

Nr 10

Bevillningsutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändrad lydelse av 46 § 2 mom. kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370), m. m., jämte i ämnet väckta motioner.

I en den 3 januari 1964 dagtecknad, till bevillningsutskottet hänvisad proposition, nr 18, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för samma dag, föreslagit riksdagen att antaga vid propositionen fogade förslag till

1) lag om ändrad lydelse av 46 § 2 mom. kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370);

2) förordning angående ändrad lydelse av 4 § 1 mom. förordningen den 26 juli 1947 (nr 576) om statlig inkomstskatt; samt

3) förordning om ändrad lydelse av 4 § 1 mom. uppbördsförordningen den 5 juni 1953 (nr 272).

Beträffande *propositionens huvudsakliga innehåll* må här anföras följande.

I propositionen föreslås — i anslutning till finansplanen för budgetåret 1964/65 — att avdrag vid inkomsttaxeringen icke vidare skall medges för folkpensionsavgift.

Avdragsrätten föreslås upphävd fr. o. m. den 1 juli 1964. Vid 1965 års taxering, som avser inkomståret 1964, skall avdrag därför övergångsvis medges med hälften av folkpensionsavgiften.

Avdragsrättens upphävande skall beaktas även i källskattehänseende. Nya tabeller för beräkning av preliminär A-skatt skall fastställas och tillämpas under andra halvåret 1964.

De ovannämnda *författningsförslagen* är av följande lydelse.

Förslag

till

Lag

om ändrad lydelse av 46 § 2 mom. kommunalskattelagen
den 28 september 1928 (nr 370)

Härigenom förordnas, att 46 § 2 mom. kommunalskattelagen den 28 september 1928¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

46 §.

2 mom. I hemortskommunen — — — — eller uppfostran;

2) för dels sådan i slutlig eller tillkommande skatt ingående *folkpensionsavgift* eller tilläggs-pensionsavgift, som under beskattningsåret påförts den skattskyldige, dels ock avgift för pensionsförsäkring, som ej avses i 33 §, därest avgiften under beskattningsåret erlagts för försäkring, vilken äges av den skattskyldige själv eller, i förekommande fall, hans make eller hans omyndiga barn;

2) för dels sådan i slutlig eller tillkommande skatt ingående tilläggs-pensionsavgift, som under beskattningsåret påförts den skattskyldige, dels ock avgift för pensionsförsäkring, som ej avses i 33 §, därest avgiften under beskattningsåret erlagts för försäkring, vilken äges av den skattskyldige själv eller, i förekommande fall, hans make eller hans omyndiga barn;

3) för dels sådan i slutlig eller tillkommande skatt ingående sjukförsäkringsavgift — — — — — 1 000 kronor.

Har skattskyldig — — — — — eller underhållsbidraget.

Därest skattskyldig — — — — — nämnda tid.

Avdrag, som — — — — — 18 år.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling. I samband med lagens ikraftträdande skall följande iakttagas.

1. Äldre bestämmelser skola alltjämt tillämpas i fråga om folkpensionsavgift, som ingår i slutlig skatt enligt 1963 eller tidigare års taxering eller ock i tillkommande skatt avseende 1963 eller tidigare års taxering eller eftertaxering för år 1963 eller tidigare år.

2. Avdrag för folkpensionsavgift, som ingår i slutlig skatt enligt 1964 års taxering eller ock i tillkommande skatt avseende 1964 års taxering eller eftertaxering för samma år, må, med tillämpning i övrigt av de vid lagens ikraftträdande senast gällande förutsättningarna, åtnjutas med hälften av det påförda avgiftsbeloppet.

¹ Senaste lydelse av 46 § 2 mom. se 1963:50.

Förslag

till

Förordning

angående ändrad lydelse av 4 § 1 mom. förordningen den 26 juli 1947
(nr 576) om statlig inkomstskatt

Häri genom förordnas, att 4 § 1 mom. förordningen den 26 juli 1947 om statlig inkomstskatt¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

4 §.

1 m o m. Från sammanlagda — — — — — nästföljande stycke.

Skattskyldig, som varit här i riket bosatt under hela eller någon del av beskattningsåret, äger jämväl åtnjuta avdrag för periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning, för *folkpensionsavgifter och tilläggsavgifter* samt för avgifter för pensionsförsäkring och för annan personförsäkring ävensom för underhåll åt ej hemmavarande barn under 16 år, allt i den omfattning som i 46 § 2 mom. kommunal-skattelagen sägs.

Skattskyldig, som varit här i riket bosatt under hela eller någon del av beskattningsåret, äger jämväl åtnjuta avdrag för periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning, för tilläggsavgifter samt för avgifter för pensionsförsäkring och för annan personförsäkring ävensom för underhåll åt ej hemmavarande barn under 16 år, allt i den omfattning som i 46 § 2 mom. kommunal-skattelagen sägs.

Har sådan — — — — — överlåtande föreningen.

Denna förordning träder i kraft dagen efter den, då förordningen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling. I samband med förordningens ikraftträdande skall följande iakttagas.

1. Äldre bestämmelser skola alltjämt tillämpas i fråga om folkpensionsavgift, som ingår i slutlig skatt enligt 1963 eller tidigare års taxering eller ock i tillkommande skatt avseende 1963 eller tidigare års taxering eller eftertaxering för år 1963 eller tidigare år.

2. Avdrag för folkpensionsavgift, som ingår i slutlig skatt enligt 1964 års taxering eller ock i tillkommande skatt avseende 1964 års taxering eller eftertaxering för samma år, må, med tillämpning i övrigt av de vid förordningens ikraftträdande senast gällande förutsättningarna, åtnjutas med hälften av det påförda avgiftsbeloppet.

¹ Senaste lydelse av 4 § 1 mom. se 1960:173.

Förslag
till
Förordning
om ändrad lydelse av 4 § 1 mom. uppbördsförordningen
den 5 juni 1953 (nr 272)

Härigenom förordnas, att 4 § 1 mom. uppbördsförordningen den 5 juni 1953¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

4 §.

1 mom. Har lokal — — — sådana tabeller.

Skattetabellerna skola — — — tilläggspensionsavgift, samt att vid taxering för inkomsten icke andra avdrag medgivas den skattskyldige än dels ortsavdrag, och, såvitt gäller i 2 mom. första stycket 3) avsedd skattskyldig, avdrag enligt 46 § 3 mom. kommunal-skattelagen, dels därutöver ett belopp av fyrahundra femtio kronor för skattskyldig, som avses i 2 mom. första stycket 2), och trehundra kronor för annan skattskyldig, dels ock, såvitt angår taxeringen till statlig inkomstskatt, för kommunala utskylder med belopp, motsvarande för skattekrona och skatteöre det belopp, som enligt 3 mom. legat till grund vid uträknandet av de i vederbörlig tabell angivna utskylderna.

att vid taxering för inkomsten icke andra avdrag medgivas den skattskyldige än dels ortsavdrag, och, såvitt gäller i 2 mom. första stycket 3) avsedd skattskyldig, avdrag enligt 46 § 3 mom. kommunal-skattelagen, dels ock, såvitt angår taxeringen till statlig inkomstskatt, för kommunala utskylder med belopp, motsvarande för skattekrona och skatteöre det belopp, som enligt 3 mom. legat till grund vid uträknandet av de i vederbörlig tabell angivna utskylderna.

Tabellerna skola — — — antal kronor.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1964 och skall äga tillämpning i avseende å beräkning av preliminär A-skatt från och med nämnda dag.

¹ Senaste lydelse av 4 § 1 mom. se 1962:595.

Till utskottet har hänvisats följande i anledning av propositionen väckta motioner, nämligen

1) de likalydande motionerna I: 369 av herrar *Adolfsson* och *Lager* samt II: 447 av herr *Hermansson m. fl.*, vari hemstälts, »att riksdagen avslår proposition nr 18, samt att riksdagen i detta sammanhang uttalar sig för att nödvändiga förstärkningar av statens inkomster i första hand sker genom ökad beskattning på de stora förmögenheterna samt genom skatteuttag på värdeökningen på aktier»;

2) de likalydande motionerna I: 551 av herr *Bengtson m. fl.* och II: 686 av herr *Hedlund m. fl.*, vari hemstälts, »att riksdagen vid behandlingen av propositionen nr 18 måtte avslå Kungl. Maj:ts förslag om slopande av rätten till avdrag vid inkomsttaxeringen för folkpensionsavgift»;

3) de likalydande motionerna I: 559 av herr *Lundström m. fl.* och II: 694 av herr *Ohlin m. fl.*, vari hemstälts, »att riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts förslag i propositionen nr 18 om slopande av avdragsrätten för folkpensionsavgift»;

4) de likalydande motionerna I: 572 av herr *Virgin m. fl.* och II: 682 av herr *Heckscher m. fl.*, vari hemstälts, »att riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts förslag i proposition nr 18 angående slopande av avdragsrätten för folkpensionsavgiften»; ävensom

5) motionen I: 426 av herr *Ferdinand Nilsson*, vari hemstälts, »att riksdagen ville avslå Kungl. Maj:ts förslag om provisoriskt avskaffande av rätt till avdrag vid statlig och kommunal beskattning av erlagda folkpensionsavgifter».

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för de i motionerna framställda yrkandena, får utskottet, i den mån redogörelse härför ej lämnas i det följande, hänvisa till motionerna I: 426, II: 447, II: 682, II: 686 och II: 694.

Rörande motiveringen för de i propositionen framlagda förslagen hänvisar utskottet till ovannämnda statsrådsprotokoll. Redogörelsen härutinnan återfinnes under följande rubriker å nedan angivna sidor i propositionen, nämligen

Inledning, s. 5—9.

Departementschefen, s. 9—13.

Av innehållet i de förevarande motionerna må här återges följande.

I motionerna I: 369 och II: 447 framhålles att man från motionärernas sida tidigare starkt kritiserat nu gällande ordning för uttagandet av folkpensionsavgiften, som innebär att denna verkar regressivt, d. v. s. hårdare drabbar de mindre inkomsttagarna. Folkpensionsavgiften liksom andra sociala avgifter borde uttas på annat sätt. Men denna kritik innebär inte att man

kan godkänna den av regeringen nu föreslagna åtgärden, som medför en skattehöjning i alla inkomstlägen. Det finns andra möjligheter att skaffa staten ökade intäkter utan att löntagarna med vanliga inkomster ytterligare skall belastas.

I *motionerna I:551* och *II:686* anföres bl. a. följande. De reformförslag som inrymmes i statsverkspropositionen kan enligt motionärernas mening i stort sett anses så angelägna att de inte längre bör skjutas på framtiden. Huvudparten av den aktuella inkomstförstärkningen i budgeten för 1964/65 skall enligt regeringens förslag uppnås genom upphävande av rätten till avdrag vid inkomsttaxeringen för folkpensionsavgift. Såsom framhålles i propositionen har avdragsrätten i fråga om folkpensionsavgiften vid den progressiva inkomstbeskattningen i förening med maximeringen av avgiften en starkt regressiv verkan. Då detta måste anses vara en orättvisa mot låg- och mellaninkomstgrupperna, har motionärerna i tidigare motioner förordat att folkpensionsavgiften som finansieringsmetod skall avskaffas. Motionärerna understryker angelägenheten av att så sker. Denna fråga torde avgöras vid behandlingen av det väntade förslaget från allmänna skatteberedningen.

Det av regeringen framlagda förslaget om avskaffande av avdragsrätten har dock enligt motionärernas mening betydande nackdelar. Det måste sålunda anses principiellt felaktigt att avdragsrätten avskaffas medan beskattningen av folkpensionerna skulle kvarstå. Även om folkpensioneringen är av annan karaktär än socialförsäkringar i övrigt, kan det inte anses riktigt att avskaffa avdragsrätten i fråga om folkpensionsavgifterna men behålla den i fråga om övriga pensionsförsäkringsavgifter. Spörsmålet om socialförsäkringsavgifternas konstruktion prövas, såsom framhållits, för närvarande av allmänna skatteberedningen som väntas framlägga sitt förslag härom redan under innevarande år. Det kan då inte vara rimligt att på sätt som föreslås av regeringen föregripa utredningens förslag. Administrativt sett medför regeringsförslaget att källskattetabellerna måste utbytas mitt under löpande inkomstår, vilket medför omfattande besvär för såväl beskattningsmyndigheterna som för skattebetalarna. Som en särskilt negativ faktor framstår att slopande av avdragsrätten innebär en utdebiteringshöjning, dvs. en för den enskilde ofrånkomlig skärpning av skattetrycket.

Motionärernas uppfattning är att regeringens förslag om slopande av avdragsrätten i fråga om folkpensionsavgiften måste avslås och att ifrågavarande inkomstförstärkning för staten i stället bör uttas genom höjning av skattesatserna på cigaretter samt på starksprit och vin.

Till stöd för yrkandet i *motionerna I:559* och *II:694* åberopas bl. a. följande. När allmänna pensionsberedningen år 1957 framlade sitt förslag till pensionsreform, innefattande en stegvis genomförd, kraftig standardförbättring av folkpensionerna under tioårsperioden 1958—1968, inneslöt i försla-

get en successiv höjning av folkpensionsavgiften. Allmänt ansågs det som en konsekvent åtgärd att de med folkpensionshöjningen stegrade kostnaderna skulle — därest behov uppkom — finansieras genom ett högre uttag av folkpensionsavgiften. 1958 års riksdagsbeslut om förbättrade folkpensioner innefattade också en höjning av denna avgift från 2,5 till 4 procent. Beslutet om avgiftshöjning biträdades av samtliga partier.

Den standardförbättring av folkpensionerna, varom förslag nu förelagts riksdagen i årets statsverksproposition, aktualiserar frågan om medlet att täcka de med pensionshöjningen förenade kostnaderna. Den av finansministern valda metoden att avskaffa rätten att vid inkomstbeskattningen göra avdrag för erlagd folkpensionsavgift kan motionärerna emellertid av många skäl inte tillstyrka.

Finansministern hänvisar som motivering för sitt förslag till att folkpensionsavgiften på grund av avdragsrätten och sin maximering verkar regressivt och hårdare belastande på mindre inkomster. Han bortser sålunda helt från det faktiska förhållandet att den högre inkomsttagaren som pensionär i regel har högre tjänste- eller annan pension vid sidan av folkpensionen och därför får behålla en mindre del av folkpensionen efter skatt än den som under sin aktiva tid har lägre inkomst. Folkpensionsavgiften räknad netto med hänsyn till avdragsrätten företeer en regressiv karaktär, men satt i relation till utgående folkpensionsbelopp efter skatt är avgiften netto i stort sett proportionell, snarast något progressiv. Finansministern bortser således nu från det existerande sambandet mellan avgiften såsom avdragsgill och förmånen som skattepliktig. Han tar hänsyn till det första men icke det senare förhållandet.

Finansministern förbigår även konsekvenserna för den enskilde skattebetalaren av avdragsrättens slopande såvitt angår den kommunala beskattningen. Om man utgår ifrån att kommunernas utgifter inte påverkas och att avdragsrättens slopande därför möjliggör en minskning av skatteuttaget med ca 0,40 kronor per skattekrona, så erhåller de mindre inkomsttagarna därigenom endast en obetydlig kompensation för bortfallet av avdragsrätten, medan däremot de större får vida mer än full kompensation därför. Kommunalskatten blir alltså höjd för de mindre och sänkt för de högre inkomsttagarna.

Mot bakgrunden av att socialförsäkringarnas finansiering är föremål för översyn genom allmänna skatteberedningen och att förslag — på särskild framställning härom från finansministerns sida — är att vänta från beredningen om några månader, framstår finansministerns förslag som överraskande omotiverat. Principen att pension beskattas medan pensionsavgift är avdragsgill har länge varit erkänd i vår skattelagstiftning. Veterligen överväger skatteberedningen icke någon ändring därvidlag i sitt förslag. Att för en tid av 18 månader kasta denna princip över bord kan inte vara rimligt.

Det bör i detta sammanhang noteras att förslag om att slopa avdragsrätten för folkpensionsavgiften framlades — såsom påpekas i propositionen — år 1960 av en av finansministern tillkallad utredningsman. Förslaget mötte under remissbehandlingen stark kritik.

Tvärtemot vad remissinstanserna då i allmänhet ansåg bryter finansministern ut frågan om folkpensionsavgiftens skattemässiga ställning, när skatteberedningen är i färd med att slutföra utarbetandet av sitt förslag i fråga om fysiska personers beskattning och socialavgifter, samt övergår till principen att beskatta såväl folkpensionsavgift som folkpension.

Det naturliga är enligt motionärernas mening att nu inte ändra i gällande system utan tillämpa den metod för finansiering av ökade folkpensionsförmåner som förut använts, senast 1958, d. v. s. ett högre uttag av folkpensionsavgift med bibehållen avdragsrätt för den avgiftsbetalande.

Riksdagen bör därför avslå finansministerns förslag och enligt motionärernas mening i stället besluta höja folkpensionsavgiften från 4 till 5 procent. Statsinkomsterna förstärkes härigenom med praktiskt taget samma belopp som avdragsrättens slopande skulle medföra för den statliga inkomstskatten.

Motionärerna berör därefter bl. a. budgetläget i stort och balanseringskraven.

I *motionerna I: 572* och *II: 682* lämnas till en början en ingående redogörelse med exemplifiering beträffande den fortgående penningvärdeförsämringen och det allt högre skattetrycket som är en följd av den förda politiken. I detta läge har motionärerna med förvåning tagit del av regeringens förslag om avskaffande av avdragsrätten för folkpensionsavgiften. Förslaget innebär en skärpning av progressiviteten, i varje fall för de redan tidigare särskilt hårt belastade mellangrupperna bland inkomsttagare. Därefter framhåller motionärerna följande.

Förslaget är så mycket mer förvånande som allmänna skatteberedningen erhållit finansministerns uppdrag att under 1964 lägga fram förslag rörande hela systemet för de fysiska personernas beskattning. Det borde ha varit en självklar sak att avvakta resultaten av beredningens överväganden innan ett förslag av så omfattande innebörd som här är fallet framlägges.

En fast princip för beskattningen i samband med försäkringar har i vårt land varit antingen att avdrag ej medgivits för betalda premier, i vilket fall utfallande försäkringsbelopp ej beskattats, eller också att erlagda premier fått avdragas, varvid utfallande försäkringsbelopp tagits upp till beskattning. För pensionsförsäkringar över huvud taget, därmed också för folkpensioneringen, har den senare metoden tillämpats. Syftet härmed har varit att på ett så långt möjligt rättvist sätt fördela en skattskyldigs inkomster på de år då de faktiskt åtnjutes. Varje pension är att betrakta såsom uppskjuten »lön». Väljer den skattskyldige att låta en del av sin »lön»

så att säga innestå till de år då han ej längre är aktiv, erhålles ett riktigare uttryck för hans skatteförmåga olika år om man uppskjuter beskattningen av den uppskjutna »lönen», tills denna faktiskt tillgodogöres av den skattskyldige.

Denna princip, som åtminstone tills vidare inte heller ifrågasättes av finansministern när det gäller enskilda pensionsförsäkringar, är lika motiverad vid en socialförsäkring sådan som folkpensioneringen. Även här utgår premier, kallade avgifter. Att inte lika höga avgifter uttages av alla och den utfallande pensionen sålunda ej står i relation till de inbetalda avgifterna, sammanhänger med den sociala karaktären hos folkpensionsförsäringen. I princip är avgiftssystemet upplagt så, att den som anses ha tillräcklig betalningsförmåga får betala full avgift, medan den som har en lägre betalningsförmåga får hjälp av samhället till resten av avgiften. Det förhållandet att de under senare år beslutade förbättringarna av folkpensionen inte åtföljts av en samtidig höjning av folkpensionsavgiften, trots att en enhällig parlamentarisk pensionsutredning år 1957 förordade detta, kan givetvis inte förändra det principiella förhållandet eller betaga folkpensionsförsäkringen dess karaktär av (social) försäkring.

Det anförda torde visa, att finansministerns uttalande om att folkpensionsavgiften skulle ha regressiv verkan är oriktig. Då förmånen utfaller får den skattskyldige betala skatt därå — efter sin skatteförmåga. Under den tid då avgift erlägges är han befriad från skatt för den inkomst del som han i framtiden avser att tillgodogöra sig och då erlägga skatt för. Den mot avgiften svarande inkomsten är under avgiftsåren att betrakta som obefintlig ur skatteförmågesynpunkt, och den bör därför icke beskattas. Det nu framlagda förslaget innebär att sådan inkomst beskattas två gånger, dels då den intjänas, dels då den tillgodogöres. Motionärerna kan icke biträda ett sådant förslag.

I propositionen redovisas en tabell, vari för olika inkomster anges den skatteökning som inträder för statsbeskattningens del. Hur situationen blir i fråga om kommunalskatterna underlåter departementschefen att visa, trots att avdragsrätten föreslås avskaffad även för kommunalbeskattningens del.

Ser man för kommunernas del isolerat på frågan om avdragsrättens avskaffande, måste man enligt motionärerna räkna med att det nytillkomna skatteunderlaget möjliggör en sänkning av utdebiteringsprocenten. Denna kan uppskattas till ungefär 40 öre per skattekrone. Motionärerna anför där- efter exempel på att lägre inkomsttagare vid ett genomförande av Kungl. Maj:ts förslag skulle missgynnas i förhållande till större inkomsttagare, vare sig vederbörande kommun skulle sänka utdebiteringen eller utdebiterings- satsen skulle bibehållas oförändrad, varigenom kommunen undgår en eljest nödvändig höjning av skattesatsen med 40 öre per skattekrone.

Vill man emellertid såsom departementschefen gjort vid redovisningen av förslagets verkningar helt bortse från avdragsrättens inverkan på utdebite-

ringens storlek och sålunda med oförändrad utdebitering jämföra skatterna före och efter avdragsrättens avskaffande, kräver fullständigheten — framhåller motionärerna — att man visar ökningen av såväl kommunal- som statsskatten. Härutinnan hänvisas till följande tabell:

Årsinkomst kr.	Skatteökning i kr. enligt regeringens förslag för	
	gifta	ensam- stående
8 000	71	85
10 000	98	126
12 000	118	152
16 000	154	205
20 000	199	249
25 000	249	279
30 000	289	304
50 000	314	324
100 000	369	369

I motionen I: 426 påpekas att förutsättningar i nuvarande läge saknas för att totalt bedöma inkomst- och utgiftsberäkningarna i statsverkspropositionen samt budgetbalansen. Härvid uppmärksammar motionären bl. a. uppslaget att såsom ett provisorium slopa avdragsrätten för folkpensionsavgifterna vid beskattning i stat och kommun; redan provisoriekaraktären av en så betydelsefull sak verkar stötande i fråga om någonting rent principiellt så betydelsefullt.

Även om en icke ringa del av folkpensionerna betalas med skattepengar, synes för närvarande folkpensionens karaktär av försäkring med premiebetalning i grunden framstå som oförändrad och kan inte genom ett provisorium omstöpas på detta sätt. Detta talar starkt för att dessa premiebelopp fortfarande skall vara avdragsberättigande så länge folkpensionsavgiften består. Uppmärksammas bör också att ett slopande av avdragsrätten för pensionsavgifterna icke kan bedömas alldeles skilt från avdragsrätten för kommunalutskylderna. Det populära argumentet att avdragsrättens slopande särskilt träffar »de stora», de bärkraftiga, gäller i än högre grad beträffande kommunalutskylderna. De utgår på hela inkomsten, medan pensionsavgifterna till sin räckvidd är begränsade att utgå endast på mindre eller medelstora inkomster. Uppenbarligen ligger det nära att förmoda att en reform i fråga om det ena avdraget drager det andra med. Frågan borde därför behandlas i sin helhet och inte plottras bort genom ett provisorium, som i detta sammanhang framstår som särskilt olämpligt.

Tillskottet till den aktuella budgetbalansen genom den föreslagna avdragsreformen blir enligt motionärens uppfattning inte större än att motsvarande belopp kan täckas av befintliga marginaler. En annan sak är att för ytterligare utgifter pengar kan vara erforderliga för att få det hela att gå ihop.

Utskottet

I finansplanen för budgetåret 1964/65 framhöll chefen för finansdepartementet att han fann en förstärkning av statens inkomster ofrånkomlig och att han därför ämnade föreslå upphävande av rätten till avdrag vid inkomsttaxeringen för folkpensionsavgift. Denna fråga har nu upptagits till närmare behandling i den föreliggande propositionen nr 18, vari alltså föreslås slopande av nämnda avdragsrätt. Departementschefen anför bl. a. att några principiella invändningar inte kan riktas mot en sådan åtgärd, eftersom avgifterna förlorat sin karaktär av försäkringsavgifter. Departementschefen anser inte heller att en avgiftsreform skulle föregripa ett kommande ställningstagande från allmänna skatteberedningen beträffande frågan om socialförsäkringsavgifterna. Den omläggning av avgiftsuttaget, som övervägs av beredningen, är nämligen av djupgående natur och tillika ett led i en allmän omprövning av hela skatte- och avgiftssystemet. Partiella och till äventyrs tidsmässigt begränsade förändringar i huvudsak inom ramen för gällande regler beträffande folkpensionsavgiften torde därför inte hindra en sådan allmän omprövning. Den skattehöjning som följer av avdragsrättens slopande begränsar sig — framhålles i propositionen — till sådana skattskyldiga som har att erlagga folkpensionsavgift och medför för därav berörda skattskyldiga med lägre inkomster blott obetydliga förändringar i skattebelastningen. Avdragsrätten föreslås upphävd fr. o. m. den 1 juli 1964. Vid 1965 års taxering, som avser inkomståret 1964, skall avdrag därför övergångsvis medges med hälften av folkpensionsavgiften. Avdragsrättens upphävande skall beaktas även i källskattehänseende. Nya tabeller för beräkning av preliminär A-skatt skall fastställas och tillämpas under andra halvåret 1964.

I de i ämnet föreliggande motionerna yrkas avslag å Kungl. Maj:ts förslag. Motionärerna i motionerna I: 369 och II: 447 vill också att riksdagen i sammanhanget uttalar sig för ökad beskattning på de stora förmögenheterna samt för skatteuttag på värdeökningen av aktier.

I motionerna I: 551 och II: 686 framhålles särskilt att ett slopande av avdragsrätten för folkpensionsavgiften medför en för den enskilde ofrånkomlig skärpning av skattetrycket. Det måste också enligt motionärerna anses principiellt felaktigt att avskaffa avdragsrätten men bibehålla beskattningen av folkpensionerna. Det kan inte heller vara rimligt att föregripa allmänna skatteberedningen, som innevarande år väntas framlägga sitt förslag om socialförsäkringsavgifternas konstruktion. Administrativa besvärligheter till följd av nya källskattetabeller mitt under löpande inkomstår påtalas även. — Motionärerna anvisar i stället andra vägar för att ernå erforderliga inkomstförstärkningar, nämligen genom höjda skattesatser på cigaretter

samt på starksprit och vin. — Härom föreligger särskilda motioner (I: 550 och II: 687), vilka kommer att behandlas av utskottet i ett senare sammanhang.

I motionerna I: 559 och II: 694 framföres invändningar mot departementschefens påstående att folkpensionsavgiften genom maximeringen till visst belopp och genom avdragsrätten verkar regressivt och hårdare belastande på mindre inkomster. I propositionen bortses — påpekar motionärerna — från det existerande sambandet mellan avgiften såsom avdragsgill och förmånen såsom skattepliktig. Departementschefen förbiser enligt motionärerna, såvitt angår den kommunala beskattningen, konsekvenserna för den enskilde skattebetalaren av avdragsrättens slopande. Vid en med anledning härav sänkt kommunal utdebitering erhåller de mindre inkomsttagarna endast en obetydlig kompensation, medan däremot de större inkomsttagarna får vida mer än full kompensation. Motionärerna erinrar också om det förslag om slopande av avdragsrätten för folkpensionsavgiften som år 1960 framlades av en av departementschefen tillkallad utredningsman, vilket förslag under remissbehandlingen mötte stark kritik med hänvisning bl. a. till allmänna skatteberedningen. Förslag om socialförsäkringarnas finansiering är att vänta från allmänna skatteberedningen inom några månader. Veterligen överväger beredningen inte någon ändring av principen om att pension beskattas medan pensionsavgift är avdragsgill. Att för en tid av 18 månader åsidosätta denna princip kan enligt motionärernas uppfattning inte vara rimligt. I stället bör — framhåller motionärerna — folkpensionsavgiften höjas från 4 till 5 procent. Härigenom skulle statsinkomsterna förstärkas med praktiskt taget samma belopp som avdragsrättens slopande skulle ge i statlig inkomstskatt. — Motioner härom (I: 602 och II: 695) behandlas av andra lagutskottet.

I motionerna I: 572 och II: 682 erinras om den fortgående penningvärdeförsämringen samt de stigande direkta och indirekta skatterna. Kungl. Maj:ts förslag innebär enligt motionärerna en ytterligare skärpning av progressiviteten, i varje fall för de redan tidigare särskilt hårt belastade mellangrupperna bland inkomsttagarna. Det borde enligt motionärerna ha varit en självklar sak att avvakta resultatet av allmänna skatteberedningens översyn av hela systemet för de fysiska personernas beskattning. Motionärerna hävdar också folkpensioneringens principiella karaktär av försäkring, såsom gäller i fråga om enskilda pensionsförsäkringar, med avdragsrätt för erlagda premier och beskattning av utfallande försäkringsbelopp. Ett slopande av avdragsrätten i förening med beskattning av utfallande folkpensioner skulle enligt motionärernas uppfattning leda till dubbelbeskattning. I motionerna riktas också invändningar mot att i propositionen endast redovisats den skatteökning, som vid en slopad avdragsrätt inträder för statsbeskattningens del. Därefter analyserar motionärerna verkningarna av en

sådan reform i fråga om kommunalbeskattningen och kommer till den slutsatsen att en skattskyldig med låga inkomster skulle missgynnas jämfört med en skattskyldig med stora inkomster, oberoende av huruvida vederbörande kommun skulle sänka utdebiteringen eller bibehålla den oförändrad.

För motionären i motionen I: 426 är redan provisoriekaraktären av det föreliggande förslaget stötande. För närvarande framstår nämligen folkpensionens karaktär av försäkring med premiebetalning i grunden såsom oförändrad och kan inte genom ett provisorium omstöpas på förslaget sätt. Motionären anser också att ett slopande av avdragsrätten för folkpensionsavgifterna inte bör bedömas skilt från avdragsrätten för kommunalutskylterna. Tillskottet till den aktuella budgetbalansen genom en avdragsreform blir enligt motionärens mening inte större än att motsvarande belopp täckes av befintliga marginaler. För kommunernas del framhålles det betydligt aktuellare kravet på kommunal skattutjämning.

I likhet med departementschefen finner utskottet att, såsom även framhållits i finansplanen för budgetåret 1964/65, en förstärkning av statens inkomster för nämnda budgetår är ofrånkomlig. Flertalet motionärer har också den uppfattningen men är inte ense med departementschefen om medlet för åstadkommande av en sådan förstärkning.

Motionärernas yrkanden grundas till väsentlig del på principiella invändningar mot det föreliggande förslaget. Såsom departementschefen visat har emellertid folkpensionsavgifterna förlorat sin karaktär av försäkringsavgifter, varför ett slopande av avdragsrätten för avgifterna inte direkt sammanhänger med frågan om skattskyldigheten för utfallande förmåner. Vad departementschefen uttalat härutinnan föranleder ingen erinran från utskottets sida.

I de inbördes likalydande motionerna I: 551 och II: 686, I: 559 och II: 694 samt I: 572 och II: 682 åberopas bl. a. att ett slopande av avdragsrätten för folkpensionsavgiften skulle föregripa resultatet av allmänna skatteberedningens utredningsarbete. Enligt utskottets mening får emellertid den föreslagna reformen ses som en tillfällig åtgärd, som inte kan föregripa en kommande allmän skattereform.

Vid ett ställningstagande till Kungl. Maj:ts förslag torde enligt utskottets mening avgörande betydelse inte få tillmätas motionärernas invändning att förslagets genomförande skulle leda till skärpt inkomstbeskattning. Vid lägre inkomster medför avdragsrättens slopande blott obetydliga förändringar i skattebelastningen. En grupp, nämligen folkpensionärerna, berörs inte av reformen. Med den uppfattningen att en inkomstförstärkning av budgeten är nödvändig och då vad motionärerna anfört inte föranleder utskottet att frånträda propositionsförslaget, får utskottet, med avstyrkande av de i ämnet föreliggande inbördes likalydande motionerna I: 369 och II: 447, I: 551 och II: 686, I: 559 och II: 694 samt I: 572 och II: 682 ävensom motionen I: 426, tillstyrka Kungl. Maj:ts förevarande förslag.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

A) att riksdagen, med avslag å följande motioner, nämligen

a) de likalydande motionerna I: 369 av herrar Adolfsson och Lager samt II: 447 av herr Hermansson m. fl., såvitt avser yrkandet om avslag å Kungl. Maj:ts förslag,

b) de likalydande motionerna I: 551 av herr Bengtson m. fl. och II: 686 av herr Hedlund m. fl.,

c) de likalydande motionerna I: 559 av herr Lundström m. fl. och II: 694 av herr Ohlin m. fl.,

d) de likalydande motionerna I: 572 av herr Virgin m. fl. och II: 682 av herr Heckscher m. fl., ävensom

e) motionen I: 426 av herr Ferdinand Nilsson, måtte med bifall till förevarande proposition nr 18 antaga vid propositionen fogade förslag till

1) lag om ändrad lydelse av 46 § 2 mom. kommunalskatte lagen den 28 september 1928 (nr 370);

2) förordning angående ändrad lydelse av 4 § 1 mom. förordningen den 26 juli 1947 (nr 576) om statlig inkomstskatt; samt

3) förordning om ändrad lydelse av 4 § 1 mom. uppbördsförordningen den 5 juni 1953 (nr 272);

B) att de likalydande motionerna I: 369 av herrar Adolfsson och Lager samt II: 447 av herr Hermansson m. fl. måtte, i den mån de icke kan anses besvarade genom vad utskottet ovan anført och hemställt, av riksdagen lämnas utan åtgärd.

Stockholm den 25 februari 1964

På bevillningsutskottets vägnar:

JOHN ERICSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar John Ericsson, Einar Eriksson, fröken Ranmark, herrar Stefanson, Yngve Nilsson, Wärnberg, Lundström, Gösta Jacobsson, Sundin och Hellebladh*; samt

från andra kammaren: herrar Magnusson i Borås, Brandt, Allard, Gustafson i Göteborg*, Kärrlander, Vigelsbo, Engkvist, Christenson i Malmö, Andersson i Essvik och Björkman.

* Icke närvarit vid justering av betänkanudet.

Reservation

av herrar *Stefanson, Yngve Nilsson, Lundström, Gösta Jacobsson, Sundin, Magnusson* i Borås, *Gustafson* i Göteborg, *Vigelsbo, Christenson* i Malmö och *Björkman*, vilka ansett

dels att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

»I finansplanen — — — (= utskottet s. 11 rad 2 uppfifrån—s. 13 rad 14 uppfifrån) — — — kommunal skatteutjämning.

De kritiska anmärkningar, som i de refererade motionerna framförts mot det i propositionen framförda förslaget att slopa avdragsrätten för folkpensionsavgiften, finner utskottet välgrundade.

Såsom redovisas i propositionen framlades förslag om slopad avdragsrätt för erlagd folkpensionsavgift i en av särskild utredningsman år 1960 utarbetad PM angående folkpensioneringens finansiering. Departementschefen meddelar i den nu framlagda propositionen att i de remissyttrandena över promemorian som särskilt berörde delfrågan om avdragsrätten 'förekom uttalanden såväl för som emot promemorieförslaget'. En närmare granskning av remissyttrandena ger emellertid vid handen att av de 32 myndigheter och organisationer som uttalade sin uppfattning i frågan 25 avstyrkte förslaget antingen av redovisade principiella skäl eller under hänvisning till att frågan hade samband med socialförsäkringarnas finansiering i övrigt samt skattesystemets totala utformning. Härom pågick utredningsarbete och resultatet av dessa utredningar borde avvaktas. Av de återstående remissinstanserna uttalade dessutom flera tveksamhet. Mot bakgrunden av den starka och nära nog enstämmiga kritik som förslaget mötte är det förvånande att det nu framlägges för riksdagen, inte minst därför att det utredningsarbete, som många remissinstanser ansåg borde först avvaktas, nämligen skatteberedningens översyn av skattesystemet inkluderande frågan om socialförsäkringarnas finansiering, nu är i sitt slutskede. Ett bifall till propositionen skulle därför innebära ett olyckligt föregripande av riksdagens kommande behandling av de i skatteberedningens prövning ingående spörsmålen. Skulle skatteberedningen och riksdagen t. ex. stanna vid att den systematik för beskattning och socialförsäkringsfinansiering, som ett reformerat skatte- och avgiftssystem bör präglas av, förutsätter avdragsrättens bibehållande, skulle denna få återinföras efter kort tid. Ett sådant handlande överensstämmer inte med den planmässighet, som enligt utskottets mening bör eftersträvas. Naturligtvis kan särskilda förhållanden motivera att en viss fråga brytes ut ur en pågående utredning och göres till föremål för särskilt beslut. Men några sådana omständigheter föreligger enligt utskottets mening inte i detta fall.

Utskottet vill i likhet med vad som skett i remissvaren understryka att avdragsrätten för erlagd folkpensionsavgift inte kan ses isolerad från den

skattemässiga behandlingen av folkpensionsförmånen, vilken i princip utgör skattepliktig inkomst hos pensionären. Länsstyrelsen i Stockholms län uttryckte i sitt remissyttrande över utredningsförslaget detta samband på följande sätt:

Rent principiellt synes pensionen kunna jämföras med lön, då den har samma ändamål som denna, och pensionen bör då i princip utgöra skattepliktig inkomst. Folkpensionsavgiften får närmast anses utgöra kostnader för denna pensionsintäkts förvärvande. Sådana kostnader är i vårt skattesystem avdragsgilla. Ett borttagande av avdragsrätten för folkpensionsavgiften skulle alltså även sett ur denna synpunkt bryta konsekvensen i skattesystemet.

Riksskattenämnden framhöll att ett slopande av avdragsrätten för folkpensionsavgiften men bibehållande av skatteplikten för folkpensionerna måste uppfattas 'såsom en obefogad dubbelbeskattning'.

Enligt TCO:s mening karakteriserades utredningens förslag 'av en uppseendeväckande brist på logik', därför att det beskattningsmässiga sambandet mellan (avdragsgill) avgift och (skattepliktig) förmån bröts. Det förtjänar vidare påpekas att, som Sveriges lantbruksförbund och RLF framhöll i sitt gemensamma remissyttrande, avdragsrättens slopande innebär att den skattskyldige först får erlægga en särskild folkpensionsavgift och sedan därtöver inkomstskatt i form av marginalskatt på den del av inkomsten, som han redan avstått.

Lantbruksförbundet och RLF påpekade också, vilket även framhålles i några av de nu väckta motionerna, att inkomsttagare i högre inkomstlägen för vilka avdragsrätten beträffande avgiften medför en relativt stark minskning av inkomstskatten, kan förutsättas vid uppnådd pensionsålder få erlægga en stor del av den mottagna folkpensionen i form av skatt. Folkpensionsavgiften räknad netto och ställd i relation till nettobehållningen av beskattad folkpension är därför i realiteten i stort sett proportionell.

Mot bakgrunden av ovan angivna förhållanden, den starka kritik som vid remissbehandlingen framkom mot förslaget att slopa avdragsrätten samt den omständigheten att riksdagen redan nästa år enligt föreliggande planer får ta ställning till skatteberedningens förslag, vari socialförsäkringarnas finansiering ingår som en viktig del, anser sig utskottet inte kunna tillstyrka den nu framlagda propositionen. Utskottet yrkar sålunda bifall till de i motionerna framställda avslagsyrkandena.

Vad angår frågan vilka andra åtgärder som vid ett avslag å Kungl. Maj:ts förevarande proposition bör vidtas för att nå erforderlig budgetbalans, vill utskottet här hänvisa till att förslag härom framförts motionsvägen. Riksdagen får senare ta ställning till dessa förslag. Utskottet nöjer sig här med att konstatera att ett bifall till propositionens förslag icke är nödvändigt för att nå den önskade täckningen av budgeten.

Utskottet vill slutligen påpeka att de siffror som i propositionen redovisats beträffande verkningarna av avdragsrättens slopande för de enskilda

i olika inkomstlägen hänför sig enbart till effekten på de statliga utskylderna. I fråga om kommunalskatten framhåller departementschefen att ett slopande av avdragsrätten 'möjliggör en i motsvarande mån lägre utdebitering än som eljest skulle ha fastställts'. Realistiskt torde man dock enligt statsrådet få räkna med att slopandet av avdragsrätten 'på sina håll' får konsekvenser även vid den kommunala beskattningen, d. v. s. en skatteköjning för den enskilde. Vad gäller innevarande år blir den individuella skatteköjningen ofrånkomlig och generell eftersom utdebiteringarna är fastställda. Under sådana förhållanden borde en redovisning också ha skett av skatteköjningarna för den enskilde om de kommunala utdebiteringarna bibehålles oförändrade. Utskottet visar här en sådan tablå, vilken också upptar de i propositionen lämnade siffrorna på skatteköjningarnas storlek i olika inkomstlägen.

Skatteköjning i olika inkomstlägen vid slopande av avdragsrätt beträffande folkpensionsavgift

Årsinkomst Kronor	Giftna		Ensamstående	
	Total skatt (statl. o. komm. ink.-skatt. Nuv. komm. utde- bit.)	Enbart statl. utskylder (prop:s siffror)	Total skatt (statl. o komm. ink.-skatt. Nuv. komm. utde- bit.)	Enbart statl. utskylder (prop:s siffror)
6 000	57 kr./år	29 kr./år	58 kr./år	28 kr./år
8 000	78	38	74	37
12 000	115	57	145	94
15 000	141	70	200	142
18 000	154	65	261	191
20 000	199	120	252	180
25 000	249	180	279	216
30 000	289	228	304	246
50 000	314	258	324	270
100 000	369	324	369	324

Den ensidiga redovisning som lämnats i propositionen finner utskottet anmärkningsvärd.»

dels ock att utskottet under A) bort hemställa,

»att riksdagen — med bifall till motionerna I: 369 av herr Adolfsson och Lager samt II: 447 av herr Hermansson m. fl., i vad motionerna avser förevarande del, motionerna I: 551 av herr Bengtson m. fl. och II: 686 av herr Hedlund m. fl., motionerna I: 559 av herr Lundström m. fl. och II: 694 av herr Ohlin m. fl. samt motionerna I: 572 av herr Virgin m. fl. och II: 682 av herr Heckscher m. fl. ävensom motionen I: 426 av herr Ferdinand Nilsson — måtte avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 18.»