

Nr 47

Utlåtande i anledning av väckta motioner om höjning av folkpensionsavgiften.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft vissa inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner rörande höjning av folkpensionsavgiften, nämligen

dels de likalydande motionerna I: 538 av herr *Ewerlöf m. fl.* och II: 645 av herr *Hjalmarson m. fl.*;

dels de likalydande motionerna I: 547 av herr *Aastrup m. fl.* och II: 657 av herr *Ohlin m. fl.*;

dels de likalydande motionerna I: 556 av herr *Johansson, Ivar, m. fl.* och II: 667 av herr *Hedlund m. fl.*

I motionerna I: 538 och II: 645 har hemställts, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte för innevarande riksdag framlägga förslag till sådan ändring av lagen den 29 juni 1946 (nr 431) om folkpensionering, att pensionsavgiften fr. o. m. den 1 januari 1960 höjes med 0,5 procent av den avgiftspliktiges taxerade inkomst».

I motionerna I: 547 och II: 657 hemställles,

»A. att riksdagen i samband med behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 162 om införande av allmän varuskatt m. m. — på vilken vi i särskild motion yrkat avslag — måtte besluta

1. sådan ändring av folkpensioneringslagen att folkpensionsavgiften fastställles till fem och en halv procent med bibehållande av övriga för folkpensionsavgiftens beräkning fastställda regler att gälla fr. o. m. den 1 januari 1960,

2. bemyndiga Kungl. Maj:t att på administrativ väg förordna om det erforderliga utbytet av källskattelabellen för år 1960, samt

B. att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till författningstext».

I motionerna I: 556 och II: 667 hemställles, »att riksdagen måtte besluta, att folkpensionsavgiften under 1960 skall utgå med 4,5 procent av den taxerade inkomsten enligt i övrigt nu gällande bestämmelser».

Beträffande de skäl motionärerna anfört får utskottet hänvisa, i fråga om motionerna I: 538 och II: 645 till motionen II: 639; i fråga om motionerna I: 547 och II: 657 till motionerna II: 651 och II: 657; i fråga om motionerna I: 556 och II: 667 till motionen II: 658.

Jämlikt 19 § 1 mom. *lagen den 29 juni 1946 om folkpensionering* skall svensk medborgare som regel såsom bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen erlægga pensionsavgift för år, då för honom beräknats till statlig inkomstskatt taxerad inkomst, under förutsättning bl. a., att han vid utgången av detta år fyllt minst 18 och högst 66 år. Den som uppbär folkpension är dock befriad från avgift liksom den vars taxerade inkomst inte uppgår till 1 200 kronor.

Pensionsavgiften var enligt folkpensioneringslagens ursprungliga lydelse fastställd till en procent av det enligt förordningen om statlig inkomst- och förmögenhetsskatt taxerade beloppet eller, om den avgiftspliktige var gift och mantalsskriven såsom tillhörande samma hushåll som sin make, en halv procent av makarnas sammanlagda taxerade belopp. För varje avgiftspliktig var dock lägsta avgift sex kronor och högsta avgift 100 kronor. Genom lag den 5 juni 1953 höjdes, med verkan från och med 1954, pensionsavgifterna till 1,8 procent av den avgiftspliktiges till statlig inkomstskatt taxerade inkomst, dock högst för ensamstående 180 kronor och för makar tillhopa 360 kronor. Ytterligare höjning beslöts genom lag den 1 juni 1956 med verkan från och med 1957. Procentsatsen bestämdes till 2,5 och maxi- miavgiften för ensamstående till 250 kronor och för makar till sammanlagt 500 kronor.

Sin nuvarande lydelse, med verkan från och med 1959, erhöll den ifråga- varande bestämmelsen genom lag den 2 maj 1958. Procentsatsen höjdes till 4 och maxi- miavgiften för ensamstående till 600 kronor och för makar till sammanlagt likaledes 600 kronor.

Angående *de överväganden, som låg till grund för beslutet om höjning av folkpensionsavgiften vid 1958 års riksdag*, får utskottet hänvisa till sitt ut- låtande nr 36 till årets riksdag i anledning av vissa vid riksdagens början väckta motioner om höjning av folkpensionsavgiften. Detta utlåtande inne- håller också en redogörelse för behandlingen av frågan om folkpensions- avgiften vid vårsessionen med årets riksdag.

Utskottet avstyrkte de vid *vårsessionen med årets riksdag* väckta yrkan- dena om höjning av folkpensionsavgiften, och riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag. I utlåtandet anförde utskottet bl. a.:

Så sent som i fjol höjdes pensionsavgiften från 2,5 till 4 procent, och sam- tidigt höjdes dess maximibelopp från 250 till 600 kronor för ensamstående

och från 500 till 600 kronor för makar. Höjningen beslöts samtidigt med att pensionsbeloppen höjdes. Vid beslutet förutsattes, att både pensionsbeloppen och avgifterna skulle stiga ytterligare under de följande åren fram till 1968. I första hand torde man ha räknat med en viss höjning genom beslut år 1960. Särskilt med hänsyn till att avgifterna höjdes så kraftigt förra året och till att de kan väntas bli omprövade redan nästa år i anslutning till ytterligare höjning av pensionsbeloppen vill utskottet inte tillstyrka motionsförslaget.

Frågan om folkpensionsavgiftens storlek har behandlats av 1958 års *besparingsutredning* i dess nyligen avgivna betänkande (SOU 1959:28). Utredningen har uttalat sig för att en höjning av pensionsbeloppen bör motsvaras av en viss ökad avgiftsfinansiering och förordat, att folkpensionsavgiften bör höjas till fem procent från och med 1961.

Kungl. Maj:t har den 20 november 1959 bemyndigat chefen för finansdepartementet att tillkalla en *utredningsman* med uppdrag att utreda *frågan om sättet för folkpensioneringens finansiering och därmed sammanhängande spörsmål*. I direktiven för utredningsarbetet erinrar chefen för finansdepartementet om att folkpensionsavgiften är beräknad på den taxerade inkomsten, dock högst på en taxerad inkomst av 15 000 kronor. I fortsättningen anför han bl. a.:

Avgiften får enligt gällande beskattningsregler avdragas i deklarationen vid såväl den statliga som den kommunala inkomsttaxeringen. Å andra sidan utgör de utfallande pensionerna skattepliktig inkomst. De nuvarande bestämmelserna medför att avgiften successivt ökar upp till en taxerad inkomst av 15 000 kronor, medan densamma vid högre inkomster i realiteten kommer att minska till följd av statskattens progressivitet. De nu nämnda omständigheterna gör att folkpensionsavgiften inte kan bedömas isolerat från skattesystemet. Folkpensionsavgiften skiljer sig från den direkta inkomstskatten därigenom att den utgår även på inkomster som är mindre än ortsavdraget. Genom maximeringen till ett visst belopp och genom avdragsrätten är den dessutom starkt regressiv i motsats inte endast till den progressiva statliga inkomstskatten utan även till den proportionella kommunalskatten och en allmän varuskatt. En höjning av folkpensionsavgiften utan en samtidig justering av skattesystemets utformning innebär alltså en förskjutning i finansieringsbördan från de större till de mindre inkomsttagarna. Om det gäller att åstadkomma en viss inkomstförstärkning för staten genom exempelvis en höjning av folkpensionsavgiften eller genom en allmän varubeskattning innebär alternativet med avgiftshöjningen en starkare belastning för mindre inkomsttagare. En väsentlig fråga för utredningen blir därför att belysa innebörden av olika alternativ för avvägningen mellan avgifts- och skattefinansiering.

Reglerna om avgifternas och pensionernas behandling i beskattningshänseende sammanhänger med det ursprungliga betraktelsesättet om folkpensionens karaktär av försäkring. Försäkringskaraktären har även varit avgörande för att pensionsavgiften maximerats. Allmänt har bakom dessa ställningstaganden legat att pensionsavgiften inte bör uppgå till högre belopp än vad som skulle kunna vara försäkringsmässigt motiverat. Mot ett dylikt betraktelsesätt kan numera emellertid riktas flera erinringar. För

det första bör framhållas, att pensionsförmånerna utgår med samma belopp oavsett storleken av erlagda avgifter. Vidare må erinras om att folkpensionen är värdebeständig så till vida att den är indexreglerad. Därjämte har pensionen successivt höjts med s. k. standardtillägg för att göra densamma mera anpassad till utvecklingen av den aktiva befolkningens levnadsstandard. De utgående folkpensionsbeloppen har härigenom allmänt blivit högre än vad som vid en försäkringsteknisk beräkning skulle ha motsvarat erlagda avgifter.

Mot bakgrunden av de av mig nu anförda omständigheterna torde utredningen bl. a. böra ompröva den nuvarande avdragsrätten för folkpensionsavgifterna vid beskattningen. Genom att folkpensioneringen inte är uppbyggd efter försäkringsmässiga grunder, skulle ett eventuellt slopande av denna avdragsrätt inte behöva bli prejudicerande för den allmänna tilläggspensioneringens och övriga pensionsförsäkringars ställning i beskattningshänseende.

Utredningen bör vidare utifrån här angivna allmänna utgångspunkter pröva olika alternativ för bestämning av såväl den övre som den undre gränsen för avgiftsbeloppet.

Som nämnts är folkpensionen indexreglerad. Någon motsvarande automatisk reglering av avgifterna gäller däremot inte. Detta förhållande kan eventuellt motivera regler för en fortlöpande anpassning av inkomstgränserna till ändringar av folkpensionernas nominella belopp.

Utskottet

I föreliggande motioner yrkas, att folkpensionsavgiften skall höjas. För närvarande är avgiften 4 procent av den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten upp till 15 000 kronor och uppgår således till högst 600 kronor per år. Samma maximibelopp gäller för makar. Enligt motionerna I: 538 och II: 645 samt I: 556 och II: 667 skulle avgiften höjas till 4,5 procent och enligt motionerna I: 547 och II: 657 till 5,5 procent av inkomsten enligt samma beräkningsgrunder i övrigt som de nu gällande. Maximavgiften skulle alltså höjas, enligt de fyra förstnämnda motionerna till 675 kronor och enligt de två sistnämnda motionerna till 825 kronor, lika för ensamstående och för makar.

Motionsförslagen syftar till att bereda lättnad i de statsfinansiella svårigheterna. Höjning av folkpensionsavgiften är dock knappast ett tjänligt medel härför. Bl. a. kan framhållas, att en höjning skulle drabba de mindre inkomsttagarna hårdare än de större inkomsttagarna dels på grund av maximigränsen vid 15 000 kronors taxerad inkomst, dels på grund av att avgiften är avdragsgill vid taxering. I sistnämnda hänseende må erinras om att avgiften vid inkomster över 15 000 kronor sjunker inte endast procentuellt utan även i absoluta tal, eftersom avdragsrätten på grund av progressiviteten betyder mera i skatt ju högre inkomsten är. Utskottet vill vidare framhålla, att, såsom framgår av den föregående redogörelsen, frågan om folkpensioneringens finansiering är under utredning och under alla förhållanden torde komma

under riksdagens bedömande nästa år i samband med den planerade höjningen av folkpensionsförmånerna.

Den statsfinansiella krisen bör enligt utskottets mening i stället lösas på det sätt som anvisas i reservation nr 1 till bevillningsutskottets betänkande nr 60 till årets riksdag, nämligen genom en allmän varuskatt kombinerad med olika åtgärder på det sociala området och i samband med den direkta statsbeskattningen.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa, att förevarande motioner,

1) I: 538 och II: 645,

2) I: 547 och II: 657,

3) I: 556 och II: 667

icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Utskottet hemställer därjämte, att förevarande ärende måtte företagas till afgörande efter allenast en bordläggning.

Stockholm den 27 november 1959

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Strand, Nils Elowsson och Axel E. Svensson, fru Carlqvist, herr Mannerskantz, fru Hamrin-Thorell samt herrar Åkesson och Eric Carlsson;

från a n d r a kammaren: herrar Jacobsson i Tobo, Nilsson i Göteborg, Lundberg och Odhe, fru Sandström samt herrar Wahrendorff, Fredriksson och Björkman.

Reservationer

1) av herr *Jacobsson* i Tobo, fru *Hamrin-Thorell*, herr *Åkesson* och fru *Sandström*, vilka ansett, att utskottet bort anföra följande.

I föreliggande — — — (lika med utskottet) — — — för makar.

Motionsförslagen syftar till att bereda lättnad i de statsfinansiella svårigheterna. Kungl. Maj:t har för samma ändamål föreslagit riksdagen att införa en allmän varuskatt, men bevillningsutskottet har avstyrkt förslaget om sådan skatt. I detta läge måste andra utvägar prövas för att täcka bristen i

statsbudgeten. Vad som här kommer i åtanke är en kombination av besparingar och höjningar av särskilda avgifter och skatter. Med tanke på att förmånerna från folkpensioneringen — vilka redan nu till mindre än hälften täcks med folkpensionsavgiften — enligt allmänt omfattad uppfattning bör höjas nästa år finns enligt utskottets mening goda skäl att nu höja även avgiften, med verkan från och med år 1960.

Vid övervägande av skälen för de olika motionsyrkandena har utskottet — med beaktande av allvaret i den statsfinansiella situationen — funnit sig böra förorda en höjning med 1,5 procent. Maximiavgiften skulle således höjas till 825 kronor för både ensamstående och makar. Höjningen skulle öka statens inkomster med uppskattningsvis 300 miljoner kronor per år.

Enligt utskottets mening saknas skäl att, såsom föreslagits i motionerna I: 538 och II: 645, hos Kungl. Maj:t hemställa om förslag till erforderlig lagändring. Ändringen kan i stället göras omedelbart. Det torde, såsom anförts i motionerna I: 547 och II: 657, få ankomma på Kungl. Maj:t att vidtaga erforderliga åtgärder för att anpassa uttaget av källskatt under år 1960 efter den av utskottet föreslagna ändringen.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

- A. att riksdagen, med bifall till motionerna I: 547 och II: 657, måtte för sin del antaga följande

**Förslag
till
Lag
angående ändrad lydelse av 19 § 2 mom. lagen den 29 juni 1946
(nr 431) om folkpensionering**

Härigenom förordnas, att 19 § 2 mom. lagen den 29 juni 1946 om folkpensionering skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Gällande lydelse)

19 §.

2 mom. Pensionsavgift skall utgå med 4 procent av den avgiftspliktiges till statlig inkomstskatt för året taxerade inkomst med de begränsningar som nedan sägs.

Makar, som båda äro avgiftspliktiga och taxeras enligt för gift skattskyldig gällande bestämmelser, skola erlægga avgift med sammanlagt högst 600 kronor. Därvid skall iakttagas, att om vardera makens taxerade inkomst överstiger 7 500 kronor, envar påföres pensionsavgift med 300 kronor. Om endast den ene makens taxerade inkomst överstiger 7 500 kronor, minskas i förekommande fall dennes avgift så att sammanlagda beloppet av makarnas pensionsavgifter ej överstiger 600 kronor.

Annan avgiftspliktig än som avses i andra stycket här ovan skall erlägga avgift med högst 600 kronor.

Enligt ovan — — — — — hela kronotal.

(Föreslagen lydelse)

2 mom. Pensionsavgift skall utgå med 5,5 procent av den avgiftspliktiges till statlig inkomstskatt för året taxerade inkomst med de begränsningar som nedan sägs.

Makar, som båda äro avgiftspliktiga och taxeras enligt för gift skattskyldig gällande bestämmelser, skola erlægga avgift med sammanlagt högst 825 kronor. Därvid skall iakttagas, att om vardera makens taxerade inkomst överstiger 7 500 kronor, envar påföres pensionsavgift med 412 kronor. Om endast den ene makens taxerade inkomst överstiger 7 500 kronor, minskas i förekommande fall dennes avgift så att sammanlagda beloppet av makarnas pensionsavgifter ej överstiger 825 kronor.

Annan avgiftspliktig än som avses i andra stycket här ovan skall erlägga avgift med högst 825 kronor.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1960, dock skola äldre bestämmelser gälla i fråga om pensionsavgifter, som påföres för 1960 eller tidigare år.

B. att motionerna I: 538 och II: 645 samt I: 556 och II: 667 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

2) av herrar *Mannerskantz* och *Björkman*, vilka ansett, att utskottet bort anföra följande.

I föreliggande — — — (lika med utskottet) — — — för makar.

Såsom framhålles i motionerna I: 528 av herr Ewerlöf m. fl. och II: 639 av herr Hjalmarson m. fl., bör i samband med höjning av folkpensionsförmånerna även avgiften till folkpensionen höjas, så att försäkringsprincipen i icke alltför ringa grad bibehålles. Den bör även bereda utrymme för en förbättrad familjepensionering inom folkpensionens ram.

En höjning av folkpensionsavgiften med en halv procent till 4,5 procent med verkan från och med den 1 januari 1960 i enlighet med motionerna I: 538 och II: 645 samt I: 556 och II: 667 finner utskottet vara väl avvägd.

Enligt utskottets mening saknas skäl att hos Kungl. Maj:t hemställa om förslag till erforderlig lagändring. Ändringen kan i stället göras omedelbart. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att vidtaga erforderliga åtgärder för att anpassa uttaget av källskatt under år 1960 efter den av utskottet föreslagna ändringen.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

- A. att riksdagen med bifall till motionerna I: 538 och II: 645 samt I: 556 och II: 667 måtte för sin del antaga följande

Förslag
till
Lag
angående ändrad lydelse av 19 § 2 mom. lagen den 29 juni 1946
(nr 431) om folkpensionering

Härigenom förordnas, att 19 § 2 mom. lagen den 29 juni 1946 om folkpensionering skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

19 §.

2 mom. Pensionsavgift skall utgå med 4 procent av den avgiftspliktiges till statlig inkomstskatt för året taxerade inkomst med de begränsningar som nedan sägs.

Makar, som båda äro avgiftspliktiga och taxeras enligt för gift skattskyldig gällande bestämmelser, skola erlägga avgift med sammanlagt högst 600 kronor. Därvid skall iakttagas, att om vardera makens taxerade inkomst överstiger 7 500 kronor, envar påföres pensionsavgift med 300 kronor. Om endast den ene makens taxerade inkomst överstiger 7 500 kronor, minskas i förekommande fall dennes avgift så att sammanlagda beloppet av makarnas pensionsavgifter ej överstiger 600 kronor.

Annan avgiftspliktig än som avses i andra stycket här ovan skall erlägga avgift med högst 600 kronor.

Enligt ovan — — — — — hela krontal.

2 mom. Pensionsavgift skall utgå med 4,5 procent av den avgiftspliktiges till statlig inkomstskatt för året taxerade inkomst med de begränsningar som nedan sägs.

Makar, som båda äro avgiftspliktiga och taxeras enligt för gift skattskyldig gällande bestämmelser, skola erlägga avgift med sammanlagt högst 675 kronor. Därvid skall iakttagas, att om vardera makens taxerade inkomst överstiger 7 500 kronor, envar påföres pensionsavgift med 337 kronor. Om endast den ene makens taxerade inkomst överstiger 7 500 kronor, minskas i förekommande fall dennes avgift så att sammanlagda beloppet av makarnas pensionsavgifter ej överstiger 675 kronor.

Annan avgiftspliktig än som avses i andra stycket här ovan skall erlägga avgift med högst 675 kronor.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1960, dock skola äldre bestämmelser gälla i fråga om pensionsavgifter, som påföres för 1960 eller tidigare år.

B. att motionerna I: 547 och II: 657 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

3) av herrar *Carlsson, Eric, och Wahrendorff*, vilka ansett, att utskottet bort anföra följande.

I föreliggande — — — (lika med utskottet) — — — för makar.

Det är enligt utskottets mening angeläget, att redan nästa år en väsentlig höjning av folkpensionerna genomföres. En sådan höjning måste anses nödvändig, för att de som nu är folkpensionärer eller blir det inom de närmaste åren skall kunna få en skäligen andel av välståndsökningen. Då det statsfinansiella läget är hårt ansträngt, bedömer utskottet det som nödvändigt, att en höjning av folkpensionsavgiften genomföres redan för år 1960.

Då en utredning tillsatts rörande folkpensioneringens finansiering, bör enligt utskottets mening nu inte någon större höjning av folkpensionsavgiften genomföras. Det är angeläget, att denna utredning fullföljes skyndsamt, så att frågan om folkpensioneringens finansiering i sin helhet kan komma under riksdagens bedömande nästa år i samband med den då planerade höjningen av folkpensionerna. I nuvarande läge är enligt utskottets mening en höjning av folkpensionsavgiften från 4 till 4,5 procent väl avvägd. Utskottet tillstyrker sålunda yrkandena i motionerna I: 538 och II: 645 samt I: 556 och II: 667 men avstyrker motionerna I: 547 och II: 657.

Enligt utskottets — — — (lika med reservation nr 2) — — — föreslagna ändringen.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

A. att riksdagen — — — (lika med reservation nr 2) — — — riksdagens åtgärd.