

Förslag om sänkning av de statliga direkta skatterna

En översikt av 1949 års skatteutrednings betänkande

Av länsassessor Sten Wilkens

På våren 1949 begärde riksdagen en översyn av den statliga beskattningen. Främst gällde detta den direkta beskattningen. Man önskade få närmare klarhet i de omstridda frågorna om dessa skatters lämpliga avvägning och fördelning samt om deras verkningar i olika avseenden, på arbetsvilja, företagsamhet, sparande, deklarationsmoral o. s. v.

Den kommitté som tillsattes för ändamålet — 1949 års skatteutredning — fick i huvudsak parlamentarisk sammansättning. Utredningsupp-

draget blev under 1950 utvidgat även till sambeskattningsfrågan. Denna fråga hade varit under utredning av en annan kommitté — sambeskattningssakkunniga — vilken avgivit betänkande under 1949. Det visade sig emellertid svårt att på ett tillfredsställande sätt lösa sambeskattningsfrågan, om den inte fick sammankopplas med frågorna om ortsavdrag och skatteskalor för den statliga beskattningen. Då utredningen sysslade bl. a. just med dessa frågor, ansågs det lämpligt att den också

gräns åtnjutas med allenast det belopp, varmed premien översteg vinstandelen eller återbäringen. Enligt de nya bestämmelserna, som skola tillämpas även för försäkringar, som tecknats före den 1 januari 1951, har den ovannämnda gränsen höjts till 400 kr. för skattskyldig, som under beskattningsåret varit gift och levt tillsammans med andra maken (46 § 2 mom. 3/K. L.). Vidare har enligt de nya bestämmelserna stadgandet om reduktion för åtnjuten vinstandel eller premieåterbäring borttagits. Numera får avdrag sålunda åtnjutas inom ovannämnda gränser (200 för ensamstående, 400 för makar) för hela premiebeloppet.

Utvidgningar i fråga om försäkringsanstalters uppgiftsskyldighet

I taxeringsförordningen har vidtagits den för taxeringsnämnderna mycket betydelsefulla ändringen, att uppgiftsskyldigheten för försäkringsanstalterna utvidgats. 33 § b) sagda förordning stad-

gar numera, att uppgift skall lämnas för envar som uppburit belopp på grund av försäkring av den art, att skatteplikt för beloppet föreligger, såvida under året uppburna belopp sammanlagt uppgå till minst 200 kr. Även understödsföreningar äro skyldiga att lämna dylika uppgifter.

Jag har i denna artikel försökt återgiva huvuddragen av de författningsändringar som vidtagits beträffande försäkringstagares beskattning. Den som mera ingående vill studera dessa spörsmål, hänvisas till förarbetena till lagändringen: 1944 års allmänna skattekommittés betänkande II (S. O. U. 1948: 22), Kungl. Maj:ts proposition n:r 93 år 1950 samt bevillningsutskottets betänkande n:r 49 år 1950. De båda förstnämnda publikationerna lära dock numera vara slutsålda.

I de fall, som omnämnas å sid. 35, spalt 2 nederst, lära enligt vad som upplysts försäkringsbolagen ha överenskommit att lämna meddelande till skattemyndigheterna om ändringen.

tog upp sambeskattningsfrågan till ny prövning.

Utredningen har i sitt under december avgivna betänkande (S. O. U. 1951:51) redogjort för sina olika undersökningar rörande skatternas verkningar. Undersökningarna ha även omfattat frågorna om penningvärdeförsämringens inverkan på skatterna, om sambandet mellan beskattningen och de inkomstprövade sociala förmånerna samt om avvägningen mellan direkt och indirekt beskattning.

Utredningen finner att en lättnad i den direkta beskattningen för närvarande är ett samhällsintresse av största betydelse. Främst med hänsyn till arbetsvilja och deklarationsmoral måste det anses angeläget att det nuvarande trycket av den direkta beskattningen lättas. Härtill kommer en annan omständighet av stor betydelse, nämligen den penningvärdeförsämring som inträffat sedan skatteskalorna sist fastställdes år 1947. Denna penningvärdeförsämring har inneburit en skatteskärpning på två olika sätt: dels ha de skattefria ortsavdragen förlorat i värde och dels har den till beloppet högre men i verkligheten oförändrade inkomsten pressats upp i högre progressionsskikt i skatteskalen. Det visar sig att dessa verkningar varit starkast för de lägre inkomstgrupperna, eftersom ortsavdraget betyder relativt mera för dem än för de högre. Vid den kommunala beskattningen har emellertid detta förhållande för de lägre inkomstgruppernas del i någon mån reglerats genom den höjning av de kommunala ortsavdragen som trädde i kraft fr. o. m. 1952.

Utredningens förslag till nya beskattningsgrunder för den statliga inkomstskatten tar sikte på en allmän skattesänkning med verkningar i alla inkomstlagen. På grund av de omläggningar som föreslås i ortsavdragsberäkningen, i beräkningen av förvärvsavdrag för yrkesarbetande gift kvinna, i beskattningen av ensamstå-

ende med barn o. s. v. måste emellertid slutresultatet utfalla väsentligt olika för olika grupper av skattskyldiga. Verkningarna böra enligt utredningens mening ses gemensamt för kommunalskatt och statsskatt, varvid man bör jämföra den sammanlagda skatt, som betalats under 1951, med den sammanlagda skatt, som skall utgå om förslaget genomföres. Jämförelsen påverkas då också av de nya kommunala ortsavdragen, något som utredningen ansett riktigt, eftersom förslaget har ett direkt sammanhang med den kommunala ortsavdragsreformen och verkningarna av de båda reformerna lämpligen böra bedömas gemensamt. Hur skattesänkningen vid en sådan jämförelse skulle ställa sig för en gift person (vars hustru icke har yrkesarbete) och för en ogift person (utan barn) framgår av tabellen på sid. 39.

Utredningen föreslår att den statliga inkomstskatten skall beräknas enhetligt till 12 % på beskattningsbara inkomster upp till 8.000 kronor för äkta makar och 4.000 kronor för ensamstående. Dessa belopp motsvara i högsta ortsgroup en taxerad inkomst av 12.000 kronor för makar och 6.000 kronor för ensamstående. Först på den del av inkomsten, som överstiger dessa gränser, skall skatteprocenten vara stigande. Härigenom erhålles en proportionell marginalskatt inom ett mycket brett skikt i botten av skatteskalen, vilket varit ett önskemål ur många synpunkter, inte minst ur källskattesympunkt. Omläggningen får emellertid inte uppfattas så att man inom detta skikt skulle få en fullt proportionell statskatt. Även om skatteprocenten är en och densamma, kan skatten likväl icke bli helt proportionell mot inkomsten, eftersom ortsavdragen måste medföra att genomsnittsprocenten för skatten inte blir lika för högre och för lägre inkomster.

I samband härmed föreslår utredningen en höjning av de statliga ortsavdragen för gifta skattskyldiga, i

högsta ortsgrupp från nuvarande 3.000 kronor till 4.000 kronor. För ensamstående skattskyldiga gäller för närvarande att det statliga ortsavdraget minskar med stigande inkomst och slutligen helt bortfaller vid omkring 11.000 kronor taxerad inkomst. Enligt förslaget skall denna successiva minskning — som emel-

skärpt skatteskala för ensamstående. Hur de föreslagna skatteskallorna te sig, jämförda med nuvarande förhållanden, framgår av tabellen på sid. 40.

Utredningen har undersökt olika möjligheter till en lösning av frågan om beskattningen av makar, vilka båda ha inkomst. Enligt utredningens mening har undersökningen visat att

Sammanlagd kommunal och statlig skatt enligt nuvarande ordning och enligt utredningens förslag.

(Ortsgrupp III. Komm. utdebitering 10 kr. nu, 11 kr. efter förslaget.)

Års- inkomst	Gift				Ensamstående			
	Nu- varande skatt kr.	Skatt enligt utredningens förslag kr.	Skillnad i skatt		Nu- varande skatt kr.	Skatt enligt utredningens förslag kr.	Skillnad i skatt	
			kr.	%			kr.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2 000	90	—	90	100.0	117	56	61	52.1
3 000	190	106	84	44.2	295	261	34	11.5
4 000	366	216	150	41.0	508	478	30	5.9
5 000	563	421	142	25.2	739	694	45	6.1
6 000	767	638	129	16.8	992	911	81	8.2
8 000	1 218	1 071	147	12.1	1 550	1 394	156	10.1
10 000	1 709	1 505	204	11.9	2 155	1 940	215	10.0
12 000	2 233	1 938	295	13.2	2 823	2 548	275	9.7
15 000	3 098	2 656	442	14.3	3 833	3 563	270	7.0
18 000	4 101	3 526	575	14.0	4 976	4 678	298	6.0
20 000	4 851	4 191	660	13.6	5 824	5 432	392	6.7
25 000	6 938	5 983	955	13.8	8 039	7 507	532	6.6
30 000	9 224	8 020	1 204	13.1	10 339	9 748	591	5.7
40 000	13 982	12 332	1 650	11.8	15 233	14 378	855	5.6
50 000	19 140	17 034	2 106	11.0	20 527	19 321	1 206	5.9
60 000	24 640	22 139	2 501	10.2	26 027	24 515	1 512	5.8
80 000	36 098	32 726	3 372	9.3	37 621	35 276	2 345	6.2
100 000	47 998	43 826	4 172	8.7	49 521	46 376	3 145	6.4
200 000	111 356	104 260	7 096	6.4	113 015	106 988	6 027	5.3
300 000	182 072	171 827	10 245	5.6	184 003	174 644	9 359	5.1
400 000	255 072	240 677	14 395	5.6	257 003	243 494	13 509	5.3

lanåt brukat benämnas "ungkarls-skatten" — inte längre förekomma, utan ortsavdragen skola utgå med fasta belopp även för de ensamstående. Avdragets belopp föreslås för dem till 2.000 kronor i högsta ortsgrupp, alltså till hälften av ortsavdraget för makar. I stället skall avvägningen av skatten mellan makar och ensamstående åstadkommas på det sättet, att man begagnar två olika skatteskallor för den statliga inkomstskatten, en för gifta och en för ensamstående. "Ungkarlsskatten" skulle därför finnas kvar, ehuru i form av en något

sambeskattningen bör bibehållas såsom metod för makars beskattning. En särbeskattning anses av många skäl icke vara genomförbar, bl. a. därför att det icke är praktiskt möjligt att vid taxeringen göra en uppdelning av sådan inkomst, som intjänats av makarna gemensamt, exempelvis i förvärvskällorna jordbruk och rörelse. Även om denna kategori kunde undantagas från särbeskattningen, visar det sig vid den praktiska utformningen av ett särbeskattningssystem att man efter hand tvingas göra så många eftergifter mot

sambeskattningsprincipen, att slutresultatet närmast blir en halvmesyra utan den enkelhet och de fördelar, som man i allmänhet föreställer sig vara förenade med särbeskattning.

Utredningen har alltså funnit att sambeskattningen är tekniskt nödvändig för beskattning av makar. Sambeskattningen kan emellertid ut-

grunderna och därefter läggs ihop skattebeloppen och fördelar skatten på makarna i förhållande till vars och ens inkomster. Äkta makar skulle därigenom tillsammans få jämt dubbelt så stor skatt som en ensamstående med hälften av makarnas inkomst. Förhållandet mellan giftas och ensamståendes skatt skulle på

INKOMSTSKATTESKALORNA

Beskattningsbar inkomst tusental kronor	Skatteskala för gift		Skatteskala för ensamstående	
	Nuvarande skala	Av utredningen föreslagen skala	Nuvarande skala om reduktionen av ortsavdragen lägges in i skalan	Av utredningen föreslagen skala
1	2	3	4	5
0— 1	10	12	10.0	12
1— 2	11	12	13.6	12
2— 3	12	12	15.7	12
3— 4	14	12	18.4	12
4— 5	16	12	19.7	16
5— 6	16	12	21.8	16
6— 7	18	12	22.8	20
7— 8	18	12	24.4	20
8— 9	20	16	27.8	24
9— 10	20	16	24.0	24
10— 12	24	20	27.6	27
12— 14	28	25	31.6	30
14— 16	32	25	35.6	30
16— 18	36	30	36.0	34
18— 20	36	30	39.6	34
20— 25	40	35	40.0	38
25— 30	40	35	41.8	38
30— 40	45	40	45.9	42
40— 60	50	45	50.5	46
60—100	55	50	55.2	50
100—150	60	55	60.0	55
150—200	60	60	60.4	60
200—	70	65	70.0	65

formas på olika sätt. Bl. a. har undersökts den metod för sambeskattningen, som inom sambeskattningssakkunniga förordades i en reservation av Ebon Andersson. Denna metod innebär att man delar äkta makars gemensamma inkomst mitt itu, beräknar skatten på varje hälft enligt de för ensamstående gällande

detta sätt vara fixerat, vilket bl. a. innebär att en skattesänkning icke kan åstadkommas för de ensamstående utan att äkta makar samtidigt ges en skattesänkning utöver den betydande lindring som ligger redan i själva tudelningsprincipen. Enligt utredningens mening skulle ett sådant system innebära en alltför stor för-

del för makar i jämförelse med ensamstående. Särskilt i högre inkomstlägen blir skillnaden i skatt mellan de två kategorierna större än man ansett sig kunna acceptera. Tydligast framträda systemets olägenheter i dessa högre lägen, om man ser på de skatteökningar som skulle uppkomma exempelvis för en person som blir änkning.

Utredningen har även prövat olika sätt att modifiera tudelningsprincipen. Någon tillfredsställande lösning efter principiell linje har man dock icke funnit. Tudelningsmetoden kan emellertid få betydelse vid avvägningen av de två föreslagna skatteskalorna och i det förslag, som utredningen lägger fram, har i praktiken tudelningsmetoden genomförts upp till en beskattningsbar inkomst av 10.000 kronor för makar, motsvarande en taxerad inkomst av omkring 14.000 kronor.

I det nu gällande sambeskattnings-systemet mildras sambeskattningen för de gifta yrkeskvinnorna genom att de medgivits rätt till avdrag med hälften av sin inkomst, dock högst med 1.000 kronor. Detta s. k. förvärvsavdrag utgår som bekant inte till en hustru, som deltar i mannens verksamhet, t. ex. jordbruk eller rörelse, ehuru hon faktiskt sambeskattas med mannen. Att hustrur, som arbeta i mannens jordbruk eller rörelse, inte ha rätt till förvärvsavdrag har ofta påtalats som en orättvisa och man har gjort gällande att förvärvsavdraget bör utvidgas även till dem. En sådan utvidgning föreslogs också av sambeskattningsakkunniga men deras förslag mötte i denna del en mycket stark kritik, särskilt från länsstyrelsernas sida. Skatteutredningen har ansett denna kritik böra skänkas det största beaktande. Att i varje särskilt fall värdera en hustrus arbetsinsats i jordbruk eller rörelse anser utredningen inte vara möjligt. Att ge något mindre avdrag till ett fast belopp efter generell grund torde inte heller vara någon lycklig lös-

ning. Även en sådan utvidgning visar sig leda in i nya detaljregleringar av vansklig art.

Med hänsyn till dessa och även andra olägenheter, som äro förenade med det nuvarande förvärvsavdraget, har utredningen sökt finna en lösning, som kan ge möjlighet att helt eller till väsentlig del undvara förvärvsavdraget vid beskattningen. Avdraget infördes år 1947. Under åren dessförinnan förekom inte något förvärvsavdrag vid den statliga beskattningen. Anledningen till att det infördes var närmast den att avvägningen mellan ensamståendes och giftas ortsavdrag ändrades 1947. Tidigare hade ensamståendes ortsavdrag (före reducering) varit hälften av makars ortsavdrag, men 1947 ändrades förhållandet så att avdraget för ensamstående blev 2/3 av avdraget för ett gift par. Härigenom skärptes sambeskattningseffekten och för att motverka detta infördes det nuvarande förvärvsavdraget såsom ett provisorium.

När utredningen nu föreslår, att förhållandet mellan ensamståendes och makars ortsavdrag skall återföras till det läge, som gällde före 1947, bortfaller den väsentliga grunden till att förvärvsavdraget infördes. Om samtidigt marginalskatten — såsom nyss nämnts — bestämmes lika inom ett mycket brett inkomstskikt, som skulle omfatta de flesta äkta makar, anser utredningen att man vunnit en möjlighet att till väsentlig del undvara förvärvsavdraget och därmed ur skattesystemet avlägsna en latent tvistefråga, vilken visat sig icke kunna lösas utan allvarliga vådor för taxeringsarbetet. Utredningen har emellertid funnit sig böra bibehålla ett fast förvärvsavdrag om 300 kronor, vilket överensstämmer med vad som gäller vid den kommunala beskattningen.

Beträffande makars beskattning, i övrigt föreslås den tekniska ändringen att makarna vid beräkning av ortsavdrag skola tillgodoräknas hälft-

ten var av ortsavdraget. Vad den ena maken därvid icke kan utnyttja skall tillgodoföras den andra. Härigenom har man ansett sig vinna en bättre fördelning av skatten mellan makarna. Hittills har det vid giftermål ofta kunnat inträffa att, även om makarnas sammanlagda skatt minskat, hustrun likväl fått en viss skatteökning genom giftermålet. Denna psykologiskt olämpliga verkan bortfaller i hög grad, om ortsavdraget fördelas så som utredningen förordat.

Vidare föreslås att makar för beskattningsår, varunder de ingått äktenskap, alltid skola taxeras såsom av varandra oberoende skattskyldiga.

För änkor och särskilt för änklingar har med gällande bestämmelser icke kunnat undgås att de genom den andra makens död ofta få en skatteökning, trots att deras skatteförmåga kanske minskat i stället för ökat genom dödsfallet. För att något råda bot på detta förhållande föreslår utredningen den anpassningsåtgärden, att änklingar och änkor skola medges ortsavdrag såsom gifta vid taxering för det beskattningsår, under vilket andra maken avlidit, och för det därpå följande beskattningsåret.

Även i förmögenhetsbeskattningen föreslås lättnader av allmän räckvidd för dem som betala sådan skatt. Med hänsyn till penningvärdeförsämringen och för att underlätta sparandet föreslås att gränsen för skattskyldighet, som nu går vid en förmögenhet av 30.000 kronor, skall höjas till 40.000 kronor. Vidare har skatteskalen för förmögenhetsskatt ändrats så att progressionen blir mindre brant än den är för närvarande. En jämförelse mellan förmögenhetsskatteskalen nu och enligt förslaget visar följande.

FÖRMÖGENHETSSKATTESKALAN

Gällande skala		Av utredningen föreslagen skala	
Besk. förm. 1 000-tal kr.	%	Besk. förm. 1 000-tal kr.	%
30—100	6	40— 100	5
100—150	10	100— 200	10
150—200	12	200— 400	13
200—300	15	400—1 000	16
300—	18	1 000—	18

I fråga om barns förmögenhetsbeskattning föreslås den ändringen, att förmögenhetsskatten alltid skall beräknas gemensamt för föräldrar och hemmavarande barn under 1 år. När barnet fyllt 1 år, skall det däremot alltid betraktas såsom särskilt skattesubjekt och någon skattskyldighet för dess förmögenhet skall då icke åligga föräldrarna. För närvarande ha föräldrarna sådan skattskyldighet ända tills barnet fyllt 21 år, såvida barnet icke självt påföres statlig inkomstskatt.

Det föreslås att bestämmelserna om den s. k. 80 procent-spärren, vilka för närvarande ha provisorisk karaktär, göras definitiva. Då det visat sig att spärren i vissa fall icke medger den åsyftade begränsningen av skatterna till 80 procent av inkomsten, föreslås den tekniska utvidgningen att även den statliga förmögenhetsskatten i viss utsträckning skall kunna tas i anspråk vid skatte-reduktionen.

Utredningen föreslår inga ändringar i grunderna för kvarlåtenskapsskatten. Liksom i fråga om förmögenhetsskatten föreslås dock att gränsen för skattskyldigheten även vid kvarlåtenskapsskatten skall höjas från 30.000 till 40.000 kronor.

För juridiska personer föreslås den ändringen, att statsskatten för de ekonomiska föreningarna, vilken för närvarande utgår efter 32 %, skall höjas till 40 % av den beskattningsbara inkomsten, alltså till samma procentsats som gäller för aktiebolagen. Man har inte funnit motiverat

att bibehålla någon skillnad i skattesats för dessa båda slag av juridiska personer. Højningen gäller dock inte jordbrukets kreditkassor och inte heller sparbanker, hypoteksföreningar och bostadskreditföreningar, vilka sålunda alltjämt skulle betala statskatt efter 32 %.

I fråga om avvägningen mellan direkta och indirekta skatter finner utredningen att förutsättningarna för att välja en indirekt beskattningsform numera äro väsentligt annorlunda än tidigare och föreslår därför vissa undersökningar för ett slutligt ställningstagande till frågan om en ökad användning av indirekt beskattning.

Med den förskjutning som ägt rum i penningvärdet har det inte varit möjligt att anknyta utredningens förslag till någon viss ram för statliga utgifter. Den minskning i skatteintäkter för staten, som kan beräknas uppkomma om förslaget genomföres, anges i varje särskilt fall beräknad på skatteunderlaget vid 1949 års taxering. Enligt dessa beräkningar skulle förslaget medföra en intäktsminskning för staten av omkring 265 milj. kronor. På grund av inkomstutvecklingen sedan 1948 kommer emellertid skattebortfallet i ett mera aktuellt läge att röra sig om väsentligt högre belopp.

Utredningens förslag är inte i alla delar enhälligt. Det är enhälligt i fråga om skatteskalorna för inkomstskatten. De reservationer som anförts gälla frågorna om förvärvsavdrag för gift kvinna, förmögenhetsskatten och kvarlåtenskapsskatten.

Herr Hagberg föreslår sålunda att

yrkeskvinnor med barn under 14 år skola medgivas förvärvsavdrag — utöver 300-kronorsavdraget — med 25 % av inkomsten, dock högst med 1.000 kronor. Herrar Sandberg och Petrén föreslå att avdraget — 300-kronorsavdraget inräknat — skall utgöra 10 % av inkomsten, högst 800 kronor, för yrkeskvinnor utan barn och 20 % av inkomsten, högst 1.600 kronor, för yrkeskvinnor med barn under 16 år. I de nu nämnda reservationerna föreslås dessutom att 300-kronorsavdraget skall tillkomma även hustrur som deltaga i mannens jordbruk eller rörelse.

Herrar Henriksson och Rehn vilja däremot icke utvidga avdraget till sistnämnda kategori men höja förvärvsavdraget för yrkeskvinnor till 10 % av inkomsten, högst 1.000 kronor, samt avväga ortsavdragen annorlunda än enligt förslaget.

Herr Jonsson vill icke höja förvärvsavdraget för yrkeskvinnor men utvidga det föreslagna 300-kronorsavdraget till att gälla även för hustrur som deltaga i mannens jordbruk eller rörelse.

Annan utformning av förmögenhetsbeskattningen samt avskaffande av kvarlåtenskapsskatten påyrkas i olika reservationer av herrar Hagberg, Petrén, Sandberg och Söderlund.

Herrar Franzon, Hagberg och Söderlund föreslå uppflyttning även av sparbanker och övriga kreditinstitut i skattesats 40 %, medan herr Jonsson reserverar sig mot den föreslagna skatthøjningen för ekonomiska föreningar.