

TOR:s yttrande

”Förenklad löntagarbeskattning” (S.O.U. 1972:11)

Sedan Taxeringsnämndsordförandenas riksförbund beretts tillfälle att till statsrådet och chefen för finansdepartementet avgiva yttrande över rubricerade betänkande, får förbundet härmed anföra följande.

Utredningens arbete har inte utmynnat i formliga förslag utan i ”ett kvalificerat underlag för en fortsatt diskussion på en allmänpolitisk nivå”. Därvid har utredningen fullföljt uppgiften att klarlägga utomlands praktiserade system, att analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att i vårt land efterbilda regelsystemet i något av de särskilda observerade länderna samt att ange förenklingar och rationaliseringar, som syns möjliga att överväga i avseende på löntagarnas beskattning i Sverige.

I betänkandet lämnas en fyllig redogörelse över utomlands tillämpade eller föreslagna system för källbeskattning av löneinkomst. Det konstateras att inte i något land en i egentlig mening definitiv källskatt förekommer, d v s en ur systemet för fysiska personers beskattning utbruten skatt, som fungerar enbart genom avdrag vid utbetalningen av inkomstbeloppet. Man har endast genom varierande utformning av reglerna för beskattningsförfarandet kommit fram till källskattesystem, som bättre än det svenska ansluter den löpande skatten till den slutliga.

Utredningen har funnit Lohnsteuersystemen i Västtyskland och Österrike samt P.A.Y.E.-systemen i Storbritannien och Irland vara av största intresset från svenska synpunkter. Eftersom Lohnsteuersystemet i princip bygger på inkomstförhållandena under varje särskild avlöningsperiod, framkommer behovet av en årsutjämning. Vid P.A.Y.E.-systemet, det s k kumulativa systemet, sammanläggs den på den aktuella avlöningsperioden belöpande inkomsten med tidigare under året åtnjuten inkomst och beräknas skatten för perioden till skillnaden mellan skatten på den sammanlagda inkomsten och skatten på den vid föregående avlöningstillfälle sammanräknade inkomsten. I händelse av skattefordran för den anställda erhålles omedelbar restitution.

Ehuru det kumulativa systemet enligt utredningens uppfattning teoretiskt sett utgör ”en närmast idealisk källbeskattning”, finner utredningen med hänsyn till svårigheterna att administrativt behärska systemet ”möjligheter att införa ett generellt sådant förfarande för närvarande knappast föreligga”. Utredningens förslag till en förenklad löntagarbeskattning (F L B-systemet) bygger därför närmast på Lohnsteuersystemet.

Vid övervägande av vad i betänkandet redovisats i fråga om utländska förebilder finner väl förbundet utredningen kunna bygga sitt ställningstagande på åtskilliga beaktansvärda synpunkter. Det med en årsutjämning förenade betungande administrativa arbetet gör det emellertid enligt förbundets förmenande angeläget, att ett definitivt ställningstagande till frågan om en förenklad löntagarbeskattning fö-

regås av ytterligare överväganden rörande möjligheterna att anknyta till P.A.Y.E.-systemet.

Nu gällande ordning med preliminärskatteuttag, deklarations avlämnande och taxering kritiserar — enligt utredningen — såsom för gemene man krånglig och svåröverblickbar, en kritik som utredningen i mycket finner vara att återföra på de materiella reglernas innehåll och utformning. Utredningen har enligt direktiven haft att pröva möjligheten till förenklingar. För ett betydande antal skattskyldiga med inkomst av tjänst anses ett förenklat förfarande kunna allvarligt övervägas. Härvid vore också ”tänkbart att skatteadministrativa fördelar skulle uppnås”. Taxeringsnämndernas ”tungrodda och omständliga arbete” anses rimligen i vissa hänseenden kunna ersättas med ”noteringar och verkställighetsbeslut” av tjänstemän vid de lokala skattemyndigheterna.

Vad utredningen i vissa punkter skisserat i fråga om huvuddragen för en förenklad löntagarbeskattning kan väl i och för sig betraktas som acceptabla lösningar för uppnående av det eftersträvade målet: löntagare tillkommande avdrag bör tillgodoföras honom redan vid källskatteberäkningen, varvid förutsättes utvidgad schablonisering, biinkomster beskattas, sidoinkomster i form av kapitalavkastning eller inkomst av egnahemsfastigheter avses under vissa förutsättningar kunna infogas i systemet; dock att i sistnämnda hänseende erforderliga beloppsgränser för skattefrihet skulle antingen kräva så stort skattebortfall eller för inkomsttagarna medföra så ofördelaktiga verkningar, att möjligheterna till förverkligande av reformen i denna del ter sig begränsade.

Möjligheterna att utan tidsutdräkt så begränsa och komprimera nuvarande mångskiftande avdragsmöjligheter, att de lätt låter sig infoga i ett system med definitiv källskatt ter sig emellertid små. Gällande marginalskatte- och sambeskattningsregler verkar också försvärande i avseende på genomförandet av en förenklad löntagarbeskattning. I själva verket framstår som mest naturligt, att vägen till det åsyftade målet sökes genom partiella reformer.

Förbundet finner för sin del åtskilligt vara att utträta för att inom ramen för nuvarande organisation nödig effektivisering av källskatten skulle kunna åstadkommas. Främst framstår här behovet av att bisysslorna infogas i källskattesystemet. Skäl finnes att — på sätt utredningen under kapitel 9 punkt 9.5 närmare angiver — utvidga källskattesystemet till att omfatta tillfälliga intäkter, försäkringsersättningar, periodiska understöd o. dyl. där ett mera strikt arbetsgivar- arbetstagarförhållande mellan parterna saknas. Här skulle för fysiska personer och dödsbon bära göras den begränsningen, att avdragsskyldigheten inskränktes till förmåner, som utgår från någon av förvärvskällorna jordbruksfastighet, annan fastighet och rörelse. Härigenom skulle anknytning skapas till reglerna i 37 § 1 mom TF om skyldigheten att lämna kontrolluppgift. En utvidgad schablonisering av avdragen för resor och kostnader för intäkters förvärvande skulle även befrämja källskattesystemet i dess nuvarande form. Den av utredningen upptagna frågan om slopande eller justering av det allmänna schablonavdraget torde bära avgöras först sedan erfarenheter vunnits av en förenkling av de nuvarande avdragsbestämmelserna.

Även om förbundet finner ett generellt genomförande av det av utredningen skisserade systemet för en förenklad löntagarbeskattning mindre påkallat och lämpligt, synes ett system för definitiv källskatt kunna tänkas för vissa kategorier skattskyldiga. Förbundet avser härvid närmast i riket ej mantalsskrivna personer, såväl dem som flyttat utomlands och skall för viss inkomst beskattas i Sverige — i det för riket gemensamma taxeringsdistriktet (GD) — som dem som tillfälligt vistas i Sverige (utlänningar). Dessa ha i regel endast löneinkomst från en eller flera arbetsgivare. Inkomsten torde i många fall ej uppgå till sådant belopp, att den statliga skatten utgår med progressivt belopp. Redan i utredningen om internationella skattefrågor år 1962 (S.O.U. 1962:59) var en sådan beskattning aktuell.

Förbundet utesluter vidare inte möjligheten, att källskatteavdragen för vissa pensionärer inom ramen för nuvarande system genom lämpliga undantagsbestämmelser skulle kunna elimineras. Förbundet åsyftar sådana folkpensionärer, som utöver folkpensionen saknar inkomst eller uppbär inkomst av så ringa beskaffenhet, att den till följd av reglerna om extra avdrag inte föranleder skattskyldighet.

Utredningen har ansett sig inte kunna prestera någon närmare beräkning av det allmännas större eller mindre kostnader för administrationen av FLB-systemet jämfört med nuvarande ordning. Det lär väl dock inte som utredningen antagit kunna betraktas som sannolikt, att uppkommande merkostnader för reformens genomförande "väsentligen" skulle komma att motsvara den inbesparing som beräknas uppstå genom att taxeringen i taxeringsnämnd av löntagare slopas. Härvid får särskilt beaktas att ett utvidgat jämningsförfarande kan komma att bli avsevärt tidskrävande. I den ekonomiska bilden måste också ingå kostnaderna för merarbete — utöver arbetsbesparande förändringar — som genom reformen komme att åläggas arbetsgivarna.

Förbundet vill från sina utgångspunkter särskilt peka på det betänkliga i att lekmannelementet helt försvinner vid förfarandet i första instans. Starkt bärande skäl — vilka förbundet i nuläget inte anser föreligga — måste krävas för att en sedan gammalt hävdvunnen princip sättes ur spel.

Förbundet vill till sist framhålla, att detsamma i och för sig inte ställer sig avvisande till ett ökat tjänstemannainslag i taxeringen. I yttrande över statskontorets utredningsrapport med principförslag till omorganisation av taxeringen i första instans har förbundet ställt sig helt positivt till därå framlagda förslag. Det synes önskvärt, att dessa föres ut till förverkligande och prövas, innan planerna på definitiv källskatt tar fastare form.