

SKATTENYTT

OFFICIELLT ORGAN FÖR TAXERINGSNÄMNSORDFÖRANDENAS RIKSFÖRBUND

NR 11 1974

1974 års skattepaket

Av kanslirådet Gunnar Björne

Regeringen har nu presenterat 1974 års skattepaket för höstriksdagen (prop. 1974:132). Redan i maj blev det genom den s. k. Hagaöverenskommelsen klart att regeringen avsåg att lägga fram förslag till en skatteomläggning i allt väsentligt enligt 1972 års skatteutrednings betänkande SOU 1974:20.¹ Då regeringsförslaget nu blivit offentligt kan man konstatera en god överensstämmelse med utredningens förslag. Vissa avvikelser har emellertid skett. Dessutom innehåller skattepaketet utan direkt samband med skatteomläggningen i övrigt en välkommen justering av reglerna för uthyrning av egnahem till sommarbostad.

Samtidigt med propositionen läggs fram nya tilläggsdirektiv till skatteutredningen avseende en skatteomläggning beträffande 1976 års inkomster. I det följande redovisas skattepaketet och de nya tilläggsdirektiven i huvuddrag.

Propositionen

Allmänt

I propositionen erinrar finansministern inledningsvis om att vårt skattesystem är föremål för en grundlig översyn inom 1972 års skatteutredning. Utredningens uppdrag är omfattande och torde ta relativt lång tid i anspråk. Finansministern anser det emellertid angeläget att vissa frågor löses provisoriskt i avvaktan på utredningens slutliga förslag. Det gäller särskilt den s. k. marginaleffekten vid inkomstökningar och beskattningen av låginkomsttagarna. Utredningen har därför enligt tilläggsdirektiv haft i uppdrag att med förtur pröva dessa frågor och samtidigt anvisa lämpliga finansieringsvägar. Finansministern framhåller att den nu aktuella provisoriska skatteomläggningen får ses som en fortsättning av regeringens politik att koppla samman skatter, sociala avgifter och löner för att därigenom åstadkomma reella lönehöjningar för de anställda utan att löneökningarna blir oacceptabelt höga från stabiliseringspolitisk synpunkt eller att en alltför stor del av löneökningarna går bort i skatt.

Av propositionen framgår att utredningsförslaget fått ett i allt väsentligt positivt mottagande vid remissbehandlingen. Härvid har från löntagarhåll framhållits att en viss minskning av marginalskatten för de stora grupperna torde kunna öka möjligheterna att genomföra kommande lönerörelser på ett tillfredsställande sätt.

Även finansministern anser att utredningsförslaget på det hela taget kan läggas

¹ En redogörelse för betänkandet har lämnats i Skattenytt nr 5 år 1974.

till grund för lagstiftning. Han understryker att omläggningen är ett provisorium som är avsett för en kort tid, i första hand för år 1975, och att den alltså inte får ses som en slutlig lösning. För finansieringen av omläggningen vill dock finansministern välja en något annorlunda lösning än den som utredningen föreslagit. Enligt hans mening bör finansieringen i sin helhet ske genom höjning av arbetsgivarnas socialförsäkringsavgifter till sjukförsäkringen och folkpensioneringen. För att bereda en lättnad för småföretagarna förordar han samtidigt en minskning av den allmänna arbetsgivaravgiftens egenavgift. Utredningens förslag rörande bostadstilläggen för barnfamiljer och låginkomsttagare utan barn tas inte upp i propositionen.

Finansministern understryker betydelsen av skatteomläggningar av det nu aktuella slaget. Han framhåller att 1973 års reform angående slopande av folkpensionsavgiften för löntagarna och motsvarande höjning av arbetsgivarnas socialförsäkringsavgifter har tillförsäkrat löntagarna en påtaglig och snabb standardförbättring samtidigt som den starkt torde ha bidragit till att 1974 års avtalsförhandlingar kunde slutföras på ett för samhällsekonomin tillfredsställande sätt. Även den nu föreslagna omläggningen avses självfallet komma att beaktas av arbetsmarknadsparterna vid 1975 års löneförhandlingar. Han säger vidare att löntagarorganisationerna vid överläggningar med regeringen förklarar sig beredda att ta hänsyn till omläggningen i 1975 års avtalsrörelse. Finansministern framhåller med skärpa att en ökning av arbetsgivarnas socialförsäkringsavgift, i den mån den beaktas vid beräkning av utrymmet för löneökningar, inte innebär någon ökad kostnadsbelastning för arbetsgivarna. Något i och för sig oförmånligt för arbetsgivarna ligger alltså inte i en sådan avgift. Tvärtom är det för arbetsgivarna liksom för alla andra ett viktigt intresse att genom skatteomläggningar av förevarande slag kunna bidra till en gynnsam kostnadsutveckling.

Sjukförsäkringsavgiften

Utredningens förslag att slopa sjukförsäkringsavgiften för löntagare och samtidigt höja arbetsgivarnas socialförsäkringsavgift till sjukförsäkringen har allmänt godtagits vid remissbehandlingen. Därvid har framhållits att en sådan omläggning tillgodoser både rättvisekrav och förenklingssträvanden. Även finansministern ansluter sig till detta förslag.

Utredningsförslaget innebär att någon sjukförsäkringsavgift inte debiteras för 1975 års inkomst. Frågan blir då om den eftersläpande avdragsrätten för avgiften avseende 1974 års inkomst skall behållas vid 1976 års taxering, dvs. det första året det nya systemet tillämpas. Om denna avdragsrätt behålls ökar skattebortfallet för stat och kommun med ca 1,6 miljarder kr. utöver de 4,7 miljarder kr. som är reformens beräknade kostnad. För löntagarna blir effekten av en behållen avdragsrätt att skattesänkningarna under reformens första år blir större än de utredningen redovisat (se tabell i det följande). Den ytterligare skattesänkningen uppgår till 200–300 kr. i låga inkomstlagen och ca 900 kr. i höga inkomstlagen. Denna fråga har naturligt nog varit kontroversiell. Utredningens majoritet har inte lagt fram något förslag på denna punkt. Flera av utredningens ledamöter har emellertid här gjort

särskilda uttalanden. Några anser att avdragsrätten bör behållas, andra att avdragsrätten bör slopas redan vid 1976 års taxering. Även bland remissinstanserna är meningarna – förklarligt nog – delade på denna punkt.

Finansministern anser det för sin del naturligt att omläggningen, som innefattar slopande av såväl sjukförsäkringsavgiften för löntagare som avdragsrätten för avgiften, tillämpas fullt ut redan vid 1976 års taxering. Av både fördelningspolitiska och statsfinansiella skäl anser han det oacceptabelt att behålla avdragsrätten. Propositionsförslaget innebär alltså att avdragsrätten för löntagarnas sjukförsäkringsavgift slopas vid 1976 års taxering.

Beskattningsområdet

Utredningens förslag på beskattningsområdet innebär – som framgått av redogörelse i tidigare nummer av tidskriften – att nuvarande avtrappning av grundavdraget slopas och att statsskatteskalen justeras. Det sammanslagna resultatet härav är en lindring av marginalskatten främst för mellaninkomstgrupperna. För högre inkomstkikt skärps marginalskatten något. Genom avdraget från skatt på 250 kr. erhålls en särskild lättnad för låginkomsttagarna.

Förslaget har som helhet fått ett positivt mottagande vid remissbehandlingen. Särskilt från skatteadministrativa instanser har framhållits att införandet av fasta grundavdrag gör det enklare för inkomsttagarna att överblicka beskattningsresultatet och att taxeringsmyndigheternas arbete underlättas.

Beträffande skatteskalen har en del remissinstanser bl. a. inom näringslivet motsatt sig skärpningen av marginalskatten i de högsta skikten. Man framhåller att skärpningen har ringa statsfinansiell betydelse och att den kan försvåra fortsatt omläggning av skattesystemet. Vidare har kritik riktats från vissa beskattningsmyndigheter mot avdraget från skatt på 250 kr. vid inkomster upp till 36 000 kr. Därvid har anförts att det varit tekniskt enklare att arbeta in motsvarande lättnad i skatteskalen och att avdraget kommer att innebära merarbete.

Finansministern ansluter sig till uppfattningen att utredningsförslaget i denna del som helhet ger effekter som i stort sett är väl avvägda. Han framhåller vidare att skärpningen av marginalskatten i de högre inkomstkikten – som för övrigt är tämligen obetydlig – är motiverad från fördelningspolitisk synpunkt och inte nämnvärt torde försvåra senare reformer. Skatteavdraget på 250 kr. – som han anser böra benämnas särskild skattereduktion – godtas också.

Till skillnad från utredningen anser finansministern att den särskilda skattereduktionen bör förses med en avtrappningsregel för att hindra tröskeeffekter. Han föreslår att avtrappning sker med tio procent av den del av den statligt taxerade inkomsten som överstiger 36 000 kr. Den särskilda skattereduktionen är då helt avtrappad då inkomsten uppgår till 38 500 kr. Rättelseförfarandet enligt 72 a § taxeringsförordningen föreslås också bli tillämpligt beträffande den särskilda skattereduktionen.

De individuella effekterna av skatteomläggningen framgår av följande tabeller (kommunal utdebitering 24 kr./skr.).

Den totala skatten

| Års- inkomst kr. | Ökning (+) eller minskning (—) av inkomstskatten genom förslaget | | | | | % |
|------------------------|---|--|---------------------------------------|---------------|-------|---|
| | p. g. a. slopad sjukförsä- ringsavgift, kr. | p. g. a. änd- rade grund- avdrag och skatteskala, kr. | p. g. a. skatte- avräkning, kr. | totalt kr. | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | |
| 10 000 | —297 | — | —250 | — 547 | —28,0 | |
| 15 000 | —340 | — | —250 | — 590 | —16,6 | |
| 20 000 | —366 | — 3 | —250 | — 619 | —12,0 | |
| 25 000 | —372 | — 57 | —250 | — 679 | — 9,7 | |
| 30 000 | —393 | — 139 | —250 | — 782 | — 8,5 | |
| 35 000 | —277 | — 509 | —250 | —1 036 | — 8,8 | |
| 40 000 | —306 | —1 029 | — | —1 335 | — 8,9 | |
| 45 000 | —329 | —1 532 | — | —1 861 | —10,3 | |
| 50 000 | —358 | —1 784 | — | —2 142 | —10,1 | |
| 55 000 | —382 | —1 790 | — | —2 172 | — 8,9 | |
| 60 000 | —411 | —1 790 | — | —2 201 | — 8,0 | |
| 65 000 | —432 | —1 790 | — | —2 222 | — 7,3 | |
| 70 000 | —441 | —1 773 | — | —2 214 | — 6,6 | |
| 75 000 | —337 | —1 941 | — | —2 278 | — 6,1 | |
| 80 000 | —337 | —1 891 | — | —2 228 | — 5,5 | |
| 90 000 | —337 | —1 791 | — | —2 128 | — 4,5 | |
| 100 000 | —337 | —1 691 | — | —2 028 | — 3,7 | |
| 125 000 | —313 | —1 124 | — | —1 437 | — 2,0 | |
| 150 000 | —313 | — 374 | — | — 687 | — 0,8 | |
| 200 000 | —254 | + 447 | — | + 193 | + 0,1 | |
| 300 000 | —254 | +2 447 | — | +2 193 | + 1,1 | |

Marginalskatten

| Årsinkomst, kr. | Marginalskattesats | | | Ändring |
|-----------------|---------------------|----------------------------|-------|---------|
| | Nuvarande regler | Propositions- förslaget | | |
| 1 | 2 | 3 | | |
| 5 000 | 36,6 | 28,2 | — 8,4 | |
| 10 000 | 31,9 | 31,0 | — 0,9 | |
| 15 000 | 31,9 | 31,4 | — 0,5 | |
| 20 000 | 37,5 | 36,3 | — 1,2 | |
| 25 000 | 43,4 | 41,4 | — 2,0 | |
| 30 000 | 51,5 | 46,4 | — 5,1 | |
| 35 000 | 63,0 | 57,0 ¹⁾ | — 6,0 | |
| 40 000 | 62,9 | 52,3 | —10,6 | |
| 45 000 | 63,0 | 57,4 | — 5,6 | |
| 50 000 | 62,6 | 62,0 | — 0,6 | |
| 55 000 | 62,6 | 62,0 | — 0,6 | |
| 60 000 | 62,4 | 62,0 | — 0,4 | |
| 65 000 | 62,2 | 62,3 | + 0,1 | |
| 70 000 | 69,8 | 69,7 | — 0,1 | |
| 80 000 | 71,0 | 72,0 | + 1,0 | |
| 100 000 | 72,9 | 75,3 | + 2,4 | |
| 125 000 | 73,0 | 76,0 | + 3,0 | |
| 150 000 | 77,9 | 79,6 | + 1,7 | |
| 200 000 | 78,0 | 80,0 | + 2,0 | |

¹ Härav beror 5,0 procentenheter på att skatteavräkningen (250 kr.) upphör inom detta skikt.

Folkpensionärerna

Beträffande folkpensionärerna föreslår utredningen att hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg trappas av med en tredjedel i stället för som nu med hälften av den sidoinkomst som överstiger det avdragsfria beloppet. Vidare föreslås att folkpensionärernas extra avdrag vid taxeringen bestäms till minst 500 kr. vid statligt taxerad inkomst upp till 36 000 kr. Minimiavdraget avses utgå individuellt till makar och utan hänsyn till förmögenhet.

Utredningsförslaget i denna del har vunnit allmän anslutning vid remissbehandlingen och har upptagits oförändrat i propositionen med tillägg bara av en avtrappningsregel beträffande det extra avdraget på 500 kr. Avtrappningen föreslås vara 20 % i inkomstskiktet 36 000–38 500 kr. statligt taxerad inkomst.

Finansieringen

Utredningsförslaget innebär att inkomstbortfallet genom slopande av löntagarnas sjukförsäkringsavgift, 2 950 milj. kr., finansieras genom att arbetsgivarnas socialförsäkringsavgift till sjukförsäkringen höjs från 3,8 till 6,1 % eller med 2,3 %. Även egenavgiften för inkomst av annat förvärvsarbete föreslås utgöra 6,1 % av avgiftsunderlaget. Kostnaden för övriga delar av reformen, 1 820 milj. kr., avses enligt utredningen täckas genom en höjning av den allmänna arbetsgivaravgiften från 4 till 5,3 %.

Beträffande finansieringen av reformen har – vilket inte är ägnat att förvåna – meningarna varit mera delade än i fråga om sänkningen av den direkta skatten. Vid remissbehandlingen har en finansiering genom höjning av arbetsgivarnas socialförsäkringsavgift och den allmänna arbetsgivaravgiften godtagits på de flesta håll. I några yttranden, främst från näringslivets organisationer, ställer man sig emellertid negativ till en höjning av arbetsgivaravgifterna.

Finansministern vänder sig med skärpa emot uppfattningen att reformen skulle vara självfinansierande och att full täckning för det allmännas inkomstbortfall inte behövs. Han framhåller att reformer som innebär sänkning av den direkta beskattningen eller en högre social standard måste täckas med sociala avgifter eller indirekta skatter för att man skall undvika inflation och därav föranleda hårda kreditrestriktioner.

Finansieringen av skattesänkningen på sammanlagt ca 4,7 miljarder kr. föreslås i propositionen ske på delvis annat sätt än utredningen förordat. Finansministern föreslår att en del av kostnaden täcks genom en höjning av arbetsgivares och egenföretagares socialförsäkringsavgift till folkpensioneringen med 0,5 procentenheter varigenom finansieringen av folkpensionerna skattevägen relativt sett kan minskas. Förslag härom har lagts fram i prop. 1974:129 i samband med de höjningar av nämnda socialförsäkringsavgift som följer av de där föreslagna pensionsreformerna. Återstående del av det erforderliga beloppet täcks av en ytterligare höjning av socialförsäkringsavgiften till sjukförsäkringen från 6,1 % till 7 %.

Den allmänna arbetsgivaravgiften på 4 % höjs alltså inte enligt propositionsförslaget. Tvärtom föreslås en lättnad med särskilt sikte på småföretagarna. Allmän

arbetsgivaravgift i form av egenavgift tas med viss begränsning ut med likaledes 4 % av den avgiftspliktiges inkomst av annat förvärvsarbete än anställning. Egenavgift föreslås fr. om. 1975 års inkomst inte tas ut på de första 10 000 kronorna av avgiftsunderlaget. Härigenom får egenföretagarna en avgiftslättnad med upp till 400 kr. för år räknat.

Villaschablonen

Innehavet av egnahem beskattas som bekant enligt den s. k. villaschablonen. Denna tillämpas även om egnahemmet helt eller delvis uthyrs till stadigvarande bostad. Vid annan uthyrning – t. ex. rumsuthyrning för tillfällig bostad – skall i princip beskattning ske enligt den konventionella metoden.

Redan vid villaschablonens tillkomst år 1953 undantogs bl. a. tillfällig uthyrning i ringa omfattning från beskattning enligt den konventionella metoden. Ringa omfattning ansågs föreligga om hyresintäkterna inte översteg 2 % av taxeringsvärdet. År 1961 kompletterades spärren på så sätt att schablonbeskattning skulle ske om inte intäkterna översteg 1 200 kr. eller, om detta skulle ge högre belopp, 2 % av taxeringsvärdet. Avsikten var att det stora flertalet sommarnöjesuthyrningar skulle falla inom dessa gränser och således inte rubba schablonbeskattningen. Finansministern föreslår nu med beaktande av penningvärdeförändringen att gränsbeloppet höjs från 1 200 kr. till 2 400 kr. Den nya bestämmelsen avses tillämpas första gången vid 1975 års taxering.

Tilläggsdirektiven

I tilläggsdirektiven säger finansministern att det under vårens diskussion om skatteförslaget från löntagarnas organisationer framfördes önskemål om en skatteomläggning också beträffande 1976 års inkomster. En sådan omläggning skulle enligt organisationerna väsentligt öka möjligheterna att vid de kommande löneförhandlingarna uppnå en avtalsperiod på mer än ett år. Det är angeläget, anser finansministern, att genom en liknande omläggning för tiden närmast efter år 1975 underlätta en längre avtalsperiod än ett år. Utredningen bör därför lägga fram förslag till en provisorisk skattereform även i fråga om 1976 års inkomster. Förslaget bör innefatta en lindring av skatten främst för låginkomsttagarna jämte de stora löntagargrupperna.

Enligt Hagaöverenskommelsen har regeringen utfäst sig att låta skatteutredningen med förtur pröva sparavdraget vid inkomsttaxeringen. Utredningen bör därför också pröva frågan om sparavdragets storlek. Med sparavdrag avses de extra avdragen från intäkt av kapital och från schablonberäknad intäkt av egnahemsfastighet. Ett reformerat sparavdrag bör gälla från och med inkomståret 1975.

Utgångspunkten för utredningens arbete bör vara att skatteomläggningen totalfinansieras i likhet med den tidigare. Härvid bör såväl höjd indirekt skatt som höjda arbetsgivar- eller socialförsäkringsavgifter kunna komma i fråga. Kostnadsramen bör vara fyra miljarder kr. Förslaget bör läggas fram skyndsamt och senast till årsskiftet 1974/75.