 kronor. Den år 1947 sålunda vidtagna höjningen av maximibeloppet ansågs motiverad med hänsyn till penningvärdets fall.

Det skäl, som åberopats för den år 1947 vidtagna höjningen av det extra avdraget vid taxeringen till statlig inkomstskatt, är i lika mån tillämpligt beträffande avdraget för nedsatt skatteförmåga vid kommunalskattetaxeringen. Visserligen kan mot en sådan höjning invändas, att därmed borde anstå i avvaktan på en omreglering av de kommunala ortsavdragen, så att storleken av det extra avdraget kunde avvägas med hänsynstagande till de framtida ortsavdragen. Emellertid kan å andra sidan göras gällande, att en höjning av det extra avdraget är desto mer påkallad, så länge de nuvarande låga ortsavdragen gälla. Även med hänsyn till den förut redovisade principiella invändningen, att en lagstiftning i syfte att medgiva folkpensionärerna skattelindring skulle såsom privilegierande viss inkomst strida mot grunderna för skattelagstiftningen, synes det vara önskvärt, att ett förhöjt maximivdrag för nedsatt skatteförmåga skall gälla för samtliga de fall, då sådant avdrag överhuvud kan ifrågakomma. Jag förordar därför, att maximibeloppet av ifrågavarande avdrag generellt höjes till nyssnämnda belopp 2 000 kronor.

Som tidigare framhållits äro de vid taxeringen till statlig inkomstskatt gällande ortsavdragen numera av sådan storlek att de i folkpensioneringslagen direkt reglerade pensionsförmånerna (med bortseende från blindtillägget) rymmas inom beloppet för nämnda avdrag. Utgår emellertid även särskilt bostadstillägg, kan detta, om än till blott en mindre del, bliva föremål för beskattning. Det kan därför övervägas, huruvida en uttrycklig regel om tillämpligheten av bestämmelserna om avdrag för nedsatt skatteförmåga å folkpensionärer bör införas även i statsskatteförordningen. Då den förordade ändringen i kommunalskattelagen emellertid — som tidigare framhållits — är att i viss mån betrakta som ett provisorium i avvaktan på en omreglering av de kommunala ortsavdragen, men motsvarande förhållande icke kan åberopas till förmån för en ändring i förordningen om statlig inkomstskatt, synes någon ändring i denna förordning icke böra företagas. För övrigt är behovet av en sådan ändring obetydligt, då beskattningsnämnderna redan enligt gällande bestämmelser tillagts möjlighet att medgiva sådant avdrag, en möjlighet som nämnderna givetvis böra — när så anses påkallat — begagna sig av.

Några beräkningar av den inverkan å skatteunderlaget, som de nu föreslagna bestämmelserna kunna tänkas medföra, ha icke verkställts. Som i departementspromemorian framhållits torde — även om en icke obetydlig minskning av den till kommunal inkomstskatt taxerade inkomsten skulle härav föranledas — den verkliga skatteförlusten dock bliva väsentligt

mindre. De skatter, som påföras ifrågavarande skattskyldiga, torde nämligen i betydande utsträckning bliva avskrivna på grund av bristande tillgång till skatternas gäldande. Med hänsyn till dessa omständigheter synes det som om några erinringar mot den ifrågasatta lagstiftningen ur nu förevarande synpunkt knappast kunna framställas.

I enlighet med vad jag i det föregående anfört har inom finansdepartementet upprättats förslag till *lag om ändring i vissa delar av kommunal-skattelagen den 28 september 1928 (nr 370)*.

Föredragande departementschefen hemställer härefter, att berörda lagförslag måtte genom proposition föreläggas riksdagen till antagande.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdade hemställan förordnar Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse, bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Folke Lyberg.

Vid departementspromemorian fogat förslag
till
lag om ändring av 46 och 52 §§ kommunalskattelagen den 28
september 1928 (nr 370).

Häri genom förordnas *dels* att till 46 § kommunalskattelagen den 28 september 1928 skall fogas ett nytt moment, betecknat 4 mom., av den lydelse nedan angives *dels ock* att 52 § 1 mom. samma lag¹ skall erhålla den ändrade lydelse, som nedan angives.

46 §.

4 mom. Skattskyldig, som under beskattningsåret uppburit folkpension enligt lagen om folkpensionering, äger i hemortskommunen åtnjuta ett mot folkpensionen svarande avdrag. Har den skattskyldige under beskattningsåret haft jämväl annan skattepliktig inkomst än folkpensionen, skall avdraget dock minskas med hälften av det belopp, varmed summan av nettointäkterna av olika förvärvskällor, efter avräkning för underskott å förvärvskälla, överstiger den uppburna folkpensionen. Vid beräkning av det belopp, varmed avräkningen enligt vad nyss sagts skall ske för underskott å förvärvskälla, skola bestämmelserna i 1 mom. äga motsvarande tillämpning, dock att avräkning skall ske oavsett till vilken kommun underskott är att hänföra.

För äkta makar med folkpension, vilka icke taxeras såsom av varandra oberoende skattskyldiga, skall ifrågavarande avdrag med tillämpning av i första stycket angivna regler beräknas för makarna gemensamt på grundval av bådass inkomstförhållanden, varefter avdraget lika fördelas mellan makarna. Har blott endera maken uppburit folkpension, skall det honom tillkommande avdraget beräknas på grundval av jämväl andra makens nettointäkter och underskott.

52 §.

1 mom. Äkta makar, som under beskattningsåret levt tillsammans, taxeras en var för sin inkomst samt mannen därjämte för boets gemensamma inkomst. Har vid dylik taxering avdrag, som i 46 § 1, 2 och 4 mom. medges, helt eller delvis ej kunnat utnyttjas å den därtill närmast berättigade makens skattepliktiga inkomst, må bristen avräknas å den andra makens inkomst i samma kommun. Skatteplikt enligt 51 § bedömes med hänsyn

¹ Senaste lydelse av 52 § 1 mom., se 1930:190.

till båda makarnas sammanlagda inkomst. Ortsavdrag ävensom beskattningsbar inkomst beräknas för makarna gemensamt; och skall den beskattningsbara inkomsten i jämna tiotal kronor fördelas å makarna efter förhållandet mellan deras i kommunen taxerade inkomster.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1949.
