

SKATTENYTT

OFFICIELLT ORGAN FÖR TAXERINGSNÄMNSORDFÖRANDENAS RIKSFÖRBUND

DISTRIBUTÖR AV MEDDELANDE FRÅN RIKSSKATTEVERKET

Nr 4 1972

Förenklad löntagarbeskattning

Av skattedirektören Arne Gustafson

Utredningen om definitiv källskatt har i februari i år överlämnat ett betänkande angående principerna för en förenklad löntagarbeskattning (SOU 1971:11).

Uppdraget att utreda frågan om en definitiv källskatt för löntagare lämnades redan år 1960 till skattesystemutredningen, vilken tillsammans med företagsskatteutredningen bildade den s k allmänna skatteberedningen. I det betänkande med förslag till nytt skattesystem som allmänna skatteberedningen lämnade år 1964 hade emellertid frågan om en definitiv källskatt inte behandlats. Sedan skattesystemutredningens arbete i början av år 1965 förklarats avslutat lämnades uppdraget att undersöka möjligheterna att införa en definitiv källskatt till en särskild utredningsman, kammarrättspresidenten Gustaf Hedborg, och ett antal experter.

För utredningen om definitiv källskatt har utredningsuppgiften varit av teknisk natur. Utredningen har sålunda haft att undersöka möjligheterna att genom förändringar i nuvarande taxerings- och uppborrdsförfaranden utforma ett förenklat system för löntagarnas beskattning. Det har däremot legat utanför utredningens uppdrag att överväga mera betydande förändringar i de materiella beskattningsreglerna. I sistnämnda hänseende har utredningen haft att avvakta den reform som genomfördes år 1970 och grunda sina överväganden på de beskattningsregler som då infördes.

Definitiv källskatt

I den allmänna debatten har inte sällan gjorts gällande att beskattningen av löntagares inkomster borde kunna utformas som en definitiv källskatt. Det har därvid påståtts att sådana system tillämpas i andra länder. För utredningen om definitiv källskatt har det varit en väsentlig uppgift att undersöka dessa utomlands tillämpade system för löntagarbeskattning.

Utredningen konstaterar att en definitiv källskatt i egentlig mening inte tillämpas i något av de länder, vars beskattningssystem utredningen studerat. Vad man i

vissa länder uppnått är ett så väl avvägt preliminärskatteavdrag på löntagares inkomst att detta för ett stort antal skattskyldiga så nära svarar mot den "riktiga" skatten att man i viss utsträckning kunnat avstå från att årligen avkräva de skattskyldiga deklaration i och för taxering och slutlig debitering.

En i verklig mening definitiv källskatt är enligt utredningens mening inte heller möjlig att genomföra i Sverige. Vad som kan eftersträvas är en förenklad löntagarbeskattning av den typ som tillämpas i vissa andra länder. De utländska system som främst tilldragit sig utredningens intresse är det i Västtyskland och Österrike tillämpade Lohnsteuer-systemet samt det i England och Irland praktiserade P.A.Y.E.-systemet. Dessa båda system är enligt utredningens mening de mest utvecklade för löntagares beskattning. De innebär visserligen inte principiellt att erlagd skatt vid källan blir definitiv men i praktiken kommer löntagarens preliminärt betalda skatt ofta att överensstämma med den slutligt beräknade.

FLB-systemets huvuddrag

Den i betänkandet diskuterade ordningen för löntagares beskattning har kallats FLB-systemet. Inom detta system avses med vissa undantag alla löntagare och pensionärer skola beskattas. Jordbrukare, rörelseidkare och ägare av hyresfastigheter kan däremot givetvis inte omfattas av systemet.

Inom FLB-systemet skall enligt de grunder den lokala skattemyndigheten meddelar källskatt erläggas inte bara på huvudinkomst av tjänst utan också på biinkomst, d v s på lön eller arvode från annan än huvudarbetsgivare. Den lokala skattemyndigheten skall vid inkomstårets början tillställa den skattskyldige dels skattekort (debetsedel) för källskatteavdrag på huvudinkomst, dels skattekort för källskatteavdrag på biinkomst. Vid källskattdebiteringen skall myndigheten också beakta beräknelig sidoinkomst eller underskott av kapital eller villafastighet. Detta skall ske genom att det skattekort som avser huvudinkomst förses med anteckning om jämkning uppåt eller nedåt av inkomsten före beräkning av källskatt. Samtliga de avdrag en löntagare är berättigad till skall inom FLB-systemet i princip tillgodoföras honom redan vid källskatteberäkningen. Avdragen bör härvid vara beräknade med sådan noggrannhet att någon omprövning av dem inte skall behöva ske efter inkomstårets utgång. I den mån avdragen inte kan beaktas vid utformningen av källskatttabellerna skall hänsyn till dem tas genom jämkning, d v s genom att den skattskyldiges huvudinkomst minskas med avdragsbeloppet innan källskatt beräknas. De vanligaste och mest okomplicerade avdragen avses kunna tillgodoföras löntagaren av arbetsgivaren enligt generella anvisningar och sålunda utan särskilt jämningsbeslut av myndighet. I övriga fall skall den lokala skattemyndigheten meddela beslut om jämkning.

Efter inkomstårets utgång skall myndigheterna med ledning av de uppgifter de har från källskattdebiteringen, ev jämkning och arbetsgivarnas redovisning sammanställa en preliminär slutavräkning för varje skattskyldig. I princip skall denna sammanställning innefatta alla för den slutliga skatteberäkningen erforderliga upp-

gifter. I praktiken förväntas den kunna göra det för omkring 3 milj. skattskyldiga. I dessa fall skulle någon medverkan från de skattskyldigas sida sålunda egentligen inte vara nödvändig. Utredningen har dock förutsatt att den preliminära avräkningen i regel skall tillställas de skattskyldiga för att av dem bekräftas eller korrigeras. Sedan detta skett vidtar slutavräkningen. Denna kan i och för sig resultera i överskjutande eller kvarstående skatt, men betydande skillnader mellan preliminär och slutlig skatt beräknas uppkomma endast undantagsvis.

Källbeskattning av bi- och sidoinkomster

Enligt utredningens statistiska beräkningar utgör antalet inkomsttagare med biinkomst av anställning vid 1972 års taxering omkring 1 milj. Det sammanlagda beloppet av dessa biinkomster beräknas uppgå till närmare 4 miljarder kr. En utvidgning av källbeskattningen till att omfatta även biinkomster bör med hänsyn härtill vara ägnad att väsentligt öka effektiviteten i den preliminära beskattningen.

Källskatt på huvudinkomst av tjänst skall enligt FLB-systemet i likhet med vad nu är fallet i regel beräknas enligt tabell. För källbeskattningen av biinkomst är däremot enligt utredningens mening tabellavdrag inte lämpligt. I stället förordas att skatt på biinkomst skall uttas enligt en av den lokala skattemyndigheten fastställd procentsats. Denna skall i princip motsvara den skattskyldiges marginalskattesats och beräknas med ledning av de uppgifter myndigheten har från senaste slutavräkning. Samma procentsats är avsedd att tillämpas på varje biinkomst som den skattskyldige uppbär.

Den lokala skattemyndigheten skall sålunda vid preliminärskattedebiteringen utan den skattskyldiges medverkan fastställa procentsats för beskattning av biinkomst. Ett antal skattekort med uppgift om denna procentsats skall tillställas varje inkomsttagare. Den skattskyldige behöver alltså inte begära att få sådant skattekort utfärdat.

Med införandet av källbeskattning av biinkomst blir arbetsgivare i princip alltid skyldig att innehålla skatt vid utbetalning av löner och arvoden. Han behöver därvid inte undersöka om han är den skattskyldiges huvudarbetsgivare eller ej utan har blott att verkställa skatteavdrag enligt det skattekort som arbetstagaren överlämnat. För det fall denne inte lämnat något skattekort avses arbetsgivaren bli skyldig att innehålla skatt enligt en generell skattesats på 65 procent.

Enligt utredningens mening bör även löntagare som har sidoinkomst eller underskott av villafastighet eller kapital kunna beskattas enligt FLB-systemet. Antalet inkomsttagare med sådan positiv eller negativ sidoinkomst utgör 1,6—1,7 milj.

En direkt källbeskattning av här nämnd sidoinkomst är visserligen i viss utsträckning teoretiskt tänkbar men enligt utredningens mening praktiskt olämplig. Däremot är det möjligt att på indirekt väg beakta löntagares sidoinkomster av kapital och villafastighet. Detta kan ske på så sätt att den lokala skattemyndigheten vid källskattedebiteringen fastställer att huvudarbetsgivaren vid skatteberäkningen skall öka eller minska löntagarens inkomst med ett belopp som svarar mot den beräkna-

de sidoinkomsten eller underskottet. Utredningen förordar denna ordning och försätter härvid att sidoinkomsten i regel kan tillfredsställande beräknas med ledning av uppgifter från senaste slutavräkning, alltså utan medverkan från den skattskyldiges sida. I samband med slutavräkningen måste dock den skattskyldige uppge sina verkliga kapitalinkomster etc för korrigering av de förhandsuppskattade beloppen.

Förenklade avdragsregler

Såsom förut nämnts är det nödvändigt att löntagarens avdrag kan inom FLB-systemet beräknas på förhand och med sådan säkerhet att omprövning av avdragen efter inkomstarets utgång inte blir erforderlig. I varje fall är detta nödvändigt i fråga om de vanligaste avdragen. För att verklig förenkling skall uppnås bör dessa avdrag också kunna fastställas på ett enkelt sätt.

Såvitt gäller kostnaderna för intäkternas förvärvande delar utredningen vid sin undersökning av förenklingsmöjligheterna in dessa i tre grupper, nämligen kostnader för resor mellan bostad och arbetsplats, kostnader i samband med tjänsten som arbetsgivaren i regel utbetalar särskild ersättning för och kostnader för arbetsverktyg, facklitteratur m m som den anställde i allmänhet själv får stå för.

Avdraget för kostnader för resor mellan bostad och arbetsplats är det vanligaste av avdragen vid beräkning av tjänsteinkomst. Vid 1972 års taxering beräknas inte mindre än 2,3 milj. löntagare vara berättigade till sådant avdrag. Såvitt gäller avdrag för billigt färdmedel, främst allmänt kommunikationsmedel, föreligger enligt utredningens uppfattning goda möjligheter att utforma enkla schabloner för avdragsberäkningen. Sådana tillämpas för övrigt redan nu i betydande utsträckning enligt i länsanvisningarna givna grunder. Bilkostnadsavdraget är svårare att förenkla men även detta avdrag bör, då fråga är om relativt korta vägsträckor och därmed begränsade årskostnader, kunna förenklas så att regelmässig efterkontroll inte behöver vidtas.

Även i fråga om kostnader för arbetsverktyg o d tillämpas redan nu i viss omfattning schablonvärden för olika yrkesgrupper såsom målare, skogsarbetare m fl. Utredningen anser att sådana schablonmässigt beräknade yrkesgruppsavdrag bör kunna ges en ökad tillämpning. Härigenom kan undvikas att ett stort antal löntagare tvingas framställa särskilda yrkanden om avdrag för en mängd olika småutgifter för intäkternas förvärvande för att få dessa beaktade vid inkomstberäkningen.

Enligt gällande regler utgör ersättningar, som staten, kommun och vissa offentliga institutioner utbetalar till sina anställda för bestridandet av vissa med tjänsten förenade kostnader, t ex resekostnader och fördyrade levnadskostnader vid tjänsteresa, inte skattepliktig intäkt. Å andra sidan får de kostnader som ersättningarna är avsedda att täcka inte dras av vid beskattningen. Enligt utredningens uppfattning bör det vara möjligt att i viss utsträckning införa skattefrihet också för kostnadsersättningar, som utbetalas till anställda i enskild tjänst. Härigenom skulle en betydande del av de 400 000—500 000 löntagare, som nu beräknas erhålla sådana

ersättningar, inte längre behöva redovisa dessa och yrka avdrag för motsvarande kostnader vid beskattningen.

Beträffande de allmänna avdragen gäller att dessa inte gärna kan schabloniseras. Vissa av dem kan ändå tillgodoföras utan medverkan av den skattskyldige. Detta gäller bl a avdraget för den obligatoriska sjukförsäkringsavgiften. I fråga om andra avdrag, exempelvis avdrag för periodiskt understöd, föreligger knappast några för-
enklingmöjligheter. Flertalet sådana avdrag åtnjuts emellertid endast av ett relativt fåtal skattskyldiga och blir med hänsyn härtill inte alltför komplicerande inom FLB-systemet. Ett avdrag, det sk sociala avdraget för kapitalförsäkringspremier m m, kan dock inte med lätthet inpassas i systemet. Anledningen härtill är dels att försäkringsavdraget är mycket vanligt — 2,8 milj. skattskyldiga yrkar sådant avdrag — dels att det inte kan schabloniseras med hänsyn till att avdragsrätten i fråga har till syfte att stimulera försäkringssparandet. Eftersom försäkringsavdragets tillgodoförande skulle i hög grad komplicera FLB-systemet har utredningen ifrågasatt att denna avdragsrätt slopas.

Som förut nämnts avses vissa avdrag skola medges vid källbeskattningen utan myndighets prövning. De avdrag som sålunda skall tillgodoföras av arbetsgivare enligt generella anvisningar är avdraget för kostnader för resor mellan bostad och arbetsplats – utom bilresor – samt yrkesgruppsavdraget. För att få sådana avdrag medgivna behöver löntagaren alltså endast göra framställning härom till sin arbetsgivare.

Taxering

FLB-beskattningen avses i sin helhet skola administreras av den lokala skattemyndigheten. Detta innebär att den lokala skattemyndigheten även skall överta det gransknings- och bedömningsarbete som hittills utförts av taxeringsnämnderna.

Vad nu sagts innebär dock inte att taxering av löntagare aldrig skall ske. Det är bara de relativt okomplicerade fallen som undantas från taxering. Enligt utredningens mening bör bl a löntagare som har sidoinkomst av villafastighet eller kapital på mer än 5 000 kr eller en behållen förmögenhet som överstiger 100 000 kr fortfarande taxeras. Taxering måste också ske av löntagare, vars make är t ex rörelseidkare och därför skall taxeras. Omkring 4,5 milj. löntagare och pensionärer beräknas emellertid bli beskattade utan taxering.