

Förslag till skatteomläggning m. m.

Av regeringsrättssekreteraren Reidunn Laurén

1972 års skatteutredning¹ har i slutet av mars i år avlämnat ett delbetänkande "Förslag till skatteomläggning m. m." (SOU 1974:20). Delbetänkandet har föranletts av tilläggsdirektiv som skatteutredningen fick 12.10.1973 i samband med att regeringen lade fram ett förslag till ekonomisk-politiska åtgärder i syfte att skapa ökad sysselsättning, stimulera offentlig och privat konsumtion samt bekämpa inflationen (prop. 1973:165). Genom tilläggsdirektiven fick skatteutredningen i uppdrag att som en provisorisk lösning i avvaktan på utredningens slutliga förslag utarbeta ett särskilt förslag i syfte att lindra marginaleffekterna för inkomstagare i mellaninkomstlägena och att beakta behovet av skattesänkning för inkomstagare med lägre inkomster. Som en riktpunkt för arbetet angavs en kostnadsram på ca 4 miljarder kronor. Vidare ålades utredningen att anvisa lämpliga finansieringsvägar för förslaget. Som en tänkbar metod nämndes därvid uttag på produktionen efter likartade principer som tillämpats i samband med de senaste årens skattesänkingsreformer. Förslaget skulle utarbetas skyndsamt för att kunna läggas till grund för ett beslut vid 1974 års riksdag. I delbetänkandet redovisar utredningen sitt uppdrag enligt tilläggsdirektiven. I det följande redogörs i korthet för utredningens förslag.

Som en bakgrund till sitt förslag lämnar utredningen en redogörelse för bl. a. individuella effekter av nuvarande skatte-, avgifts- och bidragssystem. Utredningen framhåller inledningsvis att begreppet marginaleffekt i den aktuella skattepolitiska debatten har använts i olika betydelser, bl. a. i en mycket vidsträckt mening där man vid beräkningarna även tagit hänsyn till de ändringar som under en viss given tidsperiod ägt rum i skatte-, avgifts- och bidragsreglerna. Det är därför av väsentligt intresse att man vid en diskussion av marginaleffekterna klargör i vilken betydelse uttrycket används. Utredningen har för sin del definierat begreppet marginaleffekt som den sammanlagda effekten av att en viss bestämd inkomstökning leder till skatte- och avgiftsökning och samtidigt medför reducering av inkomstprövade bidrag.

För att belysa de individuella effekterna av nuvarande system för inkomstagare i aktiv ålder har utredningen bl. a. undersökt förhållandena under perioden 1968–1974 för löntagare i två representativa lönelägen, nämligen genomsnittlig industriarbetarlön och genomsnittlig industritjänstemannalön. Inkomstutvecklingen och ut-

¹ Ledamöter i utredningen är f. d. riksdagsledamoten Erik Brandt (s), ordförande, samt riksdagsledamoten Alvar Andersson (c), kanslirådet Gunnar Björne, riksdagsledamöterna Arne Gadd (s), Carl-Henrik Hermansson (vpk), Gördis Hörnlund (s), Valter Kristenson (s) och Eric Krönmark (m), fil. dr. Rudolf Meidner (LO), riksdagsledamoten Ingemar Mundebo (fp), förbundssekreteraren Sune Tidefelt (TCO), direktören Stig Svensson (ICA, arbetsgivarrepresentant) och direktören Lars Tobisson (SACO). Utredningen biträdades av experterna kanslirådet Bertil Edlund, departementsrådet Gustav Jönsson, assessorn Leif Lindstam och departementssekreteraren Alf Nilsson. Sekreterare i utredningen är regeringsrättssekreteraren Anders Swartling och biträdande sekreterare regeringsrättssekreteraren Reidunn Laurén.

fallet av skatte-, bidrags- och avgiftsregler har beräknats för ett antal familjetyper i de två nämnda lönelägena. Härav framgår bl. a. följande. En jämförelse mellan den disponibla inkomst (skattepliktig inkomst + bidrag ./. inkomstskatt ./. avgifter) som dessa löntagare haft under perioden och den disponibla inkomst de skulle ha haft om lönen legat på en 10 % högre nivå, visar att marginaleffekten successivt har ökat. Marginaleffekten år 1974 har beräknats variera, beroende på familjetyp, mellan 63,5 % och 81,1 % för löntagare med industriarbetarlön och mellan 62,6 % och 89,0 % för löntagare med industritjänstemannalön. En jämförelse mellan bruttoinkomstökning och ökning av disponibel inkomst för samma kategorier löntagare från år 1968 till år 1973¹ visar att vid beräkning i löpande priser ökningen av disponibel inkomst i regel överstiger 50 % och i ett fall 100 % av bruttoinkomstökningen (gift skattskyldig med genomsnittlig industriarbetarlön, hemmame och 3 barn). Om ökningen av disponibel inkomst i stället räknas i fasta priser har den varit betydligt lägre och för löntagare med genomsnittlig industritjänstemannalön har den disponibla realinkomsten i vissa fall t. o. m. minskat.

Beträffande folkpensionärer konstateras i betänkandet att de särskilda förmåner som utgår till dessa inkomsttagare i form av hustrutillägg, kommunalt bostadstillägg och extra avdrag vid beskattningen medför att folkpensionärer i lägre inkomstskikt har en betydligt högre disponibel inkomst än andra skattskyldiga i samma inkomstlägen. Å andra sidan medför avtrappningen av förmånerna att folkpensionärerna får större marginaleffekter. Om man antar att statlig inkomstskatt tas ut enligt nuvarande regler och den kommunala utdebiteringen är 24 kr/skr blir marginaleffekten i regel 91,3 % i de inkomstskikt där både tillägg och extra avdrag avtrappas.

Vad gäller själva förslaget framhåller utredningen att detta är avsett att fungera endast som ett provisorium under några år. Det har därför inte ansetts möjligt eller lämpligt att föreslå lösningar som skiljer sig alltför mycket från nuvarande ordning utan förslaget har inriktats på relativt enkla ändringar i nuvarande skatte- och bidragssystem. Utredningen har inte heller gått närmare in på prisutvecklingens inverkan på beskattningens fördelningspolitiska målsättningar. Det betonas vidare att förslaget inte avser en total skattesänkning utan innebär en omfördelning av skatterna mellan inkomsttagarna och en ändring av formerna för skatteuttaget.

Åtgärder för lindring av marginaleffekter och skattesänkning

Sjukförsäkringsavgiften

Mot bakgrund av att folkpensionsavgiften nyligen slopats har utredningen ansett det naturligt att gå vidare på samma väg genom att slopa sjukförsäkringsavgiften för löntagare. Som en följd av att avgiften slopas kommer löntagarnas rätt att vid taxeringen göra avdrag för avgiften givetvis automatiskt att upphöra. Nettoresultatet blir en skattelättnad på 300–400 kr/år i de flesta inkomstlägen upp till en årsinkomst på 150 000 kr. Uttryckt i procent av den totala inkomstskatten blir lättnaden betydligt

¹ År 1974 har inte medräknats, eftersom beräkningarna för detta år försvåras av att sjukpensioneringen numera är skattepliktig och utgår efter andra grunder än tidigare.

större i lägre än i högre inkomstlagen. Ett slopande av sjukförsäkringsavgiften innebär vidare att man kommer ifrån den nuvarande variationen i avgiftsuttag mellan olika försäkringskassor och att det administrativa förfarandet i avsevärd mån förenklas.

Löntagarnas sjukförsäkringsavgift skall enligt förslaget ersättas av en höjd socialförsäkringsavgift för arbetsgivarna (se nedan angående finansieringen). Detta aktualiserar frågan hur avgiftsuttaget skall utformas för övriga inkomsttagare. Utredningen har ansett det uppenbart att avgift bör tas ut på inkomst av annat förvärvsarbete än anställning. En mer tveksam fråga har varit i vilken mån avgift fortfarande bör tas ut på inkomst av annan fastighet, kapital m. m. Utredningen har här funnit att starka administrativa skäl talar för att egenavgifter för sjukförsäkringen i fortsättningen bör begränsas till inkomst av annat förvärvsarbete.

Grundavdrag och statsskatteskala

Utredningen föreslår att marginalskatten i mellaninkomstskikten lindras genom en övergång till fasta grundavdrag och samtidigt justering av statsskatteskalan. De statliga och kommunala grundavdragen skall således tillgodoräknas alla skattskyldiga med ett fast belopp på 4 500 kr och nuvarande avtrappning upphör. Någon annan ändring av grundavdragen föreslås i princip inte.

Vid utformandet av den nya statsskatteskalan har utredningen haft att ta hänsyn till flera olika omständigheter. Skattesatserna för de lägsta skikten bör sänkas något med hänsyn till behovet av skattesänkning för låginkomsttagare. I samband med övergången till fasta grundavdrag måste även statsskatteskalan ändras så att den i erforderlig mån kompenserar för det bortfall av både statlig och kommunal inkomstskatt som annars skulle ske i de inkomstskikt där grundavdragen för närvarande avtrappas eller är helt eliminerade. Vidare bör skattesatsen i mellaninkomstskikten bestämmas i syfte att där lindra marginalskatten. Enligt utredningens mening bör också av fördelningspolitiska skäl en mindre höjning av skattesatsen ske i skalans övre delar för att motverka inte avsedda skattelättnader i dessa inkomstskikt. Den nya statsskatteskalan föreslås få följande utformning:

Beskattningsbar inkomst, kr	Skattesats inom skiktet, %
– 15 000	7
15 000 – 20 000	12
20 000 – 25 000	17
25 000 – 30 000	22
30 000 – 40 000	28
40 000 – 45 000	33
45 000 – 65 000	38
65 000 – 70 000	43
70 000 – 100 000	48
100 000 – 150 000	52
150 000 –	56

Skatteavräkning för låginkomsttagare

Behovet av skattesänkning för låginkomsttagare tillgodoses, förutom genom en viss justering av statsskatteskalans nedre skikt, framför allt genom att inkomsttagare med statligt taxerad inkomst inte överstigande 36 000 kr tillgodoförs ett extra avdrag från skatten, s. k. skatteavräkning, med 250 kr. Som ytterligare förutsättning för skatteavräkning föreslås att inkomsttagaren skall ha fyllt 16 år den 1 november beskattningsåret och vidare att han/hon har A-inkomst på minst 4 500 kr. Avräkningen medges individuellt, varför makar som båda är inkomsttagare kan få skatteavräkning med tillsammans 500 kr/år.

Utredningen anser att det i och för sig hade varit önskvärt med ett större avräkningsbelopp. Inom den angivna kostnadsramen har det dock inte varit möjligt att föreslå ett högre belopp, eftersom antalet avdragsberättigade är mycket stort. Utredningen har övervägt olika möjligheter att åstadkomma en selektiv skattesänkning för låginkomsttagare i syfte att begränsa antalet avdragsberättigade och nå endast de inkomsttagare som har ett påtagligt behov av skattelättnad. Med hänsyn till att utredningen i detta provisorium inte vill lägga fram någon principiellt ny metod och inte heller föreslå några administrativt komplicerade regler har det dock inte varit möjligt att finna en lämplig lösning. Det kan nämnas att den beräknade kostnaden för skatteavräkning samt utvidgat extra avdrag för folkpensionärer (se nedan) uppgår till 580 milj. kr.

En viss tröskeeffekt kommer att uppstå när rätten till skatteavräkning upphör vid statligt taxerad inkomst på 36 000 kr. Denna effekt skulle kunna dämpas genom att avräkningsbeloppet successivt reduceras i inkomstskikten strax däröver. Utredningen anser emellertid att detta är ett alltför komplicerat förfarande med hänsyn till det relativt ringa avräkningsbeloppet och föreslår därför inte någon avtrappning.

Bostadstillägg m. m.

Bostadstillägg till barnfamiljer och låginkomsttagare utan barn utgår till ett mycket stort antal inkomsttagare. Det har därför funnits särskild anledning att uppmärksamma de marginaleffekter som uppkommer på grund av avtrappning av bostadstillägg. Utredningen föreslår här i likhet med vad familjepolitiska kommittén (SOU 1972: 34) tidigare förordat att dessa marginaleffekter lindras genom att nuvarande regler för reduktion av bostadstilläggen med 12, 18 och 24 % av inkomsterna i vissa intervall ersätts med en enhetlig reduktionsfaktor på 15 % för all inkomst över en viss nivå. För att beakta den allmänna inkomstutvecklingen och förhindra att vissa inkomsttagare, som har inkomster i det skikt där avtrappning i dag sker efter 12 %, får en bidragsminskning vid övergången till en reduktionsfaktor på 15 % föreslås i betänkandet att reduceringsgränsen höjs med 3 000 kr och alltså bestäms till taxerad inkomst på 26 000 kr/år för barnfamiljer och 21 000 kr/år för låginkomsttagare utan barn. Förslaget innebär även att bostadstillägg kommer att utgå vid betydligt högre inkomster än enligt nuvarande regler. Som exempel kan nämnas att bidrag kan utgå till två- och trebarnsfamiljer upp till taxerade inkomster på 59 600 kr resp 75 200 kr.

Marginaleffekter kan även uppkomma på grund av inkomstdifferentierade dag-

hemsavgifter. En övergång till enhetliga avgifter skulle givetvis eliminera dessa effekter. Utredningen anser dock att frågan om enhetliga avgifter även har andra aspekter som bör ytterligare övervägas innan utredningen kan ta ställning. Något förslag i detta avseende har därför inte lagts fram.

Folkpensionärer

För folkpensionärer föreslås lättnader i form av ändrade inkomstprövningsregler för hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg samt en utvidgning av rätten till extra avdrag vid taxeringen.

Ändringen av inkomstprövningsreglerna innebär att avtrappning av hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg sker med en tredjedel i stället för som nu med hälften av den sidoinkomst som överstiger det s. k. avdragsfria beloppet.

Rätten till extra avdrag utvidgas på så sätt att alla folkpensionärer, vars statligt taxerade inkomst inte överstiger 36 000 kr, garanteras extra avdrag vid taxeringen med 500 kr. Syftet med avdraget är att åstadkomma en samordning med reglerna om skatteavräkning för låginkomsttagare i aktiv ålder och avdraget medges därför oberoende av förmögenhet och utan hänsyn till makes inkomster. Detta innebär bl. a. att gift folkpensionär med ingen eller låg sidoinkomst som för närvarande på grund av makes inkomst inte har rätt till extra avdrag får ett minimiavdrag på 500 kr enligt förslaget. Härigenom motverkas i någon mån de mindre önskvärda effekter som "sambeskattningen" vid bestämmande av extra avdrag i vissa fall kan medföra.

Det kan nämnas att utredningen ämnar under år 1974 lägga fram ett särskilt förslag angående beskattningen av folkpensionärernas sidoinkomster. Om det då skulle visa sig möjligt att föreslå en individualisering av det extra avdraget i dess helhet bör det nu föreslagna individualiserade minimiavdraget underlätta en sådan lösning.

Effekter av förslaget för inkomsttagare i aktiv ålder

Det sammanlagda resultatet av slopandet av sjukförsäkringsavgiften och föreslagna åtgärder på beskattningsområdet innebär skattesänkningar för alla inkomsttagare med årsinkomster upp till ca 190 000 kr. Procentuellt är skattesänkningen störst vid årsinkomster upp till 20 000 kr. Räknat i kronor är den däremot störst i inkomstlägena 50 000–100 000 kr/år; i dessa inkomstlägen uppgår den till drygt 2 000 kr. De föreslagna åtgärderna innebär samtidigt att marginals-katten sänks i låg- och mellaninkomstlägena. Den största minskningen av marginals-katten sker i inkomstkiketen mellan 30 000–50 000 kr, där den maximalt motsvarar drygt 10 procentenheter. En viss ökning inträder som tidigare nämnts vid högre inkomster; ökningen stannar dock vid 1–3 procentenheter.

Till nämnda skattelättnader kommer även verkningarna av ändringar i inkomstprövningsreglerna för bostadstillägg. De sammanlagda effekterna av de föreslagna åtgärderna beträffande skatte- och bidragsregler innebär bl. a. en betydande förstärkning av den disponibla inkomsten för barnfamiljer i mellaninkomstlägen. I betänkandet nämns som exempel att en tvåbarnsfamilj där makarna har lika stora inkomster om sammanlagt 60 000 kr./år får en ökning av den disponibla inkomsten med 2 904

kr., varav 1 362 kr. utgör ökat bostadstillägg. Vidare minskar margineffekten i regel avsevärt för dessa inkomsttagare. Margineffekten sänks således med 6,2–15,0 procentenheter för en tvåbarnsfamilj med endast en inkomsttagare i inkomstläget 30 000–60 000 kr./år och med 8,2–9,9 procentenheter för en tvåbarnsfamilj, där makarna har lika stora inkomster om sammanlagt 45 000–60 000 kr./år.

Finansieringen av förslaget

De föreslagna åtgärderna har vid fullt genomslag av reformen beräknats kosta 4,7 miljarder kronor¹. Uppdraget innebär enligt utredningens mening att denna kostnad i princip skall erhålla full statsfinansiell täckning. Finansieringsfrågan har därför inte prövats från konjunktur- och stabiliseringspolitiska synpunkter. Utredningen har inte heller övervägt möjligheterna till finansiering genom budgetunderskott och lån. Med hänsyn till förslaget karaktär av provisorium har utredningen ansett att finansieringen helst bör ske genom anlitan av en enda eller en huvudsaklig finansieringskälla. De enda beskattningsformer som kan ge så stora belopp som erfordras är mervärdeskatt och arbetsgivaravgift. En höjning av mervärdeskatten skulle delvis motverka de föreslagna åtgärderna för skattesänkning för låginkomsttagare, varför utredningen bl. a. med hänsyn härtill inte förordat finansiering genom mervärdeskatt.

I tilläggsdirektiven har angivits att finansiering av utredningens förslag kan tänkas ske genom skatteuttag på produktionen efter principer liknande dem som tillämpats vid de två senaste skatteomläggningarna. Utredningen har därför haft särskild anledning att pröva denna möjlighet. Med hänsyn till bl. a. att förslaget skulle utarbetas skyndsamt har det inte varit möjligt att utreda förutsättningarna för någon ny form av produktionsfaktorbeskattning. Arbetsgivaravgifterna har därför framstått som den enda möjligheten till finansiering på produktionsfaktorbeskattningens område. Om föreslagna åtgärder för lindring av margineffekter och skattesänkning bekostas genom en höjning av arbetsgivaravgifterna får reformen även delvis samma principiella innebörd som 1973 års skatteomläggning. Utredningen har därför stannat för att föreslå att reformen finansieras genom höjda arbetsgivaravgifter.

Beträffande kostnaden för sjukförsäkringsavgifternas slopande har det varit naturligt att finansiera denna genom en höjning av arbetsgivarnas socialförsäkringsavgift för sjukförsäkringen. För att åstadkomma en i det närmaste full kostnadstäckning måste socialförsäkringsavgiften höjas från 3,8 % till 6,1 %. Kostnaderna för övriga åtgärder föreslås täckta genom en höjning av den allmänna arbetsgivaravgiften från nuvarande 4 % till 5,3 %. Kommunerna skall enligt förslaget kompenseras för de ökade kostnader som förslaget medför i form av skattebortfall och ökade utgifter för bostadstillägg m. m.

Förslaget har förutsatts träda i kraft den 1 januari 1975. Finansieringen har emellertid anpassats efter beräknade utgifter när de föreslagna åtgärderna fullständigt genomförts. Eftersom utredningen utgått från att rätten till avdrag för sjukförsäkringsavgift, som påförs år 1975 på grund av 1974 års inkomster, skall kvarstå vid 1976

¹ Beräkningarna har utförts i ett beräknat genomsnittligt penningvärde för år 1975.

års taxering kommer detta att orsaka en bokföringsmässig underbalansering för år 1975 med ca 1,6 miljarder kronor.

Reservationer och särskilt yttrande

Utredningens förslag är inte enhälligt. Vad avser de föreslagna åtgärderna för marginaleffektlindring och skattesänkning är ledamöterna dock i stort sett eniga. Beträffande finansieringen går däremot meningarna starkt isär. Nedan redogörs i sammandrag för avgivna reservationer och särskilt yttrande.

Föreslagna åtgärder för marginaleffektlindring och skattesänkning

De största skiljaktigheterna beträffande föreslagna åtgärder gäller utformningen av skattelättnaden för låginkomsttagare. Ledamoten Hermansson anser att tyngdpunkten i utredningens förslag bör läggas på denna skattelättnad och föreslår att detta åstadkommes genom att mervärdeskatten på livsmedel slopas. Ledamöterna Hörnlund och Gadd vill höja skatteavräkningen till 350 kr, och finansiera höjningen genom en avtrappning av skattereduktionen (hemmakeavdraget) med 20 % från en statligt taxerad inkomst på 50 000 kr. Även ledamoten Hermansson ansluter sig till denna form av finansiering. Ledamoten Krönmark anser att man i stället för skatteavräkning bör införa ett avdrag vid taxeringen med 1 000 kr för inkomsttagare med barn under 16 år och statligt taxerad inkomst understigande 36 000 kr.

Vad avser den föreslagna statsskatteskalen reserverar sig ledamoten Krönmark mot höjningen av marginalskatten för beskattningsbara inkomster över 70 000 kr och motiverar detta bl. a. med att det i tilläggsdirektiven inte finns något uttalat om en sådan höjning och att förslaget i detta avseende kommer att motverka de marginalskattesänkningar som om några år blir nödvändiga när allt större grupper kommer upp i dessa inkomstskikt. Samma uppfattning framförs även av ledamoten Tobisson i ett särskilt yttrande.

Ledamöterna Hörnlund och Krönmark föreslår införande av enhetliga barn tillsynsavgifter och även ledamoten Tobisson uttalar sig positivt för en enhetstaxa.

Finansieringen av förslaget

Beträffande finansieringen av föreslagna åtgärder har samtliga företrädare för de borgerliga riksdagspartierna och arbetsgivarnas representant framfört uppfattningar som helt eller till stor del skiljer sig från det förslag som läggs fram av utredningens majoritet. Ledamöterna Andersson, Mundebo, Krönmark och Svensson reserverar sig mot en höjning av den allmänna arbetsgivaravgiften och de två sistnämnda ledamöterna även mot en höjning av socialförsäkringsavgiften för arbetsgivarna. Ledamöterna Andersson och Mundebo anför i en gemensam reservation att skattereformen bör delvis kunna vara självfinansierande på grund av att inflationen ökar statens inkomster och att skattelindringen verkar som en stimulansfaktor. Även ledamoten Svensson menar att skattereformen till betydande del torde vara självfinansierande. Ledamoten Krönmark anser att extra besparingar på den offentliga verksamheten

bör kunna åstadkommas med ca 2 miljarder kr och att man vidare som ett resultat av utebliven belastning på arbetsgivarna kan förutse en produktionsökning som i stort sett kommer att tillföra statskassan resterande belopp för att täcka skatteomläggningen.

Delade meningar råder även om finansieringen för övergångsåret 1975. Utredningens förslag innebär, som tidigare nämnts, en bokföringsmässig underbalansering för detta år med 1,6 miljarder kr på grund av den eftersläpande avdragsrätten för sjukförsäkringsavgift vid 1976 års taxering. Ledamöterna Hermansson, Hörnlund och Gadd anser att såväl de fördelningspolitiska som de statsfinansiella effekterna av den kvarstående avdragsrätten inte är godtagbara och föreslår att avdragsrätten slopas redan vid 1976 års taxering. En motsatt uppfattning frmförs av ledamöterna Andersson, Mundebo, Krönmark och Tobisson som påpekar att både principiella och praktiska synpunkter talar för att avdragsrätten bibehålls.