

Nr 34

Av herr Ewerlöf m. fl., om utredning rörande förhöjda ortsavdrag för barnfamiljer vid beskattningen, m. m.

Enligt svensk skattelagstiftning minskas skattskyldigs deklarerade inkomst — förutom med omkostnadsavdrag och vissa personliga avdrag (s. k. allmänna avdrag) — med ortsavdrag. Ortsavdraget varierar bl. a. med hänsyn till dyrheten å den ort där den skattskyldige taxeras. Ortsavdraget är för t. ex. ensamstående lägst 1 760 och högst 2 000 kr. För gift skattskyldig är ortsavdraget dubbelt så högt, alltså lägst 3 520 och högst 4 000 kr.

Ortsavdragets uppgift är att från beskattning undantaga den del av inkomsten som oundgängligen åtgår till föda, kläder, husrum och andra för livsuppehållet nödvändiga kostnader. Den del av inkomsten som åtgår här till har icke någon som helst skattekraft och kan därför icke alls belastas med skatt. Den kan från skatteförmågesynpunkt betraktas som om den ej existerade. En följd härav är att, om en person som har lika stor inkomst som ortsavdraget får denna ökad med t. ex. 100 kr., det endast är dessa 100 kr. som kan sägas ha någon skattekraft och kan belastas med skatt. Likaså är det, om inkomsten ligger t. ex. 1 000 kr. över ortsavdraget, endast dessa 1 000 kr. som har någon skattekraft och skall belastas med skatt o. s. v. Oavsett inkomstläget får man sålunda fram den inkomst som har skattekraft genom att minska inkomsten med ortsavdraget, vilket också såsom nämnt sker i vårt land.

Ortsavdraget är såsom ovan angivits dubbelt så högt för äkta makar som för ensamstående. Mellan dessa båda kategorier skattskyldiga låter man sålunda skillnaden i skatteförmåga i ett givet inkomstläge komma till uttryck. Däremot göres icke någon åtskillnad, då det gäller att bestämma skatten, mellan barnlösa makar och barnfamiljer. Oavsett antalet barn får en barnfamilj i ett givet inkomstläge betala lika hög skatt som en barnlös familj med samma inkomst.

Tidigare togs hänsyn till barnfamiljernas levnadskostnader genom att inkomsttagare med minderåriga barn fick åtnjuta högre ortsavdrag än barnlösa makar. För barnfamiljerna varierades vidare ortsavdraget med hänsyn till antalet barn. År 1947 ändrades detta förhållande i samband med införandet av barnbidrag. Såsom motivering härför anfördes i huvudsak, att barnavdragssystemet skulle innebära en »förmån» för de högre inkomsttagarna. Av skäl som framgår nedan kan vi inte dela denna uppfattning.

Vårt beskattningssystem bygger på *skatteförmågeprincipen*. Att entydigt definiera dennas innebörd är givetvis inte möjligt. Enighet torde emellertid kunna vinnas om de slutsatserna, att två personer med samma skatteförmåga bör betala samma skatt samt att en person som har större skatte-

förmåga än en annan också bör betala högre skatt. Det är viktigt att göra klart för sig att det här är fråga om två skilda jämförelser. I det förra fallet göres jämförelsen s. a. s. i *horisontalledet* och i det senare fallet i *vertikalledet*. Sammanhanget kan också uttryckas så, att man dels — och i första hand — skall fastställa hur stor del av inkomsten som har bärkraft, dels därefter skall fastställa hur stor del av den på sätt framräknade (»beskattningsbara») inkomsten som bör uttagas i skatt. Den senare bedömningen, där jämförelsen göres mellan olika stora beskattningsbara inkomster, kan icke bli entydig. Där påverkas ställningstagandet av samhällsekonomiska, sociala m. fl. synpunkter. Vid fastställande av den beskattningsbara inkomsten bör emellertid endast skattemässiga synpunkter få påverka, såsom skatteförmågeprincipen och principen om jämställighet i beskattningen.

Det är just vid jämförelsen i horisontalledet som frågan om ortsavdrag kommer in. Genom ortsavdragen bringar man ned den beskattningsbara inkomsten med hänsyn till försörjningsbördan, och därigenom kan man göra en riktig avvägning mellan personer i samma inkomstläge men med varierande försörjningsbörda. Schematiskt kan förhållandet uttryckas så, att man vid avvägningen inte skall göra jämförelsen mellan t. ex. barnlösa makar med 12 000 kr. inkomst och barnfamiljer med en inkomst på t. ex. 50 000 kr. utan å ena sidan mellan barnlösa makar och barnfamiljer i inkomstläget 12 000 och å andra sidan mellan barnlösa makar och barnfamiljer i inkomstläget 50 000 kr. Skatteskillnaden måste då bli större i 50 000-kronorsläget än i 12 000-kronorsläget, utan att man fördenskull kan tala om att barnfamiljen med den högre inkomsten är obehörigt gynnad. Enklast kanske detta belyses med följande resonemang.

Tillämpandet av ett fullt utbyggt ortsavdragssystem kan sägas innebära, att man — i ett givet inkomstläge — börjar med att fastställa skatten för en ensamstående. Därefter tages hänsyn till försörjningsbördan genom att man fastställer ett lägre beskattningsunderlag och därmed en lägre skatt för den som har viss försörjningsskyldighet. Skatteminskningen blir större ju större försörjningsbörda den skattskyldige har. Den blir också större vid t. ex. 50 000 än vid 12 000 kronors inkomst. Tekniskt är det naturligtvis ingenting som hindrar att man går den rakt motsatta vägen. Man kan sålunda börja med att i det givna inkomstläget fastställa skatten för den som har den *största* försörjningsbördan. Antag för resonemangets skull, att man fastställt statsskatten för den som har 5 barn till 100 kr. vid en inkomst av 12 000 och till 10 000 kr. vid en inkomst av 50 000 kr. För att då komma fram till skattebeloppet för personer med 4 barn måste man göra *tillägg* till de nämnda skattebeloppen. Kanske kommer man till det resultatet att den som har 50 000 kr. inkomst bör ha ett tillägg på 1 000 kr. och alltså komma upp till sammanlagt 11 000 kr. för att de båda högre inkomsttagarna skall vara jämlikt beskattade. Men naturligtvis vore det orimligt att göra ett lika stort skattetillägg för den som har 12 000 kr. inkomst. Här finge man nöja sig med en eller annan 100-lapp. Går man där-

efter till en inkomsttagare med 3 barn, får man göra motsvarande operation o. s. v. Att det här blir större skatteskillnad i det högre än i det lägre inkomstläget verkar säkert inte stötande på någon. Det torde emellertid inte kunna förnekas, att det föreligger endast en teknisk skillnad mellan å ena sidan ett system där man gör avdrag i den mån försörjningsbördan stiger och å andra sidan ett system där man gör tillägg i den mån försörjningsbördan sjunker. Oavsett vilket av dessa tekniska system som tillämpas, måste det därför i ett progressivt skattesystem anses riktigt att skatteskillnaden mellan familjer med olika försörjningsbörda blir större i ett högre inkomstläge än i ett lägre.

Det förefaller som om vi i Sverige är ganska ensamma om ett system där barnbidragen fått ersätta barnavdragen. I t. ex. Finland, Norge, England, Holland, Tyskland och Kanada, vilka länder vi slumpvis utvalt för en undersökning av dessa förhållanden, förekommer barnbidrag, men samtidigt har man barnavdrag eller på annat sätt utformad skattelättnad för barnfamiljerna. Det vore rimligt att vi på nytt fick barnavdrag även i det svenska beskattningssystemet.

Gentemot uppfattningen att det skulle ligga ett principiellt fel i att ett barnavdrag medför en större skatteminskning i det högre inkomstläget må invändas att barnbidragen, som är skattefria, har samma effekt. För att få behålla ett belopp av 400 kr. sedan inkomstskatterna betalats måste en person i ett högt progressionsskikt tjäna in ett större belopp än en person i ett lägre progressionsskikt. Detta belyses av nedanstående sammanställning, där den erforderliga inkomsten för att få behålla 400 kr. angives i avrundade tal vid olika inkomstlägen.

Årsinkomst i kr.	Inkomst som erfordras för att 400 kr. skall återstå sedan skatterna betalats
10 000	520
15 000	560
20 000	630
25 000	670
30 000	740
40 000	820
60 000	890
100 000	1 010
200 000	1 330

Tvärt emot vad som förutsattes 1947 kan göras gällande att borttagandet av barnavdragen är till relativt sett större nackdel för lägre inkomsttagare än för de större. Barnavdraget — där detta förekommer — är ju endast en del av ortsavdraget. Och enighet torde i stort sett råda därom att ett urholkande av ortsavdragen, t. ex. på grund av penningvärdeförsämring, främst missgynnat de lägre inkomsttagarna. Riktigheten av en sådan uppfattning kan belysas med följande exempel, vilka grundar sig på antagandet, att ortsav-

draget för två gifta fastställt till 4 000 kr. och bibehållits vid detta belopp trots att levnadskostnaderna under tiden efter fastställandet stigit med i ena fallet 25 och i det andra 50 %. Den faktiska statsskatten för tre olika personer beräknas på följande sätt:

	A	B	C
Taxerad inkomst	7 000	10 000	20 000
Ortsavdrag	4 000	4 000	4 000
Beskattningsbar inkomst	3 000	6 000	16 000
Statsskatt enl. gällande skatteskalor	330	660	2 240
Skatt i % av beskattningsbar inkomst	11	11	14

I det fall levnadskostnaderna stigit med 25 % borde Ortsavdraget ha höjts till 5 000 kr., och den beskattningsbara inkomst som har bärkraft är alltså 1 000 kr. lägre än ovan angivits eller

	2 000	5 000	15 000
--	-------	-------	--------

I förhållande till denna beskattningsbara inkomst utgör den faktiska skatten, räknat i procent,

	16,5	13,2	14,9
--	------	------	------

I själva verket betalar alltså 7 000-kronorsfamiljen en större andel av sin bärkraftiga beskattningsbara inkomst än såväl 10 000-kronors- som 20 000-kronorsfamiljen.

Går vi vidare till det fallet att levnadskostnaderna stigit med 50 %, finner vi att det riktiga Ortsavdraget bort vara 6 000 kr. och den beskattningsbara inkomsten ytterligare 1 000 kr. lägre eller:

	1 000	4 000	14 000
--	-------	-------	--------

I procent av denna riktiga beskattningsbara inkomst utgör den faktiska skatten:

	33	16,5	16
--	----	------	----

Genom det för låga Ortsavdraget har förhållandena sålunda i detta fall förskjutits därhän, att 20 000-kronorsfamiljen visserligen fått någon förhöjning av sin skattesats men dock ligger lägre än såväl 7 000-kronors- som 10 000-kronorsfamiljen. Vidare framgår, att 7 000-kronorsfamiljen betalar dubbelt så hög andel av sin bärkraftiga beskattningsbara inkomst som de två andra familjerna.

Om man utgår från ett existensminimum för ett barn på 1 000 kronor efter avräknande av barnbidraget, kan de angivna exemplen direkt appliceras på enbarns- resp. 2-barnsfamiljens förhållande vid nuvarande ordning. Ju lägre inkomsten resp. ju fler barnen i familjen är, desto större andel av den bärkraftiga beskattningsbara inkomsten uttages alltså i skatt.

Uppenbarligen måste i ett system där barnavdrag förekommer frågan om

barnbidragens utformning och storlek röna inflytande härav. Därest skatteavvägningen mellan barnlösa familjer och barnfamiljer liksom mellan skilda barnfamiljer med hänsyn till den varierande försörjningsbördan får ett följdriktigt uttryck genom återinförande av barnavdrag, måste — i varje fall i vissa inkomstlägen — behovet av särskilt bidrag från statens sida för underlättande av barnförsörjningen bli väsentligt mindre än nu. Det förefaller oss rimligt, att man i ett sådant läge låter barnbidraget utgå efter en med inkomstens stegring fallande skala för att efter hand helt upphöra. Var gränserna i så fall bör ligga kan givetvis inte bedömas utan särskild utredning och särskilda överväganden. Vi förordar att en sådan utredning igångsättes. Lämpligen bör denna ske gemensamt med en omprövning av frågan om barnavdrag.

Aberopande det anförda hemställer vi,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte igångsätta en utredning med uppdrag att utarbeta förslag dels rörande införande av förhöjda ortsavdrag för barnfamiljer vid beskattningen, dels i fråga om den lämpliga kombinationen mellan sådana ortsavdrag och barnbidrag.

Stockholm den 21 januari 1959

K. G. Ewerlöf

Ebon Andersson

E. Birke

Erik Hagberg

Ragn. Bergh

Carl Eskilsson

Axel Mannerskantz