

Nr 41

Bevillningsutskottets betänkande i anledning av väckta motioner angående ändring i skatteskalorna för statlig inkomstskatt.

I de inom riksdagen väckta, till bevillningsutskottet hänvisade likalydande motionerna I: 368 av herr *Ewerlöf m. fl.* och II: 458 av herr *Cassel m. fl.* har hemställts, att riksdagen måtte antaga följande

Förslag

till

förordning om ändrad lydelse av 10 § 1 mom. förordningen den 26 juli 1947 (nr 576) om statlig inkomstskatt

Härigenom förordnas, att 10 § 1 mom. förordningen den 26 juli 1947 om statlig inkomstskatt skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

10 §.

1 mom. Statlig inkomstskatt — — — angivna grundbelopp.

För skattskyldig, som åtnjuter ortsavdrag med belopp som beräknats enligt 8 § 1 mom. andra stycket och som varit här i riket bosatt under hela eller någon del av beskattningsåret, utgör grundbeloppet:

när den beskattningsbara inkomsten icke överstiger 8 000 kronor: 10 procent av den beskattningsbara inkomsten;

när den beskattningsbara inkomsten överstiger:

8 000	men icke	12 000	kr:	800	kr	för	8 000	kr	och	14	%	av återstoden;
12 000	»	»	»:	1 360	»	»	12 000	»	»	18	%	»
16 000	»	»	»:	2 080	»	»	16 000	»	»	23	%	»
20 000	»	»	»:	3 000	»	»	20 000	»	»	28	%	»
25 000	»	»	»:	4 400	»	»	25 000	»	»	33	%	»
30 000	»	»	»:	6 050	»	»	30 000	»	»	38	%	»
40 000	»	»	»:	9 850	»	»	40 000	»	»	43	%	»
60 000	»	»	»:	18 450	»	»	60 000	»	»	48	%	»
100 000	»	»	»:	37 650	»	»	100 000	»	»	53	%	»
150 000	»	»	»:	64 150	»	»	150 000	»	»	58	%	»
200 000	»	»	»:	93 150	»	»	200 000	»	»	63	%	»

För annan i detta moment avsedd skattskyldig än i föregående stycke sägs utgör grundbeloppet:

när den beskattningsbara inkomsten icke överstiger 4 000 kronor: 10 procent av den beskattningsbara inkomsten;

när den beskattningsbara inkomsten överstiger:

4 000 men icke	6 000 kr:	400 kr för	4 000 kr och	14 %	av återstoden;
6 000 » »	8 000 »:	680 » »	6 000 » »	18 %	» » ;
8 000 » »	10 000 »:	1 040 » »	8 000 » »	22 %	» » ;
10 000 » »	12 000 »:	1 480 » »	10 000 » »	26 %	» » ;
12 000 » »	16 000 »:	2 000 » »	12 000 » »	30 %	» » ;
16 000 » »	20 000 »:	3 200 » »	16 000 » »	34 %	» » ;
20 000 » »	30 000 »:	4 560 » »	20 000 » »	38 %	» » ;
30 000 » »	40 000 »:	8 360 » »	30 000 » »	42 %	» » ;
40 000 » »	60 000 »:	12 560 » »	40 000 » »	46 %	» » ;
60 000 » »	100 000 »:	21 760 » »	60 000 » »	50 %	» » ;
100 000 » »	150 000 »:	41 760 » »	100 000 » »	55 %	» » ;
150 000 » »	200 000 »:	69 260 » »	150 000 » »	60 %	» » ;
200 000	:	99 260 » »	200 000 » »	65 %	» » .

Ändå att — — — denna inkomstdel.

Med familjestiftelse — — — ekonomiska intressen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1958; dock att äldre bestämmelser fortfarande skola gälla i fråga om 1958 års taxering samt i fråga om eftertaxering för år 1958 eller tidigare år.

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för det i motionerna framförda yrkandet, får utskottet, i den mån redogörelse härför ej lämnas i det följande, hänvisa till motionen II: 458.

Den statliga inkomstskatten för fysiska personer är i sin helhet rörlig. Grundbeloppet bestämmes efter progressiva skiktskalor, där den högsta skattesatsen är 65 procent och träffar den del av den beskattningsbara inkomsten som överstiger 150 000 kronor. Skattens rörlighet begränsas dock såtillvida, att — för det fall uttagningsprocenten bestämmes högre än till 100 procent av grundbeloppet — skatten ej får i något skikt överstiga 65 procent av den beskattningsbara inkomsten.

Skalorna, en för gifta och med dem i ortsavdragshänseende likställda och en för övriga (ensamstående) skattskyldiga, ändrades senast genom beslut av 1956 års riksdag. Till grund för ändringen låg Kungl. Maj:ts förslag i proposition nr 88, vilken tillstyrktes av bevillningsutskottet i dess av riksdagen godkända betänkande nr 40. De ändrade skalorna, som tillämpas med avseende å preliminär skatt från och med innevarande år och med avseende å slutlig skatt första gången vid 1958 års taxering, medför en sänkning av den statliga inkomstskatten för fysiska personer, med tyngdpunkten förlagd till de mindre inkomsttagarna. Inkomstminskningen för staten genom ändringarna beräknades till ca 375 miljoner kronor för helt år vid en uttagningsprocent av 100.

I de i anledning av propositionen nr 88 väckta motionerna I: 535 och II: 683 framställdes samma yrkande som i förevarande motioner. Bevillningsutskottet framhöll att de i förenämnda motioner förordade skatteskalorna ur teknisk synpunkt kunde anses ha vissa företräden framför de i propositionen föreslagna. Genom att motionärerna ansett sig kunna acceptera ett så stort årligt skattebortfall som 825 miljoner kronor hade förstnämnda skalor kunnat uppbyggas så att de gav en jämnare stegring av skattesatsen vid stigande inkomst, underlättade en framtida breddning av de enhetliga skikten och medförde en förskjutning uppåt i inkomstlägena av övre gränsen för sambeskattnings enligt tudelningsprincipen. Ett antagande av dessa skalor skulle emellertid inte innebära, att skattesänkningens tyngdpunkt förlades till de mindre inkomsttagarna. De största relativa lättnaderna skulle komma gifta skattskyldiga i mellanlägena till godo. Skillnaden i kronor räknat mellan den skattelättnad, som de minsta inkomsttagarna skulle få, och den, som skulle tillkomma de största inkomsttagarna, var vidare avsevärt större i motionärernas förslag än i det som förordades av departementschefen. Härtill kommer, att utrymme för ett så avsevärt totalt skattebortfall, som ett antagande av motionärernas skalor skulle medföra, uppenbarligen ej var för handen. Utskottet avstyrkte därför motionerna i nu avsedda delar.

I de föreliggande motionerna framhålles, att kravet på skattelättnader är allmänt spritt. Bakom det ligger inte endast en i och för sig naturlig önskan att få den egna skattebördan lättad utan också i växande omfattning den övertygelsen att skattetrycket blivit en för sparande, produktivitet och produktion hämmande omständighet. Ingen meningsriktning i vårt politiska liv motsätter sig principiellt tanken på åtgärder i syfte att nedbringa den allmänna skattenivån. Diskussionen gäller dels huruvida en för alla påtaglig skattesänkning är möjlig att förena med statsverkets behov av medel för de utgifter, som måste göras. Dels rör den frågan om en sådan skattesänkning är förenlig med en politik för ett fast penningvärde. Därjämte bryter sig meningarna om reformens utformning.

Av både statsfinansiella och konjunkturpolitiska skäl måste en allmän sänkning av skattenivån bygga på motsvarande minskningar i statens utgifter. Att staten »har råd» till en allmän skattesänkning, som bygger på motsvarande utgiftsminskningar, är i själva verket självklart. Vad som kan ifrågasättas är om staten och framför allt samhället i stort längre har råd att inte genomföra en sådan reform. Dess angelägenhet markeras dels av skattetänkandets faktiska omfattning, dels av frågeställningen om det över huvud taget är möjligt att föra en verkligt stabiliserande finanspolitik om det allmänna skattetrycket ej sänkes. Efter överväganden av denna art anser motionärerna sig berättigade att hävda att en allmän skattesänkning i nuvarande situation måste ges företräde framför varje annan åtgärd. Den bör utformas som en steg för steg genomförd sänkning. Som mål bör sättas ett skatteläge, vilket allmänt godtages som rimligt. Den successiva skattesänkningen bör successivt underbyggas på utgiftssidan.

Övervägande skäl talar för att ansträngningarna i syfte att sänka skatterna — i vad det rör de ordinarie pålagorna — nu koncentreras på »den allmänna inkomstskatten». Denna är den mest kännbara och det är där man stöter på progressivitetsproblemet. Inkomstutvecklingen och penningvärdeförsämringen har medverkat till att göra detta problem allmänt samt till dess skärpning i säkerligen inte beräknad grad. Skatterna på ny inkomst eller på ökad inkomst har fått en höjd, som begränsar utbudet av arbetskraft, kanske särskilt av utbildad arbetskraft, och föranleder uppgörelser av föga önskvärt slag. Skattetrycket bidrar till att försvaga deklara-tionsmoralen och till att trubba av viljan att göra en egen insats och att ta en egen risk. Det pågår en naturlig utveckling mot högre och jämnare inkomster. Detta måste medföra att också de stora medborgargrupperna måste vara beredda att ta ett eget ekonomiskt — också samhällsekonomiskt — ansvar vilket förutsätter att de når en vidgad rätt att själva få bestämma över en växande del av en stigande inkomst.

Rörande 1947 års riksdagsbeslut i fråga om den direkta statsbeskattningen synes enighet ha rått om att man därigenom uppnått ett skattetryck vad inkomstskatten beträffar som icke gärna borde överskridas. Det kan därför vara anledning att undersöka, i vad mån förskjutningar sedan 1947 inträtt i fråga om det faktiska skattetrycket. Levnadskostnadsindex — numera konsumentindex — visar, att levnadskostnaderna nu är ca 50 % högre än 1947. För att få en jämförelse beträffande den reella skattebelastningen måste man följaktligen för 1957 räkna med en inkomst, som är 50 % högre än den man utgår från för år 1947, liksom man måste förvandla skattebeloppet 1947 till 1957 års penningvärde. Vilka ändringar som skett i den reella statsskattebelastningen belyses i en vid motionen fogad tabell.

Det framgår av tabellen, att de nuvarande reglerna för bestämmande av den statliga inkomstskatten ger en högre belastning än 1947 för gifta personer som haft en inkomst — uttryckt i 1947 års penningvärde — på upp till 6 000 kronor. Ökningen är förhållandevis större vid en inkomst på 4 000 än vid 6 000. Detta sammanhänger med att de nuvarande ortsavdragen reellt sett är lägre än de 1947 fastställda. Inkomst som 1947 var fritagen från skatt blir följaktligen nu i större eller mindre grad skattebelagd. Uppenbarligen finns inte någon annan möjlighet att rätta till detta förhållande än att höja de statliga ortsavdragen. Ingen som helst ändring i själva skatteskalen kan åstadkomma samma effekt. Vid inkomster å 8 000, 10 000 och 12 000 har det reella skattetrycket för gifta blivit lägre än 1947. Detta sammanhänger med den 1952 företagna ändringen, varigenom beskattningsbara inkomster upp till 8 000 kronor kom att beskattas efter en enhetlig skattesats. För inkomster utöver de nämnda visar tabellen stegrat skattetryck — relativt sett mest vid 20 000 kronors inkomst (10,3 %) — utom i det högsta läget, där en minskning på 2,1 % föreligger. Sistnämnda förhållande har samband med att högsta skattesatsen 1952 fastställdes till 65 % mot 70 % enligt 1947 års skala. Övergången från skatteskarvning till

skattelättnad sker vid en årsinkomst (1947) på något mindre än 325 000 kronor. Skattebeloppen för de högsta skikten påverkas emellertid även av andra bestämmelser, varför de slutliga verkningarna i dessa inkomstlagen i allmänhet blir helt andra än här visats.

Vad ensamstående angår visar tabellen, att den reella skattebelastningen stigit i *alla* inkomstskikt — även här bortsett från inkomster i de allra högsta inkomstskikten. Skatteskärpningen är störst i de lägsta inkomstskikten. Högre upp i inkomstskalan finner man den största skärpningen (17,4 %) i inkomstläget 18 000.

Enligt motionärernas mening visar undersökningen att det gällande skattetrycket är för hårt. Det finns redan av denna anledning skäl att företaga en omprövning av skatteskalorna. Därtill kommer att andra anmärkningar av såväl principiell som praktisk natur kan riktas mot de nuvarande skatteskalorna. De krav man i första hand bör kunna ställa på en skatteskala är att skikten i skalan icke i någon del av densamma göres så små att progressionen där blir särskilt hård, att trappstegen mellan de olika skikten i stort sett blir likformiga samt att marginalskatterna hålles på en sådan nivå att de i minsta möjliga mån får en menlig inverkan på arbetsvilja, företagsamhet, sparvilja och deklaramoral. Motionärerna menar att dessa krav icke iakttagits vid konstruerandet av gällande skatteskalor. Medan man för en beskattningsbar inkomst strax under 8 000 kronor har att erlägga 11 kronor i skatt för varje ny hundrakrona i beskattningsbar inkomst, blir motsvarande skatt fr. o. m. 12 000 kronor 27 kronor, alltså i det närmaste 2 1/2 gånger så hög som i det förstnämnda fallet. Det kan inte vara rimligt att lägga en så hård progressionsstegring inom ett relativt sett så begränsat område strax ovan bottenskiktet. Man har här anledning att tala om en »puckel» i skatteskalen. Trappstegen i de nuvarande skatteskalorna är vidare anmärkningsvärt ojämna. De fem första trappstegen i skalan för gifta skattskyldiga utgör sålunda i tur och ordning 6, 4, 6, 4 och 6 procentenheter, medan de för ensamstående skattskyldiga utgör 6, 5, 3, 3 och 4 enheter. Det är naturligt att resultaten icke kan bli tillfredsställande vid ett tillämpande av dylika skatteskalor. På grund av här anförda omständigheter anser motionärerna en justering av gällande skatteskalor vara i högsta grad angelägen. Denna böra komma till stånd oavsett huruvida man genom en nedskärning av de statliga utgifterna kan lägga grund till en allmän skattesänkning eller icke. Ett väsentligt krav är självfallet att elasticiteten i de förordade skalorna blir sådan att de kan tillämpas i varje fall vid en uttagningsprocent av t. ex. 110 eller 90.

De av motionärerna föreslagna skalorna ter sig i jämförelse med de nuvarande sålunda:

Beskattningsbar inkomst, 1 000-tal kronor	Gifva		Ensamstående	
	Nuvarande skala	Motionärernas förslag	Nuvarande skala	Motionärernas förslag
0— 4	11	10	11	10
4— 6	11	10	17	14
6— 8	11	10	22	18
8— 10	17	14	25	22
10— 12	21	14	28	26
12— 16	27	18	32	30
16— 20	31	23	36	34
20— 25	37	28	41	38
25— 30	37	33	41	38
30— 40	43	38	45	42
40— 60	48	43	49	46
60—100	54	48	54	50
100—150	59	53	59	55
150—200	65	58	65	60
200—	65	63	65	65

Ett tilläpande av de i motionerna förordade skalorna vid grundbeloppsnivå skulle innebära en skattesänkning för helt budgetår av inemot 500 miljoner kronor. Vid en förändring av uttagningsprocenten — åt någotdera hållet — med 5 enheter ändras siffran för skattesänkningen med ca 175 miljoner kronor.

Utskottet. Den sänkning av den statliga inkomstskatten, som genomfördes vid 1956 års riksdag genom att skatteskalorna ändrades och uttagningsprocenten samtidigt fastställdes till 100, tog i första rummet sikte på de mindre inkomsttagarna, vilka erhöi den relativt sett största skattelättnaden. I praktiskt taget alla inkomstlägen blev marginalskatten lägre än tidigare. Genom att skattesänkningens tyngdpunkt förlades till de mindre inkomsttagarna inträdde emellertid en viss skärpning av progressionen i förhållande till vad tidigare gällt.

Yrkandet i de förevarande motionerna åsyftar ändringar i de förra året antagna skatteskalorna, vilka enligt motionärernas mening ur flera synpunkter är otillfredsställande utformade. Motionärerna vänder sig främst mot den progressionsskärpning som de gällande skalorna medför, särskilt i skikten omedelbart ovan bottenskikten. De kritiserar vidare den kraftiga ökningen av skattesatsen vid steget mellan bottenskikten och de första progressionsskikten, vilket förhållande försvårar en önskvärd framtida breddning av bottenskikten, samt ojämnheten i skattesatsernas stegring. I den av motionärerna föreslagna skalan för gifva skattskyldiga har i förhållande till gällande skala en särskilt kraftig nedsättning skett av skattesatserna för beskattningsbara inkomster mellan 10 000 och 25 000 kronor, varjämte viss ändring i skiktindelningen företagits. Uttaget i bottenskikten utgör 10 procent och steget upp till första progressionsskiktet omfattar 4 enheter. Någon vidgning av bottenskiktet har ej ägt rum men övre gränsen för sambeskattnings enligt tudelningsprincipen uppnås först vid en beskattningsbar inkomst

av 16 000 kronor mot 10 000 kronor i gällande skala. Högsta skattesatsen, som i skalan för gifta utgör 63 procent och i skalan för ensamstående 65 procent, vinner tillämpning först på beskattningsbara inkomster, överstigande 200 000 kronor. Vid tillämpning av dessa skalor vid grundbeloppsnivå skulle skatten för nästan alla gifta och för en stor del av de ensamstående reellt sett bli lägre än år 1947.

Om uttagningsprocenten fastställes till 100 skulle med tillämpning av de av motionärerna förordade skatteskalorna en sammanlagd skattelättnad å ca 500 miljoner kronor för helt budgetår beredas fysiska personer och för staten således uppkomma ett skattebortfall å motsvarande belopp. Vid en förändring av uttagningsprocenten med 5 enheter — nedåt eller uppåt — åsamkas staten ett skattebortfall respektive erhåller ytterligare skatteintäkter å 175 miljoner kronor för helt budgetår. Något förslag till viss uttagningsprocent framläggs inte i motionerna, men motionärerna understryker önskvärdheten av att en sänkning sker av den statliga inkomstskatten. Denna skattesänkning borde enligt motionärernas mening möjliggöras genom motsvarande minskning av statens utgifter.

I samband med förra årets statsskattereform väcktes i motionerna I: 535 och II: 683 yrkande om större skattesänkning än den som föreslagits i Kungl. Maj:ts proposition nr 88. Denna skattesänkning skulle åstadkommas genom tillämpning vid grundbeloppsnivå av i motionerna intagna skatteskalor, vilka var identiska med de i nu förevarande motioner förordade. Dessa yrkanden avstyrktes av bevillningsutskottet i dess av riksdagen godkända betänkande nr 40. Därvid framhöll utskottet bl. a. att de av motionärerna föreslagna skalorna hade vissa företräden framför de i propositionen förordade. Detta hade emellertid möjliggjorts genom att motionärerna ansett sig kunna acceptera ett så stort årligt skattebortfall som 825 miljoner kronor. Ett antagande av sådana skalor skulle inte innebära att skattesänkningens tyngdpunkt förlades till de mindre inkomsttagarna, utan de största relativa lättnaderna skulle komma gifta skattskyldiga i mellanlägena till godo. Uppenbarligen fanns ej utrymme för ett så avsevärt totalt skattebortfall som ett antagande av motionärernas skalor skulle medföra.

De i de förevarande motionerna förordade skatteskalorna medför obestridligen en jämnare stegring av skattesatserna vid stigande inkomster än gällande skalor. Vid grundbeloppsnivå har motionärernas skalor vidare den fördelen att marginalskatten i alla inkomstlägen utom de högsta skulle utgå efter lägre procentsats än enligt gällande skalor. För att sistnämnda fördel skall inträda förutsättes emellertid att statens inkomster i form av statlig inkomstskatt nedbringas avsevärt. Om gällande skatteskalor ersätts med de av motionärerna föreslagna skalorna, måste uttagningsprocenten, för att staten skall få samma skatteintäkter som nu, höjas till 115. Därvid skulle emellertid kraftiga förskjutningar i skattebördan uppstå mellan olika inkomsttagargrupper. I förhållande till vad nu gäller skulle skattskyldiga inom de lägre inkomstskikten få högre statlig inkomstskatt. Av gifta skattskyldiga skulle de inkomsttagare, som har årsinkomster mellan 18 000 och

100 000, få skattelättnad, medan de övriga skulle få skärpt skatt. För ensamstående skattskyldiga skulle skatteskärpningen inträda utom i skiktet 10 000—14 000 kronors årsinkomst, där en mindre skattelättnad skulle följa. Vidare skulle marginalskatten stiga, för gifta vid beskattningsbara inkomster över 25 000 kronor och för ogifta redan om den beskattningsbara inkomsten överstiger 8 000 kronor. Sådana konsekvenser är enligt utskottets mening inte godtagbara.

Ett genomförande av motionärernas förslag torde därför förutsätta att en större sänkning av den statliga inkomstskatten vidtages. Som framgår av utskottets betänkande nr 40 har också utskottet funnit en generell skattesänkning angelägen, men ansett att densamma bör genomföras i samband med en höjning av de kommunala ortsavdragen. I nämnda betänkande har utskottet därför tillstyrkt bifall till Kungl. Maj:ts proposition nr 97, i den del densamma hänvisats till bevillningsutskottet, vari föreslagits att de vid den kommunala taxeringen gällande ortsavdragen höjs till i paritet med de vid den statliga beskattningen gällande ortsavdragen. Därvid har utskottet förutsatt att staten under en övergångstid av tre år kompenserar kommunerna med sådana belopp, att en höjning av ortsavdragen inte under denna tid kommer att föranleda någon utdebiteringshöjning. Under ett vart av de tre första åren skulle från statens sida utges statsbidrag å 500 miljoner kronor, vilket sedermera skulle successivt minskas för att vid utgången av år 1965 ha nedgått till 200 miljoner kronor. Även denna reform skulle härigenom komma att leda till en allmän skattelättnad med tyngdpunkten förlagd till de mindre inkomsttagarna.

Om den kommunala ortsavdragsreformen genomföres i huvudsaklig överensstämmelse med vad Kungl. Maj:t föreslagit och således full kompensation av statsmedel utgår till kommunerna under de närmaste tre åren, torde statsfinansiellt utrymme för närvarande inte föreligga för någon mer betydande sänkning även av den statliga inkomstskatten. En sådan sänkning torde inte heller i nuvarande läge kunna möjliggöras genom anlitan av den utväg som motionärerna rekommenderat, nämligen att minska statens utgifter.

Av det anförda framgår att utskottet inte anser förutsättningar föreligga för den av motionärerna föreslagna ändringen av skatteskalorna. Utskottet avstyrker därför bifall till motionerna I: 368 och II: 458.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att de likalydande motionerna I: 368 av herr Ewerlöf m. fl. och II: 458 av herr Cassel m. fl. angående ändrad lydelse av 10 § 1 mom. förordningen om statlig inkomstskatt icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 25 april 1957.

På bevillningsutskottets vägnar:

EDGAR SJÖDAHL

Närvarande:

från första kammaren: herrar Sjödahl, Spetz, Eriksson, Söderquist, Rune Johansson, Niklasson, Oscar Carlsson, Wärnberg, Bengtson och Mannerskantz; samt

från andra kammaren: herrar Sundström, Nilsson i Svalöv*, Brandt, Gustafson i Göteborg, Allard, Kärrlander, Persson i Svensköp, Wiklund, Strandh och Jansson i Aspeboda.

* Icke närvarande vid justering av betänkandet.

Reservationer

I) av herrar *Mannerskantz* och *Nilsson* i Svalöv, vilka — under hänvisning till innehållet i de likalydande motionerna I: 368 av herr Ewerlöf m. fl. och II: 458 av herr Cassel m. fl. — ansett att utskottet bort hemställa,

att riksdagen måtte med bifall till nämnda motioner antaga det vid motionerna fogade förslaget till förordning om ändrad lydelse av 10 § 1 mom. förordningen den 26 juli 1947 (nr 576) om statlig inkomstskatt.

II) av herrar *Spetz*, *Söderquist*, *Gustafson* i Göteborg, *Persson* i Svensköp och *Strandh*.