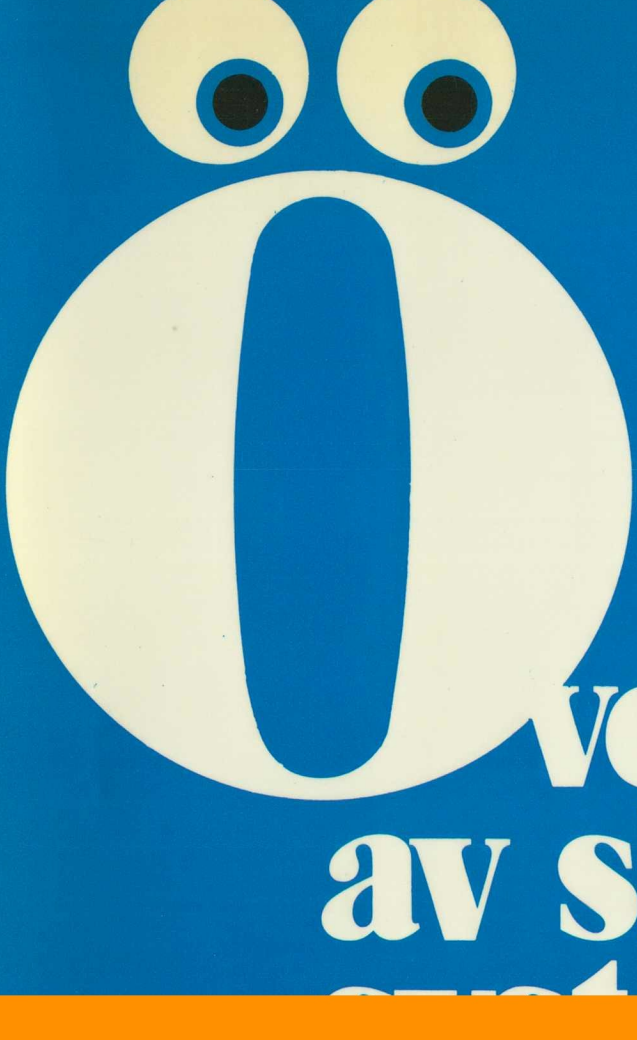


Översyn av skatte-

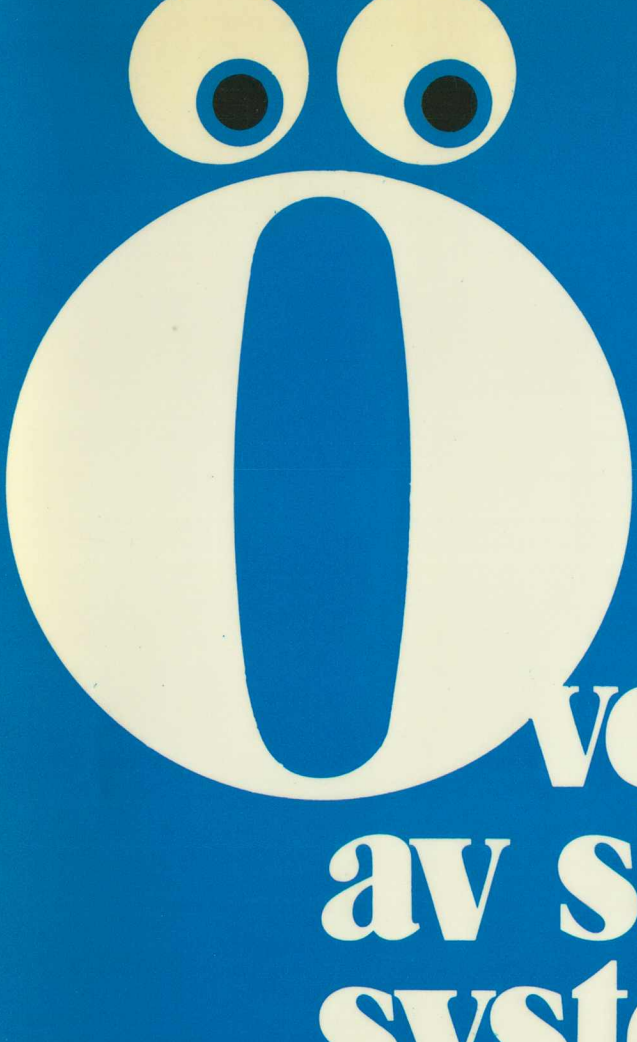
Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1977:91

SLUTBETÄNKANDE AV 1972 ÅRS SKATTEUTREDNING



Översyn av skatte-systemet

SOU 1977:91

SLUTBETÄNKANDE AV 1972 ÅRS SKATTEUTREDNING

Statens offentliga utredningar
1977:91
Budgetdepartementet

Översyn av skattesystemet

Slutbetänkande av 1972 års skatteutredning

Stockholm 1977

Omslag Carl Axel Virin
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-03794-7
ISSN 0375-250X
Göteborgs Offsettryckeri AB
Stockholm 1977

Till statsrådet och chefen för budgetdepartementet

1972 års skatteutredning tillsattes efter bemyndigande av Kungl. Maj:t den 14 april 1972. Utredningen har tidigare avlämnat delbetänkandena Förslag till skatteomläggning m. m. (SOU 1974:20), Skatteomläggning 1976 (SOU 1974:103), Existensminimireglerna (Ds Fi 1975:9), Faktisk sambeskattning (Ds Fi 1975:10) och Inflationsskyddad skatteskala (SOU 1977:18). Vidare har utredningen avgett rapporten Progressiv utgiftsskatt – ett alternativ? (SOU 1976:62).

Till ledamöter i utredningen förordnades den 2 maj 1972 dåvarande riksdagsledamoten Erik Brandt, ordförande, riksdagsledamoten Alvar Andersson, numera departementsrådet Gunnar Björne, riksdagsledamöterna Arne Gadd, Carl-Henrik Hermansson, Gördis Hörnlund och Valter Kristenson, numera statsrådet Eric Krönmark, fil. dr Rudolf Meidner, numera generalkonsuln Cecilia Nettelbrandt, förbundsdirektören Arne Nilstein, direktören Stig Svensson och numera partisekreteraren Lars Tobisson. Numera förbundsordföranden Sune Tidefelt inträdde den 25 september 1973 som ledamot efter Arne Nilstein, numera statsrådet Ingemar Mundebo den 1 januari 1974 efter Cecilia Nettelbrandt, professorn Osborne Bartley den 1 april 1974 efter Lars Tobisson, sekreteraren Anna Hedborg den 29 juni 1974 efter Rudolf Meidner och direktören Nils Holgerson den 26 februari 1975 efter Stig Svensson. Den 6 oktober 1976 entledigades på därom gjord ansökan Erik Brandt – utan ändring i uppdraget att vara ledamot – från uppdraget att vara ordförande. Ingemar Mundebo entledigades fr. o. m. den 9 oktober 1976 och Eric Krönmark fr. o. m. den 9 november 1976. Till ledamöter fr. o. m. den 29 november 1976 förordnades direktören Bo Jonas Sjönander, ordförande, riksdagsledamöterna Holger Bergqvist, Eric Enlund, Bo Lundgren och Tage Sundkvist samt Lars Tobisson. Utredningschefen Olof Sundström inträdde den 25 maj 1977 som ledamot efter Sune Tidefelt.

I utredningens arbete har som experter deltagit kammarrättsassessorn Per Anclow (fr. o. m. den 12 januari 1976), direktören Karl Olov Andersson (fr. o. m. den 7 maj 1973), fil. kand. Percy Bargholtz (fr. o. m. den 1 december 1976), kanslirådet Bertil Edlund (fr. o. m. den 13 juni 1972), departementssekreteraren Ingmar Fries (fr. o. m. den 21 februari 1977), avdelningsdirektören Hans Garke (fr. o. m. den 12 augusti 1974) professorn Erik Höök (fr. o. m. den 5 juni 1974 t. o. m. den 15 december 1975), planeringschefen Ulf Jakobsson (fr. o. m. den 26 april 1977), departementsrådet Gustav Jönsson (fr. o. m. den 23 oktober 1972), regeringsrättssekreteraren Reidunn Laurén (fr. o. m. den 1 oktober 1974 t. o. m. den 15 juni 1975), kammarrätts-

assessorn Leif Lindstam (fr. o. m. den 23 oktober 1972), professorn Sven-Olof Lodin (fr. o. m. den 21 augusti 1975), departementssekreteraren Alf Nilsson (fr. o. m. den 23 oktober 1972 t. o. m. den 8 augusti 1974), revisionsdirektören Ove Nilsson (fr. o. m. den 25 september 1974), kanslisekreteraren Annika Persson (fr. o. m. den 14 april 1975), departementsrådet Anders Swartling (fr. o. m. den 15 februari 1976), statssekreteraren Lars Wohlin (fr. o. m. den 1 december 1976 t. o. m. den 25 april 1977) samt docenten Carl Johan Åberg (fr. o. m. den 16 december 1975).

Som sekreterare har tjänstgjort Anders Swartling (fr. o. m. den 13 juni 1972 t. o. m. den 14 februari 1976), Reidunn Laurén (fr. o. m. den 16 juni 1975 t. o. m. den 30 september 1976) och hovrättsassessorn Bodil Hulgaard (fr. o. m. den 1 september 1976) samt som biträdande sekretare Reidunn Laurén (fr. o. m. den 1 januari 1973 t. o. m. den 31 juli 1974), avdelningsdirektören Hilding Nygren (fr. o. m. den 1 januari 1974 t. o. m. den 30 juni 1974), numera direktören Robert Alderin (fr. o. m. den 12 augusti 1974 t. o. m. den 31 mars 1976), numera avdelningsdirektören Anders Walander (fr. o. m. den 12 augusti 1974 t. o. m. den 30 september 1976), kammarrättsfiskalen Kerstin Nyström (fr. o. m. den 15 februari 1976), kammarrättsfiskalen Gerhard Gammer (fr. o. m. den 1 mars 1976) och tf. kammarrättsassessorn Lars Holm (fr. o. m. den 22 november 1976).

Uppdraget har nu slutförts och utredningen får härmed överlämna sitt slutbetänkande Översyn av skattesystemet. Samtidigt överlämnas rapporten Progressiv utgiftsskatt – ett alternativ?

Reservationer har avgetts av ordföranden Sjönander samt ledamöterna Bartley, Bergqvist, Björne, Brandt, Enlund, Gadd, Hedborg, Hermansson, Holgerson, Hörnlund, Kristenson, Lundgren, Sundström och Tobisson.

Särskilda yttranden har lämnats av ledamöterna Bartley, Holgerson och Sundström samt experterna Bargholtz och Åberg.

Stockholm i december 1977

Bo Jonas Sjönander

Alvar Andersson
Gunnar Björne
Arne Gadd
Nils Holgerson
Bo Lundgren
Lars Tobisson

Osborne Bartley
Erik Brandt
Anna Hedborg
Gördis Hörnlund
Tage Sundkvist

Holger Bergqvist
Eric Enlund
Carl-Henrik Hermansson
Valter Kristenson
Olof Sundström
/Bodil Hulgaard
Gerhard Gammer
Lars Holm
Kerstin Nyström

Innehåll

Förkortningar 11

Sammanfattning 13

Författningsförslag 27
1 Förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370) . 27
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt 34
3 Förslag till lag om ändring i uppbördslagen (1953:272) 35
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1958:295) om sjömansskatt 36

1 *Uppdraget* 39
1.1 Direktiven 39
1.2 Utredningsarbetet 44
1.3 Vissa ej behandlade frågor 44
1.3.1 Beskattningen av ej här i riket bosatta 44
1.3.2 Kostnader vid tjänsteresor och arbete på annan ort i övrigt 46
1.3.3 Avdrag för väsentligen nedsatt skatteförmåga i anledning av sjukdom eller handikapp 46

2 *Skattesystemet* 49
2.1 Huvuddragen i skattesystemet 49
2.1.1 Direkta skatter 49
2.1.2 Indirekta skatter 50
2.1.3 Arbetsgivaravgifter 50
2.2 Skatteuttagets struktur 51
2.3 Det svenska skatteuttaget i internationell belysning . . . 54

3 *Alternativa skattesystem* 57
3.1 Progressiv löneskatt 58
3.1.1 Definitioner m. m. 58
3.1.2 Huvudalternativ A 59
3.1.3 Underalternativ B 1 65
3.1.4 Underalternativ B 2 66
3.1.5 Överväganden 70
3.2 Progressiv utgiftsskatt 71
3.2.1 Rapportens modell för progressiv utgiftsskatt . . . 71

3.2.2 Remissyttrandena 72
3.2.3 Övervägande 73

4 *Samspelet mellan statsskatt och kommunalskatt* 77

5 *Progression och marginaleffekter* 83
5.1 Marginalskatt och utbytesprocent 83
5.2 Bostadsbidrag 94
5.2.1 Gällande regler 94
5.2.2 Tidigare utredningsarbete 96
5.2.3 Övervägande 111

6 *Familjebeskattningen* 113
6.1 Äkta makar 113
6.1.1 Civilrättsliga regler angående äktenskapets ekonomiska verkningar 113
6.1.2 Nuvarande regler för beskattning av makar 114
6.1.3 Principiella synpunkter på makebeskattningens utformning 117
6.1.4 Praktiska synpunkter 118
6.1.5 Skattefusks-och skatteflyktsaspekten 120
6.1.6 Övervägande 125
6.1.7 Skattereduktionen (det s. k. hemmamakeavdraget) . 125
6.1.8 Övriga sambeskattningsmoment 135
6.2 Barnfamiljer m. m. 138
6.2.1 Barnfamiljernas ekonomiska situation 138
6.2.2 Förvärvsavdraget 140
6.2.3 Skattereduktion för ensamstående med barn . . . 143
6.2.4 Avdrag för underhåll av icke hemmavarande barn . 144

7 *Folkpensionärerna* 147
7.1 Pensionsförmåner 147
7.1.1 Folkpensionsförmåner 147
7.1.2 Allmän tilläggspension 151
7.2 Beskattningsregler m. m. 151
7.2.1 Skatteplikt 151
7.2.2 Extra avdrag 152
7.2.3 Marginaleffekter 158
7.3 Tekniska alternativ till nuvarande utformning av beskattningsreglerna för folkpensionärer 158
7.4 Pensionskommittén 162
7.5 Övervägande och förslag 163
7.6 Beskattning av barnpension 167
7.6.1 Gällande rätt 167
7.6.2 Kritik mot gällande ordning 168
7.6.3 Övervägande 169

8 *Allmänna avdrag* 171
8.1 Underskott 171

8.1.1 Gällande rätt m. m. 171
8.1.2 Några utgångspunkter 173
8.1.3 De särskilda förvärvskällorna 174
8.1.4 Överväganden 177
8.2 Periodiskt understöd 180
8.2.1 Gällande rätt m. m. 180
8.2.2 Civilrättsliga bestämmelser om underhållsskyldighet . 182
8.2.3 Statistik 183
8.2.4 Frågans tidigare behandling 185
8.2.5 Överväganden och förslag 190
8.3 Kapitalförsäkringsavdraget 196
8.3.1 Gällande rätt m. m. 196
8.3.2 Vissa gruppliv- och gruppsjukförsäkringar 197
8.3.3 Arbetslöshetsförsäkring 198
8.3.4 Överväganden och förslag 199

9 *Avdrag för fackföreningsavgift* 201
9.1 Gällande rätt 201
9.1.1 Den skatterättsliga behandlingen av medlemsavgifter 201
9.1.2 Den skatterättsliga behandlingen av konfliktbidrag . 202
9.2 Tidigare utredningar m. m. 202
9.2.1 1944 års allmänna skattekommittés promemoria och åtgärder i anledning av denna 203
9.2.2 Skattelagssakkunnigas promemoria och åtgärder i anledning av denna 207
9.2.3 Senare riksdagsbehandling 207
9.2.4 Övriga yrkanden och förslag 208
9.3 Medlemsavgifternas storlek och betydelse för vissa arbetstagarorganisationer m. m. 208
9.4 Överväganden och förslag 209

10 *Avdrag under inkomst av tjänst* 213
10.1 Schablonavdraget 213
10.1.1 Gällande rätt m. m. 213
10.1.2 Överväganden 216
10.2 Avdrag för kostnader för resor med egen bil mellan bostad och arbetsplats 221
10.2.1 Gällande rätt m. m. 221
10.2.2 Överväganden 223

11 *Kapital- och realisationsvinstbeskattningen* 227
11.1 Förmögenhetsskatten 227
11.2 80/85-procentregeln 231
11.3 Arvs-och gåvoskatt 233
11.4 Realisationsvinstbeskattningen 238
11.4.1 Allmänna regler 238
11.4.2 Avyttring av fastighet 238
11.4.3 Avyttring av aktier m. m. 241

11.4.4 Avyttring av annan lös egendom 242
11.4.5 Statistik 243
11.5 Övervägaden 244

12 *Mervärdeskatten* 247
12.1 Inledning 247
12.2 Utformningen av mervärdeskatten i Sverige 248
12.3 De fördelningspolitiska effekterna m. m. 249
12.3.1 Förutsättningar m. m. 249
12.3.2 Skatteminskningens absoluta storlek 250
12.3.3 Skatteminskningens relativa storlek 252
12.3.4 Nedsättning av mervärdeskatt på baslivsmedel . . . 253
12.4 Livsmedelssubventioner 253
12.5 Praktiska, administrativa och kontrolltekniska aspekter på sänkt mervärdeskatt på livsmedel 255
12.5.1 Sänkt mervärdeskatt i alla led? 255
12.5.2 Det lågbeskattade varuområdet 256
12.5.3 Redovisning av skatt m. m. 257
12.5.4 Kontroll av skatt 258
12.5.5 Schablonsystem 260
12.5.6 Utländska erfarenheter av differentierad mervärdeskatt 261
12.6 Skatteintäkter av mervärdeskatt på livsmedel 262
12.7 Övervägaden 262

13 *Skattesystemet och inflationen* 265
13.1 Inkomstberäkningen vid inflation 266
13.2 Inflationsskyddet för skatteskalor, avdragsgränser m. m. . . 273

14 *Kostnader och finansiering* 277

15 *Författningskommentar* 281
15.1 Kommunalskattelagen (1928:370) 281
15.2 Lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt 284
15.3 Uppbördslagen (1953:272) 284
15.4 Lagen (1958:295) om sjömansskatt 285

Reservationer och särskilda yttranden 287

Bilaga 1 Tabeller 341
1 *Sammanställning av skatter och socialförsäkringsavgifter m. m. för åren 1950, 1955, 1960, 1965 och 1970–77* 341
2 *Det samlade skatteuttagets storlek och struktur i vissa länder* . . . 353

Bilaga 2 Skatters effekter på arbetsviljan, av fil. dr Thomas Franzén 357
1 *Inledning* 357
2 *Teoretisk analys* 357
2.1 Skatternas samhällsekonomiska roll 358
2.2 Inkomstskatt och arbetsutbud 359

2.2.1 Marginalskatt och totalskatt 359
2.2.2 Progressivitet och arbetsutbud 360
2.2.3 Sammanfattning – progressivitet och arbetsutbud . . 363
2.3 Önskvärdhet av ett ökat arbetsutbud 363
2.4 Ändringar i inkomstskatten kombinerade med ändringar i transfereringar eller andra skatter 364
2.4.1 Inledning 364
2.4.2 Arbetsgivaravgifter 365
2.4.2.1 Löntagare 366
2.4.2.2 Kapitalinkomsttagare 366
2.4.2.3 Sammanfattning – arbetsgivaravgifter . . . 367
2.4.3 Ändringar i inkomstskatt och transfereringar . . . 367
2.4.4 Varuskatter 368
2.4.4.1 Generell varuskatt 368
2.4.4.2 Selektiv varuskatt 368
2.5 Sammanfattning av den teoretiska analysen 368
3 *Empiriska undersökningar av skatters effekter på arbetsutbudet* . . 369
3.1 Inledning 369
3.2 Intervjuundersökningar 370
3.2.1 Sanders: Amerikanska affärsmän 370
3.2.2 Royal Commission on the Taxation of Profits and Income: Brittiska ackordsarbetare 371
3.2.3 Break: Engelska advokater och revisorer 372
3.2.4 Grubel och Edwards: Beskattning och yrkesval . . 374
3.2.5 Morgan, Barlow och Brazer: Höginkomsttagare i USA 374
3.2.6 Gensemer, Lean och Neenan: Skattemedvetenhet hos höginkomsttagare i USA 376
3.2.7 Strümpel: Fria företagare 376
3.2.8 Sandford: Engelska affärsmän 376
3.2.9 Chatterjee och Robinson: Olika yrkesgrupper i Canada 377
3.2.10 Vogel: Svensk attitydundersökning 378
3.2.11 Fields och Stanbury: Engelska advokater och revisorer 379
3.2.12 Brown och Levin: Engelska arbetares övertid . . . 380
3.2.13 Sammanfattning av resultaten av intervjuundersökningar 382
3.3 Övriga empiriska undersökningar 383
3.3.1 Rolfe och Furness: Arbetare i engelsk bomullsindustri 383
3.3.2 Ekonometriska studier av inkomst- och substitutionseffekter 384
3.3.2.1 Green och Tella: Simulering av effekterna av en negativ inkomstskatt 385
3.3.2.2 Rosen och Welch 386
3.3.2.3 Aschenfelter och Heckman 387
3.3.2.4 Tabellmässig översikt av några ekonometriska undersökningar 387
3.3.2.5 Experiment med negativ inkomstskatt i USA 389

4 *Sammanfattande kommentar* 392

Bilaga 3 Sammanställning av remissyttranden över SOU 1976:62 . 397
1 *Allmänt om den progressiva utgiftsskatten* 397
2 *Redovisningsteknik* 398
3 *Gränsdragningen mellan sparande och konsumtion* 399
4 *Investeringar i kapitalvaror* 400
5 *Beskattningen av olika typer av inkomster* 400
6 *Familjebeskattningen* 401
7 *Internationella problem i samband med utgiftsskatten* 402
8 *Kontrollfrågorna* 403
9 *Skatteflykt och skattefusk* 406
10 *Uppbördstekniska problem* 407
11 *Övergångsregler* 407
12 *Sparande – fördelningspolitiska effekter* 408
13 *Samhällsekonomiska effekter* 410
14 *Stabiliserings- och konjunkturpolitiska effekter* 410

Bilaga 4 Progressiv utgiftsskatt – några kompletterande undersökningar, av professor Sven-Olof Lodin 413
1 *Inledning* 413
2 *Inflationen och beskattningen* 414
2.1 Inflationsproblematiken 414
2.2 Räkneexempel på olika skattesystems effekt vid inflation . 415
2.2.1 Förutsättningar 416
2.2.2 Exempel 417
2.2.3 Resultat 424
2.3 Slutsatser 424
3 *Villabeskattningen* 425
3.1 Kontrollfrågor 425
3.2 Skattebelastningen på villaägandet 426
3.2.1 Jämförande räkneexempel 426
3.2.2 Resultat av beräkningarna 433
4 *Barnfamiljernas skattesituation* 435
4.1 Barnfamiljernas skattebelastning i inkomst- resp. utgiftsskattesystemet – ett räkneexempel 436
4.2 Resultat 439

Förkortningar

AFL	Lagen (1962:381) om allmän försäkring
AGL	Lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt
AGS	Avtalsgruppsjukförsäkring
AKU	Arbetskraftsundersökning, statistiska centralbyråns
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
ATP	Allmän tilläggspension
BeU	Bevillningsutskottet
BNP	Bruttonationalprodukt
Ds B	Departementsserien, budgetdepartementet
Ds Fi	Departementsserien, finansdepartementet
Ds Jo	Departementsserien, jordbruksdepartementet
FB	Föräldrabalken
Fi	Finansdepartementet
FiU	Finansutskottet
GB	Giftermålsbalken
InU	Inrikesutskottet
Ju	Justitiedepartementet
KBT	Kommunalt bostadstillägg till folkpension
KL	Kommunalskattelagen (1928:370)
LO	Landsorganisationen i Sverige
LRF	Lantbrukarnas riksförbund
NOU	Norges offentlige utredninger
Prop.	Proposition
RFV	Riksförsäkringsverket
RN	Riksskattenämnden
RRV	Riksrevisionsverket
RSFS	Riksskatteverkets författningssamling
Rskr	Riksdagsskrivelse
RSV	Riksskatteverket
RÅ not Fi	Regeringsrättens årsbok, notisfall, finansdepartementet
RÅ ref	Regeringsrättens årsbok, referatfall
S	Socialdepartementet
SACO/SR	Centralorganisationen SACO/SR
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen
SCB	Statistiska centralbyrån
SF	Lagen (1947:577) om statlig förmögenhetsskatt
SFS	Svensk författningssamling

SfU	Socialförsäkringsutskottet
SHIO	Sveriges hantverks- och industriorganisation
SI	Lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt
SkU	Skatteutskottet
SM	Statistiska meddelanden
SOS	Sveriges officiella statistik
SOU	Statens offentliga utredningar
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
UL	Uppbördslagen (1953:272)
ÄB	Ärvdabalken

Sammanfattning

Våra ursprungliga direktiv den 14 april 1972 innebar att vi fick i uppdrag att göra en översyn av beskattningen av fysiska personer och därmed jämställda skattskyldiga. Två i direktiven särskilt nämnda frågor, existensminimireglerna och den s. k. faktiska sambeskattningen, har vi behandlat i delbetänkanden som lett till ändrad lagstiftning. I anledning av erhållna tilläggsdirektiv har vi vidare utarbetat förslag till skatteomläggningar för åren 1975 och 1976.

Hösten 1976 fick utredningen delvis ändrad sammansättning och ytterligare tilläggsdirektiv. Dessa innebar dels ett uppdrag att med förtur behandla frågan om inflationsskydd för skatteskalan, dels att vårt arbete borde slutföras före utgången av november 1977. Uppdraget angående inflationsskydd har vi redovisat i ett delbetänkande i april 1977 och förslag därom har nyligen förelagts riksdagen.

Vi har efter april 1977 endast i begränsad omfattning kunnat ta upp andra frågor än sådana där det grundläggande utredningsarbetet var slutfört redan tidigare. Vi har därför måst lämna vissa frågor obehandlade och i några fall rekommenderar vi fortsatt utredningsarbete.

Alternativa skattesystem

Vi har i anledning av vissa i skattedebatten framförda förslag om långtgående förändringar av beskattningen studerat ett par speciella frågor.

Ett av dessa förslag är att löneskatten, varmed avses den skatt som tas ut hos företagen på grundval av utbetalda löner, skall göras progressiv och ersätta eller komplettera den progressiva inkomstskatten för löntagare. I debatten har hävdats att man därigenom skulle kunna uppnå fördelaktiga fördelningspolitiska och statsfinansiella effekter.

Vår undersökning, som har avsett flera alternativa utformningar av en progressiv löneskatt, har lett oss fram till slutsatsen att en sådan skulle ge osäkra och i vissa avseenden mindre önskvärda effekter beträffande lönebildning och inkomstutjämning. Härtill kommer att betydande ingrepp i löntagarnas personliga integritet kunde bli nödvändiga samt att svårbemästrade tekniska och administrativa problem skulle uppkomma. Risken för skatteundandragande skulle också bli stor.

Vi anser på grund härav att den progressiva löneskatten bör avvisas både som en ersättning för och ett komplement till den progressiva inkomstskatten på löner.

Genom professorn i finansrätt vid Stockholms universitet Sven-Olof Lodin har vi låtit göra en undersökning av möjligheterna att införa en progressiv utgiftsskatt (expenditure tax), även kallad direkt konsumtionsskatt, en skatteform som väckt särskilt intresse i de anglosaxiska länderna. Vi har publicerat resultatet av undersökningen i en särskild rapport (SOU 1976:62) över vilken ett antal myndigheter och organisationer yttrat sig.

Vi finner, liksom flertalet remissinstanser, att utgiftsskatten i vissa avseenden har fördelar framför inkomstskatten, nämligen genom att sparandet stimuleras, alla inkomster likabehandlas och värdeförändringar på grund av inflationen automatiskt beaktas. Betydande tekniska problem föreligger emellertid, särskilt beträffande de internationella frågorna. Enligt vår mening behövs ytterligare utredningsarbete, bl. a. i fråga om de fördelningspolitiska effekterna, för att klarlägga om utgiftsskatten kan vara ett användbart alternativ till vårt nuvarande skattesystem. Härvid bör även möjligheterna attt lösa problemen inom inkomstbeskattningens ram undersökas.

Samspelet mellan statsskatt och kommunalskatt

Även om vårt direkta uppdrag endast avser den statliga beskattningen har vi ansett det nödvändigt att något diskutera samspelet mellan den statliga och den kommunala inkomstskatten.

Statsskatten och kommunalskatten uttas oberoende av varandra på väsentligen samma underlag. Skillnader i eller höjningar av den kommunala utdebiteringen medför då att inte bara marginalskattesatsen och den totala skatten utan även progressiviteten blir en annan. Eftersom dessa effekter inte framstår som oproblematiska har vi något undersökt möjligheten att renodla den omfördelande funktionen i den statliga inkomstskatten medan kommunalskatten skulle få mer strikt neutrala verkningar.

Det krävs då att stats- och kommunalskatterna inte längre beräknas oberoende av varandra och två alternativ kan tänkas. Det ena är att ta ut statsskatt på vad som återstår efter kommunalskatt, dvs. den ordning som i princip gällde t. o. m. 1971 års taxering, och det andra att göra statsskatten avdragsgill vid kommunalbeskattningen, dvs. den omvända metoden. Den förstnämnda metoden har emellertid sådana verkningar att en återgång knappast kan bli aktuell.

Om statsskatten vore avdragsgill vid kommunalbeskattningen, skulle statsskatteskalan behöva räknas upp. Man skulle då kunna åstadkomma samma totala skatt för varje inkomsttagare vid t. ex. genomsnittlig kommunal utdebitering. Vid en högre utdebitering, liksom vid en höjning därav, skulle effekten i princip bli en helt proportionell reduktion av den disponibla inkomsten.

Metoden skulle emellertid ha vittgående effekter på det kommunala skatteunderlaget. Eftersom omläggningen skulle innebära en ökning av statens skatteintäkter och en motsvarande minskning av kommunernas, måste någon form av återföring ske. En möjlighet skulle vara att ersätta det kommunala grundavdraget med en av staten finansierad skattereduktion. Detta skulle, liksom själva systemet i sig, medföra en avsevärd utjämning av kommunernas skattekraft.

Det har inte varit möjligt för oss att utföra de närmare undersökningar som skulle behövas för att till fullo överblicka konsekvenserna av ett sådant alternativ. Vi har emellertid funnit att det har så många intressanta aspekter att vi önskat redovisa det som ett underlag för den fortsatta debatten.

Progression och marginaleffekter

De fördelningspolitiska strävandena tillgodoses vid inkomstbeskattningen främst genom den progressiva inkomstskatten. Fram till år 1971 var progressionen relativt låg men har därefter successivt skärpts. Som en nödvändig följd härav har marginalskattesatserna blivit höga redan i mellaninkomstlägena. Sverige intar i båda dessa hänseenden en särställning vid en jämförelse med förhållandena i andra länder.

En stark progression medför att inkomsttagarna får svårt att genom löneförhandlingar eller egna insatser öka sin disponibla inkomst. Upprepade skatteomläggningar har därför måst tillgripas för att underlätta löneförhandlingarna. Höga marginalskattesatser utgör vidare en påfrestning på skattemoralen, främst genom att utbytet av skattefusk och skatteflykt blir större men även av psykologiska skäl. Enligt mångas uppfattning hämmar de dessutom benägenheten till ökade arbetsinsatser och till utbildning för mer kvalificerade uppgifter. Vi anser därför att en dämpning av progressiviteten genom en sänkning av marginalskattesatserna i de inkomstlägen där huvuddelen av de heltidsarbetande befinner sig är angelägen.

I de lägre inkomstskikten är progressionen svag och marginalskattesatserna relativt låga. För vissa låginkomsttagare uppkommer dock betydande marginaleffekter genom avtrappning av inkomstprövade bidrag. Med hänsyn till att de som redovisar låg beskattningsbar inkomst är en mycket heterogen grupp och att sänkningar av skattesatsen i de lägsta inkomstskikten är synnerligen kostnadskrävande framstår det enligt vår mening inte som ändamålsenligt att genom sådana generella åtgärder vid den statliga beskattningen söka lösningar på problem som endast berör vissa grupper låginkomsttagare.

Det har hävdats att en marginalskattespärr borde införas. En sådan skulle då i första hand utformas så att statsskatt inte på någon del av inkomsten skulle utgå med större procentsats än att summan av statlig och kommunal skatt uppgick till exempelvis 85 %.

Vi anser emellertid inte att någon sådan spärregel bör införas. De skäl som motiverar en begränsning av det totala skatteuttaget på en inkomst (den s. k. 80/85-procentregeln) kan inte sägas föreligga i fråga om marginalskatten. De negativa effekterna av höjda kommunala utdebiteringar bör inte heller mötas genom en nedsättning av statsskatten för vissa skattskyldiga. Mycket höga marginaleffekter kan f. ö. uppkomma redan i vanliga inkomstlägen genom avtrappning av bidrag.

Vi anser att betydande sänkningar av marginalskattesatserna i de inkomstskikt där huvuddelen av de heltidsarbetande befinner sig är nödvändiga om några mer påtagliga positiva effekter skall uppnås. Det samhällsekonomiska utrymmet för sådana åtgärder är emellertid starkt begränsat. Vi lägger därför fram förslag till marginalskattesänkningar i tre etapper,

betecknade steg 1, 2 och 3. Tyngdpunkten i förslaget ligger i inkomstlägena mellan 50 000 och 65 000 kr.

Vi föreslår att steg 1 genomförs fr. o. m. inkomståret 1979, medan övriga steg får genomföras i den takt som den framtida utvecklingen medger. Steg 1 innebär följande förändring i statsskatteskalan.

Beskattningsbar inkomst		Skatte-skala för år 1978, %[a]	Skatte-skala enligt steg 1, %	Förändring, procenten-heter
Basen-heter	Kr år 1978			
– 3	– 15 000	2	2	–
3– 5	15 000– 25 000	4	4	–
5– 6	25 000– 30 000	8	8	–
6– 7	30 000– 35 000	13	11	–2
7– 8	35 000– 40 000	16	15	–1
8– 9	40 000– 45 000	21	18	–3
9–10	45 000– 50 000	27	23	–4
10–11	50 000– 55 000	31	27	–4
11–12	55 000– 60 000	34	30	–4
12–13	60 000– 65 000	35	33	–2
13–14	65 000– 70 000	40	38	–2
14–15	70 000– 75 000	45	42	–3
15–16	75 000– 80 000	45	44	–1
16–20	80 000–100 000	49	49	–
20–30	100 000–150 000	53	53	–
30–	150 000–	58	58	–

[a] Enligt förslag i prop. 1977/78:49

De inkomstprövade bidragen kan, som tidigare nämnts, ge upphov till besvärande marginaleffekter. Enligt våra direktiv skall vi pröva om dessa kan minskas t. ex. genom en övergång till beskattning av bidragen. De bidrag som är aktuella för den största gruppen inkomsttagare är bostadsbidragen.

De statliga bostadsbidragen utgår till barnfamiljer med 900 kr om året för varje barn, medan de statskommunala bostadsbidragen utgår såväl till ensamstående och makar utan barn som till barnfamiljer och är beroende av bostadskostnaden. Bidragen är inkomstprövade och avtrappas vid en inkomstökning med 15 eller 24 % beroende på inkomstens storlek.

Boende– och bostadsfinansieringsutredningarna har i sitt gemensamma slutbetänkande (SOU 1975:51) behandlat frågan om beskattning i stället för inkomstprövning av bidragen. Utredningarna fann övervägande skäl tala mot en sådan övergång och vi ansluter oss till denna bedömning.

Vi anser det som en olägenhet att avtrappningen kan ge upphov till så kraftiga effekter som är fallet. Några mera väsentliga sänkningar kan emellertid inte företas utan att stödet utsträcks till familjer i betydligt högre inkomstlägen. En sådan utveckling är enligt vår mening inte önskvärd, varför vi inte föreslår någon förändring av gällande ordning.

Beskattningen av äkta makar

I fråga om beskattningen av äkta makar gäller f. n. ett system med blandad sam- och särbeskattning. Detta innebär i princip att vardera maken beskattas för inkomst av förvärvsarbete medan de sambeskattas för kapitalinkomster. Detta sker genom att sådan inkomst beskattas "på toppen" av den högsta av makarnas inkomster. Särbeskattning av förvärvsinkomster infördes genom 1970 års reform och motiverades främst från arbetsmarknadssynpunkt. Samma skäl kunde inte anföras då det gällde kapitalinkomster.

Utvecklingen i samhället har varit sådan att vi funnit det naturligt att överväga en ordning som innebär övergång till helt individuell beskattning. Vi anser att det av principiella skäl vore önskvärt med en sådan övergång.

Vi har emellertid funnit att en övergång, till följd bl. a. av reglerna om giftorätt och makars möjlighet att ingå civilrättsligt giltiga avtal med varandra, skulle öppna möjligheter för makar med förmögenhet och kapitalinkomster att sinsemellan företa ekonomiska transaktioner av skatteflyktskaraktär. Vi anser därför att det av praktiska skäl inte är lämpligt med en sådan förändring. Reglerna om giftorätt är f. n. under översyn av familjelagssakkunniga. Frågan om individuell beskattning bör enligt vår mening ånyo prövas i samband med de överväganden som familjelagssakkunnigas arbete och förväntas leda till.

Skattereduktionen på 1 800 kr som medges skattskyldig med hemmamake infördes vid 1970 års reform för att göra övergången till särbeskattning mjukare i familjer där endast ena maken förvärvsarbetade, medan utbyggnaden pågick inom arbetsmarknad och socialpolitik. Då skattereduktionen är att anse som ett provisorium och inte hör hemma i ett system med särbeskattning har vi övervägt att föreslå att den avskaffas. Motiveringen för skattereduktionen är att hemmamakarna, som till övervägande delen är kvinnor, har svårigheter att förvärvsarbeta antingen på grund av brist på arbetstillfällen eller på barntillsyn. Ett slopande av skattereduktionen skulle medföra försämrade ekonomiska villkor för dessa grupper om inte lämpliga kompensationsåtgärder vidtas. Vi anser emellertid att de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som f. n. står till buds inte är tillräckliga. För familjer med barn har vi övervägt vissa kompensationsåtgärder. Dessa skulle ge förbättrade ekonomiska förmåner till flerbarnsfamiljer men försämrade sådana till ett- och i vissa fall tvåbarnsfamiljerna. Av dessa skäl anser vi det inte rimligt att föreslå ändrade regler i fråga om skattereduktionen.

I vårt nuvarande system finns åtskilliga specialregler vid makebeskattningen där man kan överväga förändringar i individualiserande riktning. Vi finner dock inte anledning till sådana detaljändringar vid ett bibehållande av grunddragen i makebeskattningen. I vissa fall anser vi också att reglerna får ses som en naturlig följd av sambeskattningen av kapitalinkomster.

Beskattningen av barnfamiljer

Förvärvsavdrag medges förvärvsarbetande föräldrar med barn under 16 år. Avdraget utgör i princip 25 % av inkomsten, dock högst 2 000 kr. Synen på avdraget har växlat under åren. Från att ha varit att betrakta som kompensation för den arbetsinsats som gift kvinna på grund av sitt förvärvsarbete

hindrades att utföra i hemmet har det fått karaktär av ett schabloniserat omkostnadsavdrag för barntillsyn för förvärvsarbetande föräldrar. Vi anser visserligen att samhällets stöd till barnfamiljer bör lämnas på det sociala området och inte genom åtgärder vid beskattningen. Detta leder emellertid inte nödvändigtvis till att förvärvsavdraget, som delvis har ställning av omkostnadsavdrag, bör avskaffas. Vi föreslår inte någon ändring i nuvarande regler.

Skattereduktion på 1 800 kr medges ensamstående med hemmavarande barn under 18 år. Reduktionen kan betraktas som ett allmänt ekonomiskt stöd. I enlighet med vår tidigare uttalade åsikt om samhällsstödet till barnfamiljer anser vi att skattereduktionen principiellt borde avskaffas. Med hänsyn till de svårigheter som föreligger att finna lämpliga kompensationsåtgärder föreslår vi dock inte någon förändring av dessa regler.

Avdrag för underhåll av icke hemmavarande barn medges om barnet är under 18 år, eller om underhållet utgår på grund av dom, oberoende av barnets ålder, med högst 2 500 kr för varje barn och år. Åtskilliga önskemål har framställts om höjning av beloppsgränsen med hänvisning till den socialt och ekonomiskt svåra situation som många underhållsskyldiga befinner sig i. Vi anlägger samma principiella synsätt på detta avdrag som på skattereduktionen för ensamstående men anser att rätten till avdrag givetvis inte kan tas bort utan en motsvarande lättnad i underhållsskyldigheten. Det är enligt vår mening angeläget att förbättra de underhållsskyldigas situation och förslag till sådana åtgärder har nyligen framlagts (SOU 1977:37). I avvaktan på en eventuell reform föreslår vi, med hänsyn till det omedelbara behov som föreligger, en höjning av beloppsgränsen med 500 kr till 3 000 kr.

Folkpensionärerna

Folkpensionärer med enbart grundförmåner (ålderspension och pensionstillskott) betalar f. n. ingen inkomstskatt. Detta uppnås genom att de erhåller ett extra avdrag vid taxeringen. Avdraget beräknas enligt generella regler och avtrappas vid högre inkomst. Samtidigt sker då ofta en avtrappning av kommunalt bostadstillägg till pensionärer. De sammanlagda marginaleffekterna kan därför bli betydande.

Vi har studerat ett par alternativ till det extra avdraget vid beskattningen av folkpensionärerna. Ett av dessa är att helt ta bort särbehandlingen vid beskattningen och i stället införa ett nytt inkomstprövat bidrag, som kan tänkas såväl beskattat som obeskattat. Det ligger dock inte inom ramen för vårt uppdrag att pröva frågor om ändringar av pensionsförmånerna. Det andra alternativet är att ersätta det extra avdraget med en skatterabatt, dvs. ett avdrag från skatten. Här kan många skiftande utformningar med olika effekter bli aktuella. Gemensamt för dem är dock att de – jämfört med nuvarande system – påverkar det kommunala skatteunderlaget och därmed skatteutjämningen. Vi har inte haft möjlighet att i samråd med 1976 års kommunalekonomiska utredning (Fi 1976:06) göra det utredningsarbete som skulle varit nödvändigt för ett ställningstagande till alternativet. Vi anser dock att det bör kunna aktualiseras vid framtida diskussioner om beskattningen av folkpensionärerna.

Pensionkommittén har i ett under år 1977 framlagt betänkande (SOU 1977:46) framhållit att antalet pensionärer kommer att öka kraftigt under de närmaste åren och att detta kommer att ställa krav på åldringsvården, i synnerhet långtidssjukvården och hemvården. Vidare konstaterar kommittén att det ekonomiska utrymmet för en ökning av den privata konsumtionen kommer att vara starkt begränsat under de närmaste åren och att pensionärsgruppen på grund av redan beslutade reformer kommer att ta en stor del av detta utrymme i anspråk. Det är därför, enligt kommittén, rimligt att de ytterligare resurser som kan bli tillgängliga koncentreras till de områden där behoven är mest framträdande, t. ex. långtidssjukvården. Att härutöver företa ytterligare åtgärder i standardhöjande syfte med avseende på pensionsförmånerna anser kommittén f. n. inte vara möjligt.

Vi delar pensionskommitténs bedömning i dessa avseenden och har därför inte övervägt sådana förändringar som framstår som särskilt kostnadskrävande eller innebär att man för framtiden binder sig för en ökande överföring till pensionärerna. Vi anser att särskilda skattelättnader är påkallade för pensionärer med låga inkomster, eftersom de lägsta pensionerna inte kan anses ge full skattekraft, men anser inte skäl föreligga för skattemässig förmånsbehandling även av pensionärer med inkomster jämförbara med aktiva gruppers. På sikt bör en harmonisering av skattereglerna för pensionärer och inkomsttagare i aktiv ålder eftersträvas.

I prop. 1977/78:49 föreslås att folkpensionärer till skillnad mot hittills skall erhålla särskild skattereduktion och att det extra avdraget skall bestämmas så att det täcker en inkomst om 3 300 kr utöver folkpensionen. Vi föreslår en viss höjning för år 1979 så att avdraget rymmer en sidoinkomst om 3 600 kr. Härigenom bör en inkomst som motsvarar minimipensionsnivån liksom hittills bli helt skattebefriad. Vi anser oss inte böra lägga några förslag som binder statsmakterna för senare år.

De betydande marginaleffekter som i många fall uppkommer kan inte undvikas utan att antingen minska stödet till pensionärerna med de lägsta inkomsterna eller utsträcka det till sådana som har icke obetydliga inkomster utöver folkpensionen. Vi anser båda dessa alternativ som en större olägenhet än de föreliggande marginaleffekterna.

Barnpension

Barnpension utgår till barn vars ena eller båda föräldrar avlidit. Sådan pension utgår både inom folkpensioneringen och ATP. Grundpensionsnivån inom folkpensioneringen motsvarar i princip nivån för bidragsförskott, men samordning sker med andra pensionsformer. Barnpensionen utgör till skillnad från bidragsförskottet skattepliktig intäkt.

Kritik har riktats mot den skattemässiga behandlingen av barnpension. Därvid har påtalats att barnpension och bidragsförskott, som båda kan sägas utgöra en ersättning för underhåll från förälder, inte behandlas på samma sätt. Vi anser att en likabehandling av dessa stödformer vore önskvärd. På grund av pågående utredningsarbete angående samhällsstödet till ensamstående föräldrar och deras barn vill vi emellertid inte lägga fram något konkret ändringsförslag.

Underskottsavdragen

Det har i debatten hävdats att rätten att dra av underskott i en förvärvskälla mot andra inkomster i princip borde avskaffas så att avdrag fick ske endast mot framtida inkomster i samma förvärvskälla.

Vi konstaterar att så långtgående åtgärder inte framstår som möjliga i fråga om schablontaxerade villafastigheter, eftersom de skulle innebära en drastisk höjning av boendekostnaderna. Gällande bestämmelser på detta område är en integrerad del av finansieringsmönstret för villor och har också beaktats vid bestämmande av garantilåneräntan för småhus. Samtidigt har dessa regler negativa effekter genom att driva upp fastighetspriserna och ge möjligheter till omvandling av löpande inkomster till kapitalvärdestegring. Vi anser att problemen rörande ränteavdrag för småhusfinansiering bör utredas i särskild ordning med beaktande av såväl bostadspolitiska som skattepolitiska synpunkter. Att i avvaktan på resultatet av denna utredning införa t. ex. ett "räntetak" har vi ansett mindre lämpligt med hänsyn till den spridning i fråga om räntekostnader som föreligger för normala småhus.

Vi har funnit att allvarliga erinringar kunnat riktas mot de olika former av generella begränsningar av avdragsrätten för underskott som vi har undersökt. Vi har också övervägt möjligheten att begränsa rätten till avdrag för räntekostnader på lån av privat natur men inte funnit detta vara en framkomlig väg. I båda fallen skulle nämligen i vissa situationer mindre önskvärda beskattningsresultat uppkomma. Kontrollproblemen skulle vidare bli svåra, särskilt i fråga om skattskyldiga med mera komplicerade inkomst- och förmögenhetsförhållanden.

Vi anser att åtskillig kritik kan riktas mot de nuvarande förhållandena beträffande underskottsavdragen. Enkla generella ingrepp har vi emellertid inte funnit möjliga. Med den begränsade tid vi kunnat ägna åt de tekniska problemen i sammanhanget har vi inte heller i övrigt kunnat utarbeta några konkreta förslag. Vi anser därför att fortsatt specialinriktat utredningsarbete är påkallat.

Periodiskt understöd

Enligt gällande regler erhålls vid beskattningen avdrag med utgivet belopp för vissa, särskilt angivna former av periodiskt understöd (s. k. legala understöd), bl. a. till make eller förutvarande make. För annat periodiskt understöd (s. k. frivilligt understöd) medges avdrag med högst 5 000 kr per år och mottagare. Fram till år 1974 var avdragsrätten för periodiskt understöd obegränsad.

Avdragsrätten har länge varit omdiskuterad. Den har ansetts motiverad av sociala skäl i fråga om understöd till behövande samt vid fullgörande av underhållsskyldighet. Kritiken har avsett i första hand möjligheterna till utbetalningar till närstående i syfte att uppnå skatteförmåner.

Enligt vår mening har de sociala skälen för avdragsrätten alltmer försvagats genom den socialpolitiska utvecklingen. Vi föreslår därför att avdragsrätten för frivilligt periodiskt understöd upphävs.

I fråga om avdragsrätt för periodiskt understöd till make eller förutvarande make har vi diskuterat om behov föreligger att begränsa avdragsrätten till

belopp som kan anses skäligt eller på annat sätt är bestämt till sin storlek. Sådana begränsningar kan emellertid i enskilda fall leda till ej önskvärda resultat. Tidigare verkställda undersökningar har därjämte visat att understöd i allmänhet inte utgår med högre belopp än vad som motsvarar mottagarens behov. Vi har därför ansett det tillräckligt att föreslå den ändringen att avdrag endast medges för understöd som utgår på grund av en bindande förpliktelse.

Vi föreslår vidare att de som levat i s. k. samvetsäktenskap i viss omfattning jämställs med förutvarande makar. Avdrag för periodiskt understöd efter upplöst samvetsäktenskap skall nämligen enligt förslaget medges, om parterna tidigare samtaxerats enligt de särskilda regler som gäller för vissa sammanboende, bl. a. de som har gemensamma barn. En förutsättning skall dock vara att underhåll börjar utgå inom två år från sammanlevnadens upphörande.

Kapitalförsäkringsavdraget

I fråga om försäkringar gäller vid beskattningen i allmänhet antingen att premierna är avdragsgilla och utfallande ersättningar beskattas eller att avdrag ej får ske för premierna och utfallande belopp är skattefria. För vissa försäkringar av sistnämnda slag medges dock avdrag med högst 250 kr för ensamstående och högst 500 kr för sammanlevande makar gemensamt (samt ensamstående med barn).

Fram till år 1974 gällde för arbetslöshetsförsäkring att avgifterna var avdragsgilla endast inom ramen för detta avdrag, medan ersättningarna var skattefria. Fr. o. m. nämnda år blev utbetalda belopp skattepliktig inkomst, men någon ändring i fråga om avdragsrätten skedde ej. Här kan alltså en inkonsekvens sägas föreligga och vi föreslår nu att avgift till arbetslöshetskassa blir obetingat avdragsgill och således inte inräknas i beloppsbegränsningen. Någon annan ändring av kapitalförsäkringsavdraget föreslår vi inte.

Avdrag för fackföreningsavgift

Medlemsavgifter är i allmänhet inte avdragsgilla vid beskattningen. Ett undantag utgör emellertid avgifter till vissa arbetsgivarföreningar. Om föreningen är skyldig att lämna medlemmen bidrag vid konflikt har avgiften nämligen ansetts likställd med premie för försäkring mot förlust i samband med arbetskonflikt. Avdrag medges då för avgiften, medan å andra sidan erhållna konfliktbidrag utgör skattepliktig intäkt.

I fråga om arbetstagarorganisationerna gäller däremot att avdrag inte medges för erlagda avgifter men att mottagna konfliktbidrag i gengäld är skattefria.

Den skattemässiga behandlingen av medlemsavgifter till och konfliktbidrag från arbetsmarknadens organisationer har sedan länge varit föremål för utredningsarbete och debatt. Man har därvid påtalat skillnaden mellan arbetsgivarföreningar och fackföreningar och framhållit att betydelsen av denna skillnad ökat genom att allt större del av avgifterna används för andra ändamål än konfliktersättning.

Vi anser att skäl föreligger att införa en avdragsrätt för avgift till arbetstagarorganisation och att denna rätt bör utformas så att likställdhet i möjligaste mån uppnås mellan arbetsmarknadens organisationer i detta hänseende. En beskattning av konfliktbidragen från fackföreningarna skulle emellertid leda till mycket svårbemästrade praktiska problem. I stort sett samma resultat kan dock uppnås genom att endast den del av avgiften som går till annan facklig verksamhet än konfliktersättningar blir avdragsgill. Denna del måste bestämmas schablonmässigt. En beloppsmässig begränsning bör också gälla.

Vi föreslår därför att avdrag medges för avgift till fackförening med 50 % av erlagt belopp, dock högst 300 kr.

Schablonavdraget under inkomst av tjänst

Den som haft inkomst av tjänst får alltid göra avdrag med minst 100 kr, s. k. schablonavdrag, även om hans kostnader understiger detta belopp. Om hans sammanlagda kostnader uppgår till högre belopp får han göra avdrag med detta, avrundat till närmast högre hela 100-tal kr. Schablonavdraget infördes av förenklingsskäl år 1956 och har sedan dess varit oförändrat.

Vi har diskuterat frågan om en höjning av schablonavdraget i syfte att förenkla taxeringsarbetet. En mera betydande sådan höjning medför emellertid avsevärda kostnader och vissa ojämna individuella verkningar vid en jämförelse mellan löntagare och andra inkomsttagare eller mellan löntagare med låga kostnader och sådana med höga kostnader. Av flera skäl torde det dessutom bli nödvändigt att medge avdrag för vissa kostnader vid sidan av schablonavdraget, bl. a. för resor till och från arbetet samt vid tjänsteresor och arbete utanför hemorten i övrigt. De statistiska undersökningar vi gjort visar dessutom att förenklingsvinsten även vid en höjning av schablonavdraget till 500 kr skulle bli relativt måttlig. Vi föreslår därför att nuvarande regler lämnas oförändrade.

Avdrag för resor till och från arbetet

Den som reser till och från arbetet med egen bil får under vissa förutsättningar dra av kostnaden för detta. Avdragets storlek fastställs av RSV enligt vissa i lagen närmare angivna grunder och med beaktande av såväl fasta som milbundna kostnader för bilen. Vid resor med egen bil i tjänsten erhålls i princip avdrag för den verkliga kostnaden. Har ersättning uppburits, medges ofta avdrag med samma belopp. Motsvarande beskattningsresultat erhålls i fråga om anställda i offentlig tjänst och vissa därmed jämställda genom att uppburen ersättning inte tas till beskattning.

Olika yrkanden om ändring av avdraget för resor med egen bil till och från arbetet har framförts under en följd av år. Några av dessa har avsett att förmånligare regler borde gälla, andra att avdragsrätten skulle slopas då ifrågavarande kostnad borde anses utgöra en privat levnadskostnad.

Den fråga vi har diskuterat är om det fortfarande är motiverat att vid beräkning av avdragsbeloppet beakta de fasta kostnaderna för bilen. Eftersom det i de flesta fall kan antas att den skattskyldige skulle innehaft bil oberoende av dessa resor, kan nämligen dessa kostnader anses utgöra privata levnads-

kostnader. En förändring i detta avseende skulle emellertid särskilt drabba skattskyldiga i glesbygd och dessutom på ett, enligt vår mening, mindre önskvärt sätt öka redan föreliggande skillnader i fråga om behandlingen av resor till och från arbetet och resor i tjänsten. Vi föreslår därför inte någon förändring av gällande principer för avdragets beräkning.

Kapital- och realisationsvinstbeskattningen

Beskattning av kapital sker genom förmögenhets-, arvs- och gåvoskatt. Förmögenhetsskatten är samordnad med inkomstbeskattningen genom den s. k. 80/85-procentregeln som begränsar det sammanlagda skatteuttaget till en viss andel av den löpande inkomsten. En mellanställning mellan kapital- och inkomstbeskattningen intar beskattningen av realisationsvinster, som avser att träffa kapitalets värdestegring.

På grund av de särskilda svårigheter som kapitalbeskattningen medför i fråga om det arbetande kapitalet i mindre och medelstora s. k. familjeföretag har särskilda regler gällt för dessa alltsedan år 1971. Förslag till ytterligare lättnader i fråga om förmögenhet nedlagd i sådana företag har nyligen framlagts (prop. 1977/78:40, bilaga 3).

Enligt vår mening bör den begränsning av det totala skatteuttagets andel av den löpande inkomsten som 80/85-procentregeln innebär bestå. Något utrymme för att skärpa förmögenhetsskatten på stora förmögenheter föreligger då i praktiken inte. Vi anser att fördelningsmässiga skäl talar mot att höja skatten enbart på mindre förmögenheter. Med hänsyn till de särskilda åtgärder som ansetts nödvändiga i fråga om de mindre och medelstora företagen är det vidare uppenbart att någon skatteskärpning beträffande dessa inte kan komma i fråga. Vi föreslår således inte några förändringar av kapitalbeskattningen.

Realisationsvinstbeskattningen tar vi upp som del av ett större problemkomplex i samband med vår diskussion av inflationseffekter vid beskattningen.

Mervärdeskatten

Mervärdeskatten utgår som en generell omsättningsskatt på den privata och offentliga konsumtionen av varor och tjänster. Vi har undersökt effekterna från fördelningspolitisk och administrativ synpunkt av ett borttagande eller en sänkning av mervärdeskatten på livsmedel och jämfört dessa med nuvarande system för livsmedelssubventioner. Vi har då funnit att vissa fördelningspolitiska argument kan anföras för sänkt eller slopad mervärdeskatt på livsmedel, men att effekterna är mycket begränsade. Sådana åtgärder skulle vidare leda till avsevärda praktiska, administrativa och kontrolltekniska svårigheter. Vi anser att livsmedelssubventionerna utgör ett överlägset alternativ. De har i princip samma fördelningspolitiska effekter, ger upphov till åtskilligt mindre administrativa svårigheter och kan på ett helt annat sätt differentieras.

Företagsskatteberedningen (Fi 1970:77) redovisar en mer allmän diskussion av mervärdeskattens verkningar och olika principiella alternativ.

Skattesystemet och inflationen

Skattereglerna är med få undantag utformade utan hänsynstagande till penningvärdeförändringen. Vid inflation uppkommer då vissa snedvridande effekter.

Några av dessa effekter är lätta att iaktta och vållar inga större problem att korrigera. Som exempel kan nämnas att det reella skatteuttaget minskar i fråga om indirekta skatter som utgår efter kvantitet (kr/l e. d.) samt att skiktgränser och fasta avdragsbelopp m. m. sjunker i värde. Beträffande skiktgränserna i statsskatteskalan har vi framlagt förslag till inflationsskydd i ett delbetänkande (SOU 1977:18) och regeringen har nu förelagt riksdagen ett sådant förslag (prop. 1977/78:49). Vi föreslog också att grundavdraget skulle inflationsskyddas, men regeringen håller ännu denna fråga öppen. I propositionen förslås emellertid att den särskilda skattereduktionen i fortsättningen skall medges alla inkomsttagare. Vårt syfte med ett inflationsskydd av grundavdraget kan då på ett fördelningspolitiskt bättre sätt tillgodoses genom att skattereduktionen uppräknas. Vi föreslår därför att i stället för inflationsskydd av grundavdraget den särskilda skattereduktionen räknas upp med 20 kr för varje procents prisstegring räknat från augusti 1977 enligt reglerna för basenhet (prop. 1977/78:49). Däremot föreslår vi inte att inflationsskyddet utsträcks till ytterligare fasta belopp i skattesystemet.

Inflationen orsakar också mer svårgripbara problem vid beskattningen, vilka rör principerna för bestämningen av vissa slag av intäkter och kostnader. De problem som är speciella för beskattningen av rörelse och jordbruk har behandlats av företagsskatteberedningen, medan vi tar upp värdestegringsinkomster samt ränteinkomster och -utgifter. De problem som uppstår beror väsentligen på svårigheten att på ett rättvisande sätt skilja mellan real och enbart nominell värdestegring samt mellan real ränta och inflationskompensation och anpassa beskattningen efter den föreliggande skillnaden.

Realisationsvinstbeskattningen är olika utformad för skilda slag av tillgångar. Av betydelse är även innehavstiden och vissa schablonregler. Vi har i exempelform gjort en jämförelse mellan de olika metoder som tillämpas. Därvid har vi funnit bl. a. att skillnaderna i många fall blir betydande samt att utfallet på ett avgörande sätt påverkas av förhållandet mellan innehavstid, inflationstakt och real värdestegringstakt.

En välkänd effekt av inflationen är att det reala värdet av fordringar och skulder minskar. Möjligheterna att kompensera långivaren genom en högre räntesats försvåras av att hela räntan anses som löpande inkomst och således inkomstbeskattas, medan låntagaren får avdrag för hela det utgivna beloppet. Gällande beskattningsregler innebär därför vid inflation att sparare missgynnas och låntagare gynnas.

Även om goda skäl kan anföras för en fullständig real realisationsvinstbeskattning kan stötande beskattningsresultat bli följden om den inte kombineras med en real beskattning även av räntebärande fordringar.

Vi anser det angeläget med åtgärder för att eliminera eller i vart fall motverka problemen på detta område. Samtidigt är vi medvetna om att de är mycket svårlösta. Att kartlägga och bedöma de åtgärder som kan

komma i fråga är en omfattande utredningsuppgift, som det inte varit möjligt för oss att utföra inom den givna tidsramen. Vi rekommenderar därför att problemen blir föremål för en särskild utredning, där även effekterna på kreditmarknaden och bostadsfinansieringen kan beaktas.

Kostnader och finansiering

Våra förslag beräknas leda till en minskning av skatteuttaget år 1979 med sammanlagt ca 2 700 milj. kr. Härvid belöper sig ca 2 100 milj. kr på marginalskattesänkningar, ca 500 milj. kr på avdrag för fackföreningsavgift, ca 150 milj. kr på ökat extra avdrag för folkpensionärer och ca 50 milj. kr på höjt maximiavdrag för underhåll av icke hemmavarande barn, medan slopande av avdrag för frivilligt periodiskt understöd ger ca 100 milj. kr i ökade inkomster.

Uttaget av direkt statlig skatt minskar således. Eftersom kompensationen då måste sökas i andra skatteformer ansluter sig vårt förslag i detta avseende till de olika skatteomläggningar som genomförts under 1970-talet och som alla inneburit en förskjutning från direkt till indirekt beskattning.

Vid dessa omläggningar har kompensation i första hand åstadkommits genom höjning av olika arbetsgivaravgifter, även om några gånger även andra skatteformer har kommit till användning. Vi anser emellertid att arbetsgivaravgifterna inte bör komma i fråga för att finansiera de föreslagna lättnaderna i den direkta beskattningen. Företagsskatteberedningen har efter sin analys av produktionsfaktorbeskattningen dragit slutsatsen att betydande höjningar av dessa avgifter med korta mellanrum kan väntas leda till ofördelaktiga effekter i företagssektorn. Ett ytterligare skäl mot att använda dessa avgifter som finansieringskälla för våra förslag utgör de besvärande effekter på kommunernas ekonomi som 1976 års kommunalekonomiska utredning påvisat.

Finansieringen måste då sökas i konsumtionsbeskattningen, dvs. mervärdeskatten och de olika punktskatterna. Om hela skattebortfallet skulle täckas genom en höjning av mervärdeskatten, skulle en höjning med ca 1,2 procentenheter bli nödvändig. Vi anser dock att skäl talar mot en finansiering enbart genom mervärdeskatten, eftersom denna i viss utsträckning har regressiva effekter. De olika punktskatterna kan däremot antas ha i huvudsak gynnsamma fördelningspolitiska verkningar. Vi föreslår därför att skattebortfallet täcks genom en höjning av mervärdeskatten och/eller olika punktskatter. Därvid kan bl. a. energiskatten på hushållens förbrukning av elström och bränslen, bensinskatten, kilometerskatten, omsättningsskatten på motorfordon och skatterna på alkohol och tobak bli aktuella. Vid avvägningen av finansieringen bör en gynnsam fördelningspolitisk verkan eftersträvas. Det bör för framtiden också vara möjligt att pröva en utvidgad punktbeskattning i fråga om konsumtion som i första hand efterfrågas av grupper med högre inkomst. Vi anser det inte meningsfullt att nu närmare diskutera finansieringen av de ytterligare förslag till marginalskattesänkningar som vi framlägger, eftersom dessa är avsedda att genomföras först längre fram och i den takt som den framtida utvecklingen medger.

Författningsförslag

1 Förslag till
Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Härigenom föreskrives beträffande kommunalskattelagen (1928:370)

dels att 33 § 1 mom. och 46 § 2 mom. skall ha nedan angivna lydelse,

dels att punkt 1 av anvisningarna till 20 §, punkt 5 av anvisningarna till 46 § och punkt 2 av anvisningarna till 50 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att till anvisningarna till 29 § skall fogas en ny punkt, 21, och till anvisningarna till 33 § en ny punkt, 6, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

33 §

1 mom.[1] Från intäkt av tjänst må *avdrag* göras för samtliga utgifter, vilka äro att anse som kostnader för fullgörande av tjänsten såvitt icke för samma kostnader anvisats särskilt anslag, som, på sätt i 32 § 3 mom. är sagt, ej skall upptagas såsom intäkt.

Avdrag får i enlighet härmed ske för, bland annat:

avgifter som den skattskyldige erlagt för sjuk- eller olycksfallsförsäkring, som tagits i samband med tjänst, så ock avgifter som den skattskyldige i samband med tjänsten erlagt för egen eller efterlevandes pensionering annorledes än genom försäkring;

medlemsavgift till arbetstagarorganisation i den utsträckning som framgår av punkt 6 av anvisningarna;

hyra eller annan kostnad för tjänste- eller arbetslokal, för vilken den skattskyldige haft att själv vidkännas utgift;

kostnad för arbetsbiträde, som den skattskyldige använt för tjänsts utförande och som han själv avlönat;

förlust å medel, för vilka den skattskyldige varit på grund av sin tjänst redovisningsskyldig;

kostnad för resor i tjänsten, där ej, vad angår statstjänst, särskild ersättning varit därför anvisad;

kostnad för facklitteratur, instrument och dylikt, som varit nödigt för tjänstens fullgörande.

Har den skattskyldige för sin utbildning eller eljest i och för tjänsten ådragit sig gäld, må ock ränta å sådan gäld avdragas.

[1] Senaste lydelse 1975:1347.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	46 §

2 mom.[2] I hemortskommunen äger skattskyldig, som varit här i riket bosatt under hela beskattningsåret, därjämte njuta avdrag:

1) för periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning, som icke får avdragas från inkomsten av särskild förvärvskälla, i den utsträckning som framgår av punkt 5 av anvisningarna;

2) för påförda egenavgifter i den omfattning som anges i anvisningarna till 41 b §;

3) för premier och andra avgifter, som skattskyldig erlagt för försäkringar av följande slag, vilka ägas av honom själv eller, i förekommande fall, hans make eller hans omyndiga barn, nämligen kapitalförsäkring, till den del avdrag för premien ej medges enligt punkt 2 av anvisningarna till 22 § eller punkt 9 av anvisningarna till 29 §, arbetslöshetsförsäkring samt sådan sjuk- eller olycksfallsförsäkring, därunder inbegripen avgift till sjukkassa för begravningshjälp som ej avses i 33 § och som ej utgör sjukförsäkring enligt 2–4 kap. lagen om allmän försäkring;

4) för belopp som den skattskyldige enligt vid självdeklarationen fogat intyg eller annat skriftligt bevis utgivit under beskattningsåret för underhåll av icke hemmavarande barn om barnet är under 18 år eller, såvitt gäller underhåll på grund av dom, oavsett barnets ålder, dock högst med *2 500* kronor för varje barn;	4) för belopp som den skattskyldige enligt vid självdeklarationen fogat intyg eller annat skriftligt bevis utgivit under beskattningsåret för underhåll av icke hemmavarande barn om barnet är under 18 år eller, såvitt gäller underhåll på grund av dom, oavsett barnets ålder, dock högst med *3 000* kronor för varje barn;

6) för under beskattningsåret av den skattskyldige erlagd avgift avseende annan pensionsförsäkring än tjänstepensionsförsäkring, som äges av arbetsgivare, om försäkringen äges av den skattskyldige.

Har skattskyldig under beskattningsåret varit skyldig erlägga sjömansskatt, skall avdrag för periodiskt understöd, avgift för pensionsförsäkring och underhållsbidrag, som i första stycket 4) och 6) här ovan sägs, åtnjutas allenast i den mån hänsyn vid beräkningen av sjömansskatt icke tagits till understödet, avgiften eller underhållsbidraget.

Därest skattskyldig endast under en del av beskattningsåret varit här i riket bosatt, skall avdrag, som nu sagts, åtnjutas allenast i den mån det belöper å nämnda tid.

Avdrag för premier och andra avgifter, som avses i första stycket 3) här ovan må ej för skattskyldig åtnjutas till högre belopp än 250 kronor; dock att, om skattskyldig under beskattningsåret varit gift och levt tillsammans med andra maken, ifrågavarande avdrag för dem båda gemensamt må åtnjutas med högst 500 kro-	*Avdrag för andra premier och avgifter, som avses i första stycket 3) här ovan än till arbetslöshetsförsäkring* må ej för skattskyldig åtnjutas till högre belopp än 250 kronor; dock att, om skattskyldig under beskattningsåret varit gift och levt tillsammans med andra maken, ifrågavarande avdrag för dem båda gemensamt må åtnju-

[2] Senaste lydelse 1976:1099.

Nuvarande lydelse

nor. Avdrag, som nu sagts, med högst 500 kronor må vidare åtnjutas om skattskyldig under beskattningsåret varit ogift (varmed jämställes änka, änkling eller frånskild) och haft hemmavarande barn under 18 år.

Föreslagen lydelse

tas med högst 500 kronor. Avdrag, som nu sagts, med högst 500 kronor må vidare åtnjutas om skattskyldig under beskattningsåret varit ogift (varmed jämställes änka, änkling eller frånskild) och haft hemmavarande barn under 18 år.

Avdrag för avgift som avses i första stycket 6) får ej överstiga den skattskyldiges A–inkomst för antingen beskattningsåret eller året närmast dessförinnan och beräknas med hänsyn till storleken av sådan inkomst. Avdraget får uppgå till högst 30 procent av inkomst som hänför sig till jordbruksfastighet eller rörelse eller som hänför sig till anställning, om den skattskyldige helt saknar pensionsrätt i anställning och icke är anställd i aktiebolag eller ekonomisk förening vari han har sådant bestämmande inflytande som avses i punkt 2 e femte stycket av anvisningarna till 29 §, samt 10 procent av jordbruksfastighet eller rörelse på det sätt som föreskrivits i föregående gånger det basbelopp som enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring bestämts för januari månad året närmast före taxeringsåret, men får i stället beräknas till högst 7 000 kronor jämte 30 procent av inkomst som hänför sig till jordbruksfastighet eller rörelse intill en sammanlagd A–inkomst av 23 000 kronor. Avdraget beräknas i sin helhet antingen på inkomst som skall upptagas till beskattning under beskattningsåret eller på inkomst året närmast dessförinnan. Med A–inkomst avses inkomst som enligt 9 § 3 mom. andra stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt är att anse som A–inkomst.

Om särskilda skäl föreligga, får riksskatteverket efter ansökan besluta att avdrag för avgift för pensionsförsäkring får åtnjutas med högre belopp än som följer av bestämmelserna i föregående stycke. Därvid skall dock följande gälla. För skattskyldig, som redovisar inkomst som är att anse som A–inkomst endast av tjänst men som i huvudsak saknar pensionsrätt i anställning, får medges avdrag högst med belopp, beräknat som för inkomst av jordbruksfastighet eller rörelse på det sätt som föreskrivits i föregående stycke. Sådant avdrag får dock icke beräknas för inkomst som härrör från aktiebolag eller ekonomisk förening vari den skattskyldige har sådant bestämmande inflytande som avses i punkt 2 e femte stycket av anvisningarna till 29 §. Har skattskyldig, som drivit jordbruk, skogsbruk eller rörelse, upphört med driften i förvärvskällan och har han under verksamhetstiden ej skaffat sig ett betryggande pensionsskydd, får avdrag beräknas även på sådan inkomst som enligt 9 § 3 mom. andra stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt är att anse som B–inkomst. Avdraget får i detta fall beräknas med beaktande av det antal år varunder den skattskyldige drivit jordbruket, skogsbruket eller rörelsen, dock högst för tio år. Hänsyn skall vid bedömningen av avdragets storlek tagas till den skattskyldiges övriga pensionsskydd och andra möjligheter till avdrag för avgift som avses i första stycket 6). Avdraget får dock ej överstiga ett belopp som för varje år som driften pågått motsvarar sex gånger det basbelopp som enligt lagen om allmän försäkring bestämts för januari månad det år varunder driften i förvärvskällan

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

upphört och ej heller summan av de belopp som under beskattningsåret redovisats som nettointäkt av förvärvskällan och sådan inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet som är att hänföra till vinst med anledning av överlåtelse av förvärvskällan. Mot beslut av riksskatteverket i fråga som avses i detta stycke får talan ej föras.

Har skattskyldig erlagt avgift som avses i första stycket 6) men har avdrag för avgiften helt eller delvis icke kunnat åtnjutas enligt bestämmelserna i femte stycket, medgives avdrag för ej utnyttjat belopp vid taxering för det påföljande beskattningsåret. Sådant avdrag får dock icke åtnjutas med belopp som tillsammans med erlagd avgift sistnämnda år överstiger vad som angives i femte stycket.

Oavsett föreskrifterna i de föregående styckena får avdrag för avgift som avses i första stycket 6) ej åtnjutas till högre belopp än skillnaden mellan sammanlagda beloppet av inkomster från förvärvskällor, som äro skattepliktiga i hemortskommunen, och övriga avdrag enligt denna paragraf. Kan avdrag för avgift som avses i första stycket 6) icke utnyttjas i hemortskommunen, må avdrag för återstoden av vad sålunda beräknats åtnjutas i annan kommun med belopp intill den där redovisade inkomsten, i förekommande fall efter andra avdrag enligt denna paragraf som åtnjutes vid taxeringen i kommunen. Vad som sålunda ej kunnat avdragas får den skattskyldige tillgodoföra sig genom avdrag senast vid taxering för sjätte beskattningsåret efter det år då avgiften erlades. Ej heller i sistnämnda fall får avdraget överstiga vad som återstår sedan övriga avdrag enligt denna paragraf åtnjutits.

Anvisningar

till 20 §

1. [3] Till skattskyldigs levnadskostnader, för vilka avdrag enligt denna paragraf ej medgives, räknas bland annat premier för egna personliga försäkringar och avgifter till kassor, föreningar och andra sammanslutningar, i vilka den skattskyldige är medlem. Att i vissa speciella fall avdrag dock får göras för dylika premier och avgifter, framgår av stadgandena i 25 § 1 mom., 33 § och 46 § 2 mom. samt punkt 2 av anvisningarna till 22 § *och punkt 9 av anvisningarna till 29 §.*

1. Till skattskyldigs levnadskostnader, för vilka avdrag enligt denna paragraf ej medgives, räknas bland annat premier för egna personliga försäkringar och avgifter till kassor, föreningar och andra sammanslutningar, i vilka den skattskyldige är medlem. Att i vissa speciella fall avdrag dock får göras för dylika premier och avgifter, framgår av stadgandena i 25 § 1 mom., 33 § och 46 § 2 mom. samt punkt 2 av anvisningarna till 22 § *ävensom punkterna 9 och 21 av anvisningarna till 29 §.*

Utgifter för representation och liknande ändamål äro att hänföra till omkostnader i förvärvskälla endast om de hava omedelbart samband med verksamheten, såsom då fråga uteslutande är om att inleda eller bibehålla affärsförbindelser och liknande eller då utgifterna avse jubileum för företaget,

[3] Senaste lydelse 1976:1094.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

invigning av mera betydande anläggning för verksamheten, stapelavlöpning eller jämförliga händelser eller då utgifterna äro att hänföra till personalvård. Avdrag må i det enskilda fallet icke åtnjutas med större belopp än som kan anses skäligt.

till 29 §

21. Rörelseidkare må göra avdrag för egen medlemsavgift till arbetstagarorganisation i den utsträckning som framgår av punkt 6 av anvisningarna till 33 §.

till 33 §

6. Avdrag medgives med 50 procent av till arbetstagarorganisation erlagd medlemsavgift, dock högst med 300 kronor. Med arbetstagarorganisation förstås sådan organisation som avses i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

till 46 §

5.[4] Som förutsättning för allmänt avdrag för periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning enligt denna punkt gäller att understödet icke utgått till mottagare i givarens hushåll eller, om icke understödet utgjort skadestånd, till mottagare under 18 år eller till mottagare vars utbildning icke är avslutad.

Avdrag medgives med utgivet belopp för periodiska utbetalningar

till make eller förutvarande make sedan underhållsskyldigheten dem emellan reglerats;

till tidigare anställd;

som utgör skadestånd, dock vid personskada endast med belopp som för mottagaren utgör ersättning för förlorad inkomst av skattepliktig natur eller för förlorat underhåll;

som utgör livränta eller därmed jämförligt vederlag vid förvärv av egendom genom köp, byte eller därmed jämförligt fång;

på grund av föreskrift i testamente;

från juridisk person.

Avdrag medgives med utgivet belopp för periodiska utbetalningar

till make eller förutvarande make sedan underhållsskyldigheten dem emellan reglerats *under förutsättning att understödet utgår enligt skriftlig förpliktelse eller dom;*

till tidigare anställd;

som utgör skadestånd, dock vid personskada endast med belopp som för mottagaren utgör ersättning för förlorad inkomst av skattepliktig natur eller för förlorat underhåll;

som utgör livränta eller därmed jämförligt vederlag vid förvärv av egendom genom köp, byte eller därmed jämförligt fång;

på grund av föreskrift i testamente;

från juridisk person.

[4] Senaste lydelse 1977:41.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
För annat periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning medgives avdrag med högst 5 000 kronor för varje mottagare. Har givaren under beskattningsåret varit gift och levt tillsammans med sin make får sådant avdrag åtnjutas för dem båda gemensamt med 5 000 kronor.	*Med förutvarande makar jämställes de som tidigare taxerats med tillämpning av bestämmelserna i 65 § femte stycket under förutsättning att understödet börjat utgå inom två år från det sammanlevnaden upphört.*

till 50 §

2.[5] Vid bedömningen av om skattskyldigs inkomst till icke obetydlig del utgjorts av folkpension iakttages följande. Som folkpension räknas icke barnpension eller vårdbidrag. Den omständigheten att folkpension under ett beskattningsår utgått med ett ringa belopp, t. ex. till följd av att folkpensionen icke åtnjutits under hela året, utgör icke hinder mot att medgiva den skattskyldige avdrag. Avgörande för bedömningen i detta fall är huruvida folkpensionen, om den utgått i full utsträckning, utgjort en icke obetydlig del av inkomsten. Som folkpension behandlas även tilläggspension i den mån den enligt lagen om pensionstillskott föranlett avräkning av pensionstillskott.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer närmare föreskrifter för avdragsberäkningen enligt nedan angivna grunder.

Avdraget skall i första hand bestämmas med hänsyn till storleken av den skattskyldiges taxerade inkomst enligt lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt. Överstiger denna inkomst icke visst högsta belopp, skall avdraget beräknas till vad som behövs för att den skattskyldige icke skall påföras statligt beskattningsbar inkomst. Detta högsta inkomstbelopp motsvarar taxerad inkomst för skattskyldig, som under beskattningsåret icke haft annan inkomst än ålderspension enligt 6 kap. 2 § första stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring och därutöver skattepliktiga intäkter av tjänst om sammanlagt *3 300* kronor samt åtnjutit avdrag endast med 100 kronor enligt 33 § 2 mom. första stycket. För gift skattskyldig, som uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make uppbär folkpension, beräknas det högsta inkomstbeloppet med utgångspunkt	Avdraget skall i första hand bestämmas med hänsyn till storleken av den skattskyldiges taxerade inkomst enligt lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt. Överstiger denna inkomst icke visst högsta belopp, skall avdraget beräknas till vad som behövs för att den skattskyldige icke skall påföras statligt beskattningsbar inkomst. Detta högsta inkomstbelopp motsvarar taxerad inkomst för skattskyldig, som under beskattningsåret icke haft annan inkomst än ålderspension enligt 6 kap. 2 § första stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring och därutöver skattepliktiga intäkter av tjänst om sammanlagt *3 600* kronor samt åtnjutit avdrag endast med 100 kronor enligt 33 § 2 mom. första stycket. För gift skattskyldig som uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make uppbär folkpension, beräknas det högsta inkomstbeloppet med utgångspunkt

[5] Som nuvarande lydelse har upptagits lydelsen enligt prop. 1977/78:49.

Nuvarande lydelse

från en pension utgörande 77,5 procent av basbeloppet. För övriga skattskyldiga beräknas det med utgångspunkt från en pension utgörande 95 procent av basbeloppet. Sistnämnda beräkningsgrund gäller också om gift skattskyldig under viss del av beskattningsåret uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make uppbär folkpension, och under återstoden av året uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make saknar folkpension.

Föreslagen lydelse

från en pension utgörande 77,5 procent av basbeloppet. För övriga skattskyldiga beräknas det med utgångspunkt från en pension utgörande 95 procent av basbeloppet. Sistnämnda beräkningsgrund gäller också om gift skattskyldig under viss del av beskattningsåret uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make uppbär folkpension, och under återstoden av året uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make saknar folkpension.

Om skattskyldigs statligt taxerade inkomst överstiger det högsta inkomstbeloppet enligt föregående stycke, reduceras avdraget med belopp motsvarande 40 procent av överskjutande taxerad inkomst.

Det avdrag som beräknas med hänsyn till skattskyldigs statligt taxerade inkomst jämkas, om värdet av skattepliktig förmögenhet överstiger 75 000 kronor. Om förmögenhetsvärdet överstiger 125 000 kronor, skall avdrag icke medgivas. Värdet av sådan fastighet som avses i 24 § 2 mom. denna lag och jordbruksfastighet som i huvudsak användes för bostadsändamål skall inräknas i förmögenhetsvärdet med skäligt belopp. Har den skattskyldige eller hans make flera fastigheter av sådant slag gälla bestämmelserna enbart en fastighet. I första hand avses fastighet som utgör stadigvarande bostad för den skattskyldige.

Här ovan angivna grunder för avdragsberäkningen får frångås, när särskilda omständigheter föranleda det.

Vid beräkning av avdrag för gift skattskyldig iakttages bestämmelserna i 52 § 1 mom. sista stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1979 och tillämpas första gången vid 1980 års taxering.

Äldre bestämmelser i punkt 5 av anvisningarna till 46 § gäller fortfarande

dels i fråga om periodiska utbetalningar som utgår på grund av bindande förpliktelse som uppkommit före den dag då detta betänkande blivit offentligen tillgängligt,

dels i fråga om sådan överlåtelse som avses i 53 § 4 mom. andra stycket kommunalskattelagen (1928:370) och 6 § 4 mom. andra stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt under förutsättning att överlåtelsen skett före den dag då detta betänkande blivit offentligen tillgängligt.

dels vid tillämpning av 53 § 4 mom. första – tredje styckena kommunalskattelagen (1928:370) och 6 § 4 mom. första – tredje styckena lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt i dessa lagrums lydelse före den 1 januari 1976 beträffande utbetalningar till förmånstagare som insatts enligt oåterkalleligt förmånstagareförordnande före den dag då detta betänkande blivit offentligen tillgängligt.

2. Förslag till
Lag om ändring i lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt

Härigenom föreskrives att 10 § 1 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

10 §

1 mom.[1] Statlig inkomstskatt utgår för fysiska personer, oskifta dödsbon och familjestiftelser med viss i särskild ordning bestämd procent av nedan angivna grundbelopp.

Grundbeloppet utgör:

när beskattningsbar inkomst inte överstiger 3 basenheter enligt lagen (1977:000) om basenhet enligt 10 § 1 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt;

2 procent av den beskattningsbara inkomsten;

när beskattningsbar inkomst överstiger

3	*men icke*		*5*	*basenheter:*		*grundbeloppet för*		*3*	*basenheter och*		*4*	*%*	*av återstoden;*		
5	”	”	*6*	”	:	”	”	*5*	”	”	*8*	*%*	”	”	;
6	”	”	*7*	”	:	”	”	*6*	”	”	*13*	*%*	”	”	;
7	”	”	*8*	”	:	”	”	*7*	”	”	*16*	*%*	”	”	;
8	”	”	*9*	”	:	”	”	*8*	”	”	*21*	*%*	”	”	;
9	”	”	*10*	”	:	”	”	*9*	”	”	*27*	*%*	”	”	;
10	”	”	*11*	”	:	”	”	*10*	”	”	*31*	*%*	”	”	;
11	”	”	*12*	”	:	”	”	*11*	”	”	*34*	*%*	”	”	;
12	”	”	*13*	”	:	”	”	*12*	”	”	*35*	*%*	”	”	;
13	”	”	*14*	”	:	”	”	*13*	”	”	*40*	*%*	”	”	;
14	”	”	*16*	”	:	”	”	*14*	”	”	*45*	*%*	”	”	;
16	”	”	*20*	”	:	”	”	*16*	”	”	*49*	*%*	”	”	;
20	”	”	*30*	”	:	”	”	*20*	”	”	*53*	*%*	”	”	;
30	*basenheter*					”	”	*30*	”	”	*58*	*%*	”	”	.

Ändå att statlig inkomstskatt skall uttagas med mer än 100 procent av grundbeloppet, må likväl icke den å någon del av den beskattningsbara inkomsten belöpande skatten uppgå till högre belopp än som motsvarar 58 procent av denna inkomstdel.

Med familjestiftelse avses i denna lag stiftelse, som enligt de för densamma gällande stadgar har till huvudsakligt ändamål att tillgodose viss familjs, vissa familjers eller bestämda personers ekonomiska intressen.

Föreslagen lydelse

10 §

1 mom. Statlig inkomstskatt utgår för fysiska personer, oskifta dödsbon och familjestiftelser med viss i särskild ordning bestämd procent av nedan angivna grundbelopp.

Grundbeloppet utgör:

när beskattningsbar inkomst inte överstiger 3 basenheter enligt lagen (1977:000) om basenhet enligt 10 § 1 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt;

[1] Som nuvarande lydelse har upptagits lydelsen enligt prop. 1977/78:49.

2 procent av den beskattningsbara inkomsten;
när beskattningsbar inkomst överstiger

3	*men icke*	*5*	*basenheter:*		*grundbeloppet för*	*3*	*basenheter och*	*4*	*% av återstoden;*		
5	"	*6*	"	:	"	*5*	"	*8*	%	"	;
6	"	*7*	"	:	"	*6*	"	*11*	%	"	;
7	"	*8*	"	:	"	*7*	"	*15*	%	"	;
8	"	*9*	"	:	"	*8*	"	*18*	%	"	;
9	"	*10*	"	:	"	*9*	"	*23*	%	"	;
10	"	*11*	"	:	"	*10*	"	*27*	%	"	;
11	"	*12*	"	:	"	*11*	"	*30*	%	"	;
12	"	*13*	"	:	"	*12*	"	*33*	%	"	;
13	"	*14*	"	:	"	*13*	"	*38*	%	"	;
14	"	*15*	"	:	"	*14*	"	*42*	%	"	;
15	"	*16*	"	:	"	*15*	"	*44*	%	"	;
16	"	*20*	"	:	"	*16*	"	*49*	%	"	;
20	"	*30*	"	:	"	*20*	"	*53*	%	"	;
30	*basenheter*				"	*30*	"	*58*	%	"	.

Ändå att statlig inkomstskatt skall uttagas med mer än 100 procent av grundbeloppet, må likväl icke den å någon del av den beskattningsbara inkomsten belöpande skatten uppgå till högre belopp än som motsvarar 58 procent av denna inkomstdel.

Med familjestiftelse avses i denna lag stiftelse, som enligt de för densamma gällande stadgar har till huvudsakligt ändamål att tillgodose viss familjs, vissa familjers eller bestämda personers ekonomiska intressen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1979 och tillämpas första gången i fråga om 1980 års taxering.

3. Förslag till
Lag om ändring i uppbördslagen (1953:272)

Härigenom föreskrives att 2 § 5 mom. uppbördslagen (1953:272) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 §
5 mom.[1] Skattskyldig fysisk person, som varit bosatt eller stadigvarande vistats här i riket under någon del av beskattningsåret åtnjuter särskild skattereduktion med *400 kronor.*	*5 mom.* Skattskyldig fysisk person, som varit bosatt eller stadigvarande vistats här i riket under någon del av beskattningsåret åtnjuter särskild skattereduktion med *det belopp varmed 0,4 basenheter, enligt lagen (1977:000) om basenhet enligt 10 § 1 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt, överstiger 1 600 kronor.*

I fråga om särskild skattereduktion äga bestämmelserna i 4 mom. femte och sjätte styckena motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1979 och tillämpas första gången i fråga om 1980 års taxering.

[1] Som nuvarande lydelse har upptagits lydelsen enligt prop. 1977/78:49.

4. Förslag till
Lag om ändring i lagen (1958:295) om sjömansskatt

Härigenom föreskrives att 12 § 1 mom. och anvisningarna till 12 § lagen (1958:295) om sjömansskatt skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	12 §
1 mom.[1] Gör sjöman, som har att erlägga sjömansskatt enligt 7 § sannolikt att han året efter beskattningsåret vid taxering enligt lagen om statlig inkomstskatt skulle kunna påräkna avdrag för a) underskott å egen eller makes förvärvskälla, b) utbetalning av periodiskt understöd, c) avgift för sådan pensionsförsäkring, som avses i 46 § 2 mom. första stycket 6) kommunalskattelagen (1928:370).	
d) sådant underhåll av icke hemmavarande barn, som avses i 46 § 2 mom. 4) kommunalskattelagen, *eller*	d) sådant underhåll av icke hemmavarande barn, som avses i 46 § 2 mom. 4) kommunalskattelagen,
e) nedsatt skatteförmåga	e) nedsatt skatteförmåga *eller* *f) medlemsavgift till arbetstagarorganisation i den utsträckning som framgår av anvisningarna*
må genom beslut om jämkning föreskrivas, att den eljest beskattningsbara inkomsten skall minskas med belopp motsvarande vad av sådant avdrag kan antagas icke bliva utnyttjat vid nu nämnd taxering.	
Jämkning i fall som avses *vid a)–d)* må dock endast medgivas, om den till sjömansskatt beskattningsbara inkomsten därigenom nedsättes med minst 600 kronor.	Jämkning i fall som avses *vid a)–d) och f)* må dock endast medgivas, om den till sjömansskatt beskattningsbara inkomsten därigenom nedsättes med minst 600 kronor.

Anvisningar
till 12 §[2]

Jämkning i fall som avses i 12 § 1 mom. vid e) må för år räknat medgivas med högst ett belopp, som motsvarar summan av icke utnyttjat grundavdrag och det belopp, med vilket avdrag för väsentligen nedsatt skatteförmåga högst skulle hava kunnat medgivas vid taxering till statlig inkomstskatt.

I fråga om sjöman, som utan att vara bosatt i Sverige har att betala sjömansskatt enligt 7 §, må vid jämkning enligt 12 § 1 mom. hänsyn tagas till sådana i sistnämnda författningsrum omförmälda avdrag, vilka sjömannen med tillämpning av grunderna för lagen om statlig inkomstskatt skulle hava kunnat påräkna vid taxering i det land, där sjömannen är bosatt. Har vid nämnda taxering avdrag kunat utnyttjas av sjömannen själv eller hans make skall jämkning dock ej medgivas.

[1] Senaste lydelse 1975:1351

[2] Senaste lydelse 1970:410.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Vid jämkning enligt 12 § 3 mom. för i Sverige icke bosatt sjöman skall slutlig skatt beräknas med tillämpning av svenska beskattningsregler.	*Avdrag medgives med 50 procent av till arbetstagarorganisation erlagd medlemsavgift, dock med högst 300 kronor. Med arbetstagarorganisation förstås sådan organisation som avses i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1979.

1 Uppdraget

1.1 Direktiven

Skatteutredningen tillsattes våren 1972. Huvuddirektiven, som innefattas i ett yttrande till statsrådsprotokollet den 14 april 1972 av chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng, har följande lydelse.

Vid behandlingen av prop. 1971:140 angående konjunkturstimulerande åtgärder begärde riksdagen (FiU 1971:47, rskr 1971:293) att en förutsättningslös utredning om skattesystemet skulle tillsättas.

Vårt skatte- och avgiftssystem har varit och är föremål för kontinuerlig översyn i en mångfald olika avseenden. Efter det att allmänna skatteberedningen avgav sitt betänkande år 1964 (SOU 1964:25) har bl. a. följande utredningar avgett betänkanden, nämligen aktievinstutredningen (SOU 1965:72), familjeskatteberedningen (Ds Fi 1969:4 och 5), företagsskatteutredningen (SOU 1968:26), skogsskattekommittén (SOU 1969:30), kapitalskatteberedningen (SOU 1969:54, SOU 1971:46) och jordbruksbeskattningskommittén (SOU 1971:78).

Några av dessa utredningsförslag har lett till ändrad skattelagstiftning. På grundval av andra utarbetas f. n. lagförslag.

Bland utredningar på skatteområdet som nu pågår kan nämnas 1969 års punktskatteutredning (Fi 1970:57), företagsskatteberedningen (Fi 1970:77), skatteutredningen om periodiskt understöd (Fi 1970:61), realisationsvinstkommittén (Fi 1970:79), mervärdeskatteutredningen (Fi 1971:5), utredningen med uppdrag att verkställa en översyn av gällande beskattningsregler rörande ideella föreningar (Fi 1971:6) och utredningen med uppdrag att se över beskattningen av livförsäkringstagare m. m. (Fi 1971:7). Av sakkunniguppdrag med nära anknytning till skattefrågor kan vidare nämnas familjepolitiska kommittén (S 1966:36) och sjukpenningutredningen (S 1970:30).

Det är uppenbart att de motiv som på sin tid föranledde tillsättandet av den allmänna skatteberedningen inte nu är för handen. Bakgrunden till att beredningen tillsattes, vilket skedde år 1960, var bl. a. införandet av den allmänna varuskatten året innan. En väsentlig fråga för beredningen var sålunda avvägningen mellan direkt och indirekt beskattning. I direktiven till beredningen pekade jag också på att "vårt nuvarande skattesystem i stora delar har tillkommit i ett helt annat samhälle än det i vilket vi lever idag".

Som jag redan erinrat om har vårt skatte- och avgiftssystem under senare år prövats och i väsentliga avseenden också förändrats. Främst märks härvid utbyggnaden av mervärdeskatten. Skäl föreligger därför inte att nu tillkalla en utredning med de uppgifter allmänna skatteberedningen hade. Den utredning om skattesystemet som nu bör komma till stånd, bör därför ges uppgifter som är annorlunda avgränsade än allmänna skatteberedningens.

Jag vill i detta sammanhang erinra om det uppdrag som givits åt företagsskat-

teberedningen. Enligt sina direktiv skall beredningen vid sina överväganden om företagsbeskattningens utformning och nivå beakta såväl stabiliseringspolitiska som tillväxtpolitiska och fördelningspolitiska mål. Vid den samlade bedömning av företagsbeskattningen som beredningen har att göra, skall en avvägning ske mellan företagsbeskattningens betydelse för inkomst- och förmögenhetsfördelningen, dvs. beskattningens fördelningspolitiska mål, och företagsbeskattningens funktion att möjliggöra en fortsatt utbyggnad, tillväxt och nyetablering av företag i vårt land. Företagsskatteberedningens direktiv är så vidsträckta att praktiskt taget alla frågor som rör företagens beskattning kan prövas av beredningen. Av dessa skäl bör företagsbeskattningen inte ingå bland den nu föreslagna utredningens uppgifter.

Ett annat beskattningsområde som också naturligen bör undantas från utredningens prövning gäller den kommunala beskattningen. I direktiven till den utredning (Fi 1971:8) om kommunernas ekonomi som nyligen tillsatts ingår nämligen att pröva frågan om den kommunala beskattningsrättens utformning.

Skatte- och avgiftssystemet kan i princip sägas vara uppbyggt av fyra huvudkomponenter: den årliga inkomst- och förmögenhetsskatten, mervärdeskatten, de speciella konsumtions- och omsättningsskatterna i form av s. k. punktskatter samt socialförsäkringsavgifterna. Med avseende på uppbördstekniken kan den allmänna arbetsgivaravgiften jämföras med socialförsäkringsavgifterna. Vid sidan av de här nämnda formerna för beskattning finns vissa andra former, såsom arvs- och gåvoskatt, fordonsskatter och prisregleringsavgifter. Jag har i det föregående berört skälen varför företagsbeskattningen och frågan om den ekonomiska ansvarsfördelningen mellan stat och kommun bör lämnas utanför utredningsuppdraget. Utredningens verksamhet bör följaktligen huvudsakligen inriktas på inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdeskatt samt arvs- och gåvoskatt, allt såvitt rör fysiska personer och därmed jämställda skattskyldiga.

Vårt skatte- och avgiftssystem har tre huvuduppgifter, nämligen att bestrida det allmännas utgifter, att tjänstgöra som ett av medlen för stabiliseringspolitiken samt att verka som ett av instrumenten för fördelningspolitiken.

Frågan om skattesystemets uppgift att bestrida det allmännas utgifter, dvs. beskattningens totala höjd, är till sin karaktär en sådan politisk fråga, som det vid varje tillfälle ankommer på riksdagen att fatta beslut om. Utredningen skall därför inte väcka förslag i denna fråga. Vid prövningen av hur ett skattesystem skall kunna fungera under kommande år bör utredningen emellertid beakta följande. Med hänsyn till de åtaganden som staten har att svara för är det inte sannolikt att det totala uttaget av skatter och avgifter skall kunna minska inom överblickbar framtid. Den direkta beskattningen har nått en sådan höjd att en ökning av skattesatserna inte framstår som möjlig eller lämplig. Den väsentliga skattekälla som tycks stå till förfogande är mervärdeskatten. I detta sammanhang bör dock anmärkas att mervärdeskatten nu nått en internationellt sett hög nivå, och att fortsatta höjningar endast torde kunna ske i mycket begränsad omfattning.

Frågan hur skatterna skall användas i stabiliseringspolitiken prövas av budgetutredningen (Fi 1970:64) och har i vissa avseenden berörts även av grundlagberedningen (SOU 1972:15). Den nya utredningen bör således inte särskilt pröva frågor som hör till denna funktion hos skattesystemet.

Utredningens huvuduppgift bör vara att bedöma de fördelningspolitiska aspekterna av skatte- och avgiftssystemet. Jag vill därvid erinra om att riksdagen (FiU 1971:37, rskr 1971:254) understrukit att ett bättre underlag bör skapas för en bedömning av skattesystemets fördelningspolitiska effekter. För att utredningen skall kunna fullgöra sina uppgifter på hithörande områden, är det självfallet angeläget att utredningen söker medverka till att förbättra underlaget för bedömningar av skattesystemets fördelningspolitiska verkningar. Det bör därför ankomma på utredningen att pröva denna fråga.

Allmänt gäller att beskattningen skall medverka till att åstadkomma en jämnare real inkomstfördelning och standardutveckling medborgarna emellan. Principen om en progressiv statsskatt måste därför behållas, och de marginalskatteeffekter som därav föranleds speglar den grundläggande tanken om beskattning efter bärkraft.

Från fördelningspolitisk synpunkt är det givetvis beskattningens relativa höjd för olika grupper av medborgare och olika inkomsttagarkategorier som är av avgörande betydelse. I den politiska debatten har härjämte den s. k. marginalskatten, dvs. skatten på inkomstökningar, skjutits i förgrunden. Som jag nyss framhållit är detta en följd av att den direkta statsskatten har getts en – från fördelningspolitiska synpunkter önskvärd – progressiv utformning. Den totala marginaleffekten vid stigande inkomst beror dock inte enbart på skattesystemets utformning. Av betydelse blir även att inkomstprövade bidrag, i första hand bostadstillägg, reduceras vid stigande inkomst. Det är en följd av att dessa bidrag av fördelningspolitiska skäl har utformats så att de utgår med de största beloppen där behovet är störst, dvs. de har differentierats efter inkomsten. Det bör understrykas att marginaleffekten – den sammanlagda effekten av skatteökning och bidragsminskning vid stigande inkomst – är ofrånkomlig i ett progressivt skattesystem där bidragsbeloppen sätts i relation till inkomsten på sådant sätt att högre bidrag utgår vid lägre inkomster. Vid sina överväganden om beskattningens marginaleffekter bör utredningen även beakta det förhållande jag nu pekat på. Utredningen bör därvid uppmärksamma såväl konstruktionen av statliga bidragssystem som frågan om beskattning i stället för inkomstprövning av bidragen. Det finns vidare anledning för utredningen att i samband härmed pröva de indirekta skatternas fördelningspolitiska effekter och med hänsyn härtill deras lämpliga konstruktion.

Bland andra problem som utredningen kommer att möta inom den angivna ramen för dess verksamhet hör bl. a. den inverkan prisutvecklingen får på beskattningens fördelningspolitiska målsättningar. Jag vill härvid erinra om att i det betänkande som låg till grund för riksdagens i det föregående nämnda hemställan om en utredning av skattesystemet har finansutskottet anfört att utskottet finner en indexreglering av skattesystemet mindre lämplig. I stället bör, fortsätter utskottet, beskattningen på samma sätt som hittills tid efter annan omprövas och avvägas med hänsyn till penningvärdeförändringen och ändrade förutsättningar i övrigt. Av dessa skäl har utskottet avstyrkt ett motionsyrkande med begäran om ändring av det direkta skattesystemet så att penningvärdeförändringar inte automatiskt medför ökat skattetryck och därmed minskad köpkraft. Jag delar den uppfattning som kommit till uttryck i utskottsutlåtandet och godkänts av riksdagen och anser således att utredningen inte har anledning att överväga frågan om en indexreglering av skattesystemet.

Ett annat konkret problem som utredningen kan möta är t. ex. frågan om behandlingen i skattehänseende av de s. k. faktiskt sambeskattade, dvs. makar som arbetar tillsammans i jordbruk eller rörelse. Jag utgår här ifrån att principen om individuell beskattning, som infördes år 1970, kommer att alltjämt bestå. En annan fråga som utredningen bör ägna uppmärksamhet är konstruktionen av existensminimireglerna. I denna fråga finns en framställning från riksdagen om utredning (rskr 1971:262).

Utöver vad jag nu anfört vill jag endast påpeka att det är ett sedan länge från många håll framfört önskemål att det nuvarande i flera hänseenden invecklade regelsystemet inom skattelagstiftningen får en så enkel utformning som möjligt. Utredningen bör således försöka finna förenklingar som kan medföra lättnader såväl för den enskilde som för skatteadministrationen.

Den 2 juni 1972 erhöll vi följande tilläggsdirektiv.

Riksdagen har anfört (SkU 1972:32, rskr 1972:238) att skatte- och bidragsreglerna kan leda till otillfredsställande resultat för folkpensionärerna. Svårigheterna hänger

intimt samman med de nu gällande avtrappningsreglerna för vissa bidrag och förmåner. Den tillsatta skatteutredningen bör därför enligt riksdagens mening vid behandlingen av likartade problem inom andra delar av skatte- och bidragssystemet även beakta de särskilda problem och svårigheter, som gäller folkpensionärernas extrainkomster.

Vi har därefter fått tilläggsdirektiv den 12 oktober 1973 och den 13 september 1974 angående provisoriska skatteomläggningar. Beträffande innehållet i dessa direktiv hänvisar vi till redogörelserna i våra delbetänkanden med förslag till skatteomläggningar (SOU 1974:20 avsnitt 3.1 och SOU 1974:103 kapitel 3).

Slutligen har vi erhållit följande tilläggsdirektiv, som innefattas i ett yttrande till protokollet vid regeringssammanträde den 18 november 1976 av statsrådet Mundebo, numera chef för budgetdepartementet.

Som anges i regeringsförklaringen den 8 oktober 1976 är det regeringens uppfattning att skattesystemet måste reformeras.

Den genomgripande översyn av skattereglerna som pågår inom 1972 års skatteutredning såvitt gäller de fysiska personerna och inom företagsskatteberedningen såvitt gäller företagen bör därför fortsätta. Även utredningsarbetet om kommunernas ekonomi och skatteutjämningssystemet bör fullföljas. I sistnämnda hänseende anser jag emellertid att arbetet bör bedrivas i annan form än hittills. Jag avser att senare i dag återkomma till denna fråga.

1972 års skatteutredning bör sålunda fullfölja sitt uppdrag att se över skattesystemet för fysiska personer. I vissa hänseenden bör emellertid utredningsarbetet följa andra riktlinjer än tidigare.

Dagens inkomstskatteskalor kännetecknas av utomordentligt stark progressivitet i de inkomstlägen där majoriteten av löntagarna och egenföretagarna befinner sig. Detta leder i många fall till mycket höga marginaleffekter. Dessa effekter förstärks ytterligare i de fall där gällande avtrappningsregler för bostadstillägg tillämpas samtidigt.

Denna situation har till stor del uppkommit genom att den progression som träffar inkomsttagarna automatiskt skärpts i takt med att inflationen fört upp de skattskyldiga i allt högre nominella inkomstskikt. Nackdelarna med detta har på senare år blivit alltmer uppenbara. Bl. a. har progressionen medfört att löntagarna i varje lönerörelse varit tvungna att begära stora nominella löneökningar enbart för att kompensera prisstegringarna. Dessa löneökningar tenderar i sin tur att späda på inflationen ytterligare osv. Hittills har problemet delvis kunnat bemästras genom de årligen återkommande skatteprovisorier som har karakteriserat 1970-talets skattepolitiska utveckling. Det är emellertid inte möjligt att fortsätta med ett system som är så konstruerat att skatteskalorna årligen måste ses över för att inte avtalsrörelserna skall försvåras allvarligt.

Även från fördelningsmässig synpunkt leder en inflationistisk utveckling till att beskattningens verkningar blir annorlunda än som har avsetts. Genom att skatt tas ut på rent nominella inkomsthöjningar, som inte ökar individens faktiska köpkraft, ökar inflationen det reella skattetrycket.

En metod att undvika dessa negativa effekter är att genom indexreglering åstadkomma en inflationsskyddad skatteskala, vars syfte skall vara att förhindra att prisstegringarna förrycker den av riksdagen beslutade progressionen. Den ibland framförda uppfattningen att en indexreglering skulle gynna de högre inkomsttagarna är enligt min mening inte riktig. Givetvis står det även i ett system med inflationsskyddade skatteskalor riksdagen fritt att förändra skattetrycket mellan olika kategorier på det sätt som bedöms önskvärt. Syftet med en indexreglering är inte att låsa det totala

skatteuttaget vid en viss nivå utan endast att förhindra att inflationen – utan riksdagsbeslut – automatiskt skärper skattetrycket. Jag anser således att 1972 års skatteutredning bör få i uppdrag att lägga fram förslag om inflationsskydd för skatteskalan. Utredningsarbetet i denna del bör bedrivas med förtur så att ett förslag kan redovisas under våren 1977. Avsikten är att en inflationsskyddad skatteskala skall kunna träda i kraft redan den 1 januari 1978.

Enligt de ursprungliga direktiven anges utredningens huvudsakliga uppgift vara att bedöma de fördelningspolitiska aspekterna på skatte- och avgiftssystemet. En viktig utgångspunkt bör härvid enligt min mening vara att principen om skatt efter bärkraft upprätthålls. Ett väsentligt mål för skattepolitiken – liksom för statens utgiftspolitik – är att bidra till en jämnare inkomstfördelning i samhället. Dessa rättviseskäl har sin givna tyngd. Det är också viktigt att människorna får behålla en rimlig del av de inkomstökningar som de genom ökade insatser åstadkommer eller som de tillvinner sig vid avtalsförhandlingarna.

Vidare kan övervägandena om ett nytt skattesystem inte ske enbart från fördelningsmässiga utgångspunkter utan andra faktorer och önskemål måste självfallet också vägas in.

Ett krav, som bör tillmätas väsentlig betydelse är att skatterna, förenklat uttryckt, skall räcka till att finansiera det allmännas utgifter. Skattesystemet måste utformas så att staten, landstingen och kommunerna får de inkomster som krävs med hänsyn till den i demokratisk ordning beslutade ambitionsnivån för samhällets verksamhet. Utredningen bör härvid utgå från att det totala skattetrycket inte kommer att sänkas.

Stabiliseringspolitiska hänsyn måste också spela en viktig roll. Jag har härvid redan berört vissa aspekter på kostnadsinflationen. Men skattesystemet måste också vara så utformat att det kan utnyttjas i efterfrågedämpande eller efterfrågestimulerande syfte då konjunkturläget så kräver.

Det är vidare väsentligt att skatte- och avgiftssystemet inte ger negativa effekter på tillväxten i ekonomin.

Ett annat önskemål är att skattesystemet utformas så att skatteundandragande i olika former försvåras. Det är också önskvärt att skattesystemet i möjligaste mån förenklas.

Jag är medveten om att det föreligger vissa konflikter mellan de här uppställda målen. Ett skatte- och avgiftssystem som helt tillgodoser alla krav torde inte gå att konstruera. Slutresultatet måste alltid bli en kompromiss. Utredningen har därför vid sin avvägning mellan olika önskemål att inte ensidigt lägga tonvikten på någon enda aspekt. I stället bör förslagen syfta till ett rimligt helhetsresultat.

I sitt arbete bör utredningen undersöka möjligheterna till en successiv planmässig nedjustering av marginalskatterna och av de totala marginaleffekterna till följd av skatte- och bidragssystemets konstruktion. Vid utformningen av en skattereform skall beskattning av folkpension och sidoinkomst beaktas.

Utredningen bör fullgöra sitt uppdrag i nära samarbete med företagsskatteberedningen (Fi 1970:77) och den kommitté som avses pröva de kommunalekonomiska frågorna. Målet för arbetet bör vara att inflationsskyddade skatteskalor skall gälla från den 1 januari 1978. Vad beträffar övriga förändringar är jag medveten om att det ur många synpunkter kan visa sig lämpligt att stegvis reformera skatte- och avgiftssystemet över exempelvis en två- eller treårsperiod. Målet bör vara att förändringarna kan börja träda i kraft den 1 januari 1979. Det innebär att utredningsarbetet bör vara slutfört före utgången av november 1977.

Till utredningen har insänts och från regeringen överlämnats ett mycket stort antal framställningar från organisationer och enskilda.

1.2 Utredningsarbetet

För vårt arbete har vi låtit utföra undersökningar av tillgångar och skulder i under år 1973 inregistrerade boupptecknings, av avdragen under inkomst av tjänst vid inkomsttaxeringen 1973 (publicerad av SCB i SM N 1975:70) samt av de ekonomiska och sociala förhållandena beträffande under år 1972 utflyttade svenska medborgare. Vidare har vi uppdragit åt professorn i finansrätt vid Stockholms universitet Sven-Olof Lodin att undersöka förutsättningarna för att införa en progressiv utgiftsskatt. Resultatet av denna undersökning har vi publicerat i rapporten Progressiv utgiftsskatt – ett alternativ? (SOU 1976:62), över vilken vissa myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig. En sammanställning av remissyttrandena lämnas i bilaga 3. Genom fil. dr Thomas Franzén har vi utarbetat en i bilaga 2 intagen översikt av de forskningsinsatser som gjorts för att belysa sambandet mellan skatter och arbetsvilja. Vi har också studerat skatte- och sociallagstiftningen i andra länder.

Under tiden oktober 1973 – augusti 1975 har utredningsarbetet till stor del ägnats åt utarbetandet av de förslag som framlagts i delbetänkandena Förslag till skatteomläggning m. m. (SOU 1974:20), Skatteomläggning 1976 (SOU 1974:103), Existensminimireglerna (Ds Fi 1975:9) och Faktisk sambeskattning (Ds Fi 1975:10).

Under hösten 1976 erhöll utredningen delvis ny sammansättning och ytterligare tilläggsdirektiv. De sistnämnda innebar dels att vårt arbete borde slutföras före utgången av november 1977, dels ett uppdrag att under våren 1977 lägga fram förslag om inflationsskydd i skattesystemet. Detta uppdrag redovisades i april 1977 genom delbetänkandet Inflationsskyddad skatteskala (SOU 1977:18).

Vi har därefter endast i begränsad omfattning kunnat ägna oss åt andra frågor än sådana där det grundläggande utredningsarbetet slutförts redan tidigare. Vissa frågor, särskilt sådana av tekniskt betonad natur, har därför måst lämnas obehandlade och några av dessa berörs i följande avsnitt.

1.3 Vissa ej behandlade frågor

1.3.1 *Beskattningen av ej här i riket bosatta*

Enligt 53 § 1 mom. KL är fysisk person som är bosatt i riket skattskyldig här för all inkomst (oinskränkt skattskyldighet), medan fysisk person som ej är bosatt i riket blott är skattskyldig för vissa särskilt angivna inkomster (inskränkt skattskyldighet). Bland de sistnämnda finns inkomst av här belägen fastighet, inkomst av rörelse som bedrivits här, avlöning eller annan därmed jämförlig förmån, som utgått av anställning eller uppdrag hos svenska staten eller svensk kommun, avlöning eller annan därmed jämförlig förmån, som utgått av annan anställning eller annat uppdrag, i den mån inkomsten uppburits härifrån och förvärvats genom verksamhet här i riket, pension och annan ersättning enligt AFL eller pension på grund av anställning eller uppdrag hos svenska staten eller svensk kommun samt belopp, som utgår på grund av annan pensionsförsäkring än tjänstepensionsförsäk-

ring, om försäkringen meddelats i här i riket bedriven försäkringsrörelse.

Vid taxeringen gäller beträffande de inskränkt skattskyldiga att de inte är berättigade till allmänna avdrag enligt 46 § 2 mom. och 3 mom. KL, grundavdrag och avdrag för existensminimum eller nedsatt skatteförmåga. Med vissa undantag beskattas inkomsten vid taxeringen till kommunal inkomstskatt i Stockholm för gemensamt kommunalt ändamål (utdebitering 10 kr).

Enligt 70 § KL skall person, som tillhör främmande makts härvarande beskickning eller lönade konsulat eller beskickningens eller konsulatets betjäning och som inte är svensk medborgare, ej anses vara här i riket bosatt, Samma gäller i fråga om sådan persons make, barn under 18 år och enskilda tjänare, om de bott hos honom och inte är svenska medborgare. Ej heller dessa skattskyldiga är berättigade till allmänna avdrag enligt 46 § 2 mom. och 3 mom. KL, grundavdrag och avdrag för existensminimum eller nedsatt skatteförmåga. För sådana inkomster som enligt KL:s regler beskattas i hemortskommunen, utgår skatten i den kommun där den skattskyldige stadigvarande vistas.

Det kan påpekas att frågan om beskattning av ifrågavarande inkomster även är beroende av internationella överenskommelser.

Mot gällande regler har kritik framförts i två avseenden. Det ena avser det förhållandet att utomlands bosatta personer med lön från svenska staten eller med pension som beskattas här som enda inkomst inte är berättigade till allmänna avdrag och – något som främst gäller pensionärer – avdrag för nedsatt skatteförmåga. Vidare har kritiserats det förhållandet att en här i riket bosatt och hos svensk arbetsgivare anställd utländsk medborgare får höjd skatt om maken tar anställning vid en utländsk beskickning genom att allmänna avdrag och grundavdrag bortfaller.

Vad först beträffar det sistnämnda fallet torde det inte kunna bestridas att reglerna i 70 § 1 mom. KL i vissa – sannolikt mindre vanliga – fall kan ge effekter som inte är önskvärda. En enkel ändring av ifrågavarande regler skulle emellertid säkerligen medföra oönskade konsekvenser i ett flertal andra fall. Problemet torde inte gå att lösa utan omfattande tekniska överväganden och beaktande av internationella överenskommelser och sedvänja i fråga om beskattning av till beskickningar och konsulat knuten personal och deras familjer.

I fråga om utomlands bosatta personer, som uppbär inkomst som enligt de särskilda bestämmelserna skall beskattas i Sverige, kan det i vissa fall synas naturligt att de skulle få åtnjuta samma avdrag som om de vore bosatta i riket. Detta gäller då skattskyldiga som endast har sådan inkomst. Reglerna avser emellertid även sådana skattskyldiga, som har sin huvudsakliga förvärvsverksamhet och inkomst utomlands och som här beskattas endast för en mindre del av sin sammanlagda inkomst. Beträffande dessa framstår det som naturligt att allmänna avdrag och grundavdrag m. m. åtnjutes i hemlandet. Det skulle därför bli nödvändigt med skilda bestämmelser beträffande dessa två grupper av utomlands bosatta personer och vissa gränsfall kan antas uppkomma. Det skulle sannolikt möta svårigheter att effektivt kontrollera den eventuella förekomsten av i bosättningslandet skattepliktiga inkomster. Ytterligare kan påpekas att existensminimireglerna inte lämpligen kan i oförändrad form tillämpas i länder med helt annan kostnadsnivå.

1.3.2 *Kostnader vid tjänsteresor och arbete på annan ort i övrigt*

Traktamentsbeskattningsutredningen tillsattes den 25 juli 1968 med uppdrag att verkställa en översyn av traktamentsbeskattningen och uppgiftsskyldigheten beträffande traktamentsersättning. Därvid skulle särskilt undersökas möjligheterna till ytterligare förenklingar och till att bringa bestämmelserna närmare vad som gäller om traktamenten på det statliga området. Utredningen avlämnade i juni 1974 sitt slutbetänkande Samordnad traktamentsbeskattning (SOU 1974:45), vari behandlas även resekostnader vid tjänsteresa och vid resa till och från arbetet. Betänkandet har inte remissbehandlats. Departementschefen har den 17 november 1977 i svar på en fråga i riksdagen förklarat att en kommitté med uppdrag att ytterligare utreda beskattningsfrågorna rörande traktamentsersättningar och resekostnader under tjänsteresor avses bli tillsatt inom kort.

I motioner till 1973 års riksdag framfördes yrkanden med syfte att utvidga rätten till avdrag för ökade levnadskostnader och resekostnader vid anställning utanför hemorten. Skatteutskottet (SkU 1973:10) avstyrkte motionerna, men riksdagen biföll en till utlåtandet fogad reservation, vari begärdes utredning och förslag till ändrade regler i fråga om avdrag för ökade levnadskostnader i sådana fall, då skattskyldig har arbete på annan ort än där han eller hans familj är bosatt. Motioner rörande denna fråga har framställts även under åren därefter.

Det föreligger enligt vår mening ett sådant sammanhang mellan frågan om avdrag för kostnader vid tjänsteresa och vid anställning utanför hemorten att en samlad bedömning därav är påkallad. Åtskillig kritik har framförts mot gällande ordning och i huvudsak gällt dels att traktamentsbeskattningen medför orättvisor mellan olika kategorier skattskyldiga, dels att möjligheterna att kvarbo i hemorten för dem som tvingas söka arbete på annan ort bör förbättras. Vi har emellertid inte haft anledning att behandla traktamentsbeskattningen medan en särskild utredning därom pågick och ej heller medan dess betänkande var under behandling i departementet. Med hänsyn till såväl ovan anförda behov av samlad bedömning som det förhållandet att riksdagens begäran om utredning inte föranlett tilläggsdirektiv till oss har vi inte heller behandlat frågan om avdrag för kostnader vid anställning utanför hemorten. Vi vill emellertid framhålla att vi finner det angeläget att en samlad översyn kommer till stånd.

1.3.3 *Avdrag för väsentligen nedsatt skatteförmåga i anledning av sjukdom eller handikapp*

Enligt 50 § 2 mom. KL kan skattskyldig, vars skatteförmåga är väsentligen nedsatt på grund av bl. a. långvarig sjukdom eller olyckshändelse, erhålla – utöver grundavdraget – ett extra avdrag om högst 10 000 kr.

Riksskatteverket har år 1976 utfärdat särskilda anvisningar rörande avdraget (RSV Dt 1976:7) avsedda att tillämpas vid inkomsttaxeringen 1976. Anvisningarna har delvis omarbetats till 1977 års taxering (RSV Dt 1976:53).

I ett flertal riksdagsmotioner liksom i framställningar från organisationer och enskilda till utredningen har begärts utvidgad rätt till avdrag för väsentligen nedsatt skatteförmåga på grund av sjukdom i olika närmare angivna avseenden.

Skatteutskottet (senast SkU 1976/77:21) har anfört att RSV:s anvisningar inom ramen för gällande bestämmelser så långt möjligt tillgodoser önskemålen om en mer enhetlig och generös bedömning av möjligheterna till ifrågavarande avdrag samt att förbättring av situationen för de sjuka eller handikappade på ett bättre och enklare sätt tillgodoses genom åtgärder på det sociala området än med en svårbedömbar avdragsrätt vid beskattningen.

Flertalet yrkanden avser detaljbetonade frågor, såsom beräkning av merkostnad för viss sjukdom, medan andra tar upp principerna för avdraget. Enligt vår mening bör den närmare tillämpningen i särskilda fall inte alltför detaljerat låsas fast i lagtexten. En enhetlig tillämpning för mera vanliga fall uppnås lämpligast genom RSV:s anvisningar, som bör bli föremål för kontinuerlig översyn med hänsyn till utvecklingen och vunna erfarenheter samt i förekommande fall i samråd med medicinsk expertis. De principfrågor som tagits upp har vi inte haft möjlighet att vid den prioritering som nödvändiggjorts av tidspressen i utredningsarbetets slutskede ge företräde framför andra arbetsuppgifter.

2 Skattesystemet

2.1 Huvuddragen i skattesystemet

Traditionellt brukar skatterna indelas i direkta och indirekta skatter. På senare tid har man emellertid i stor utsträckning behandlat arbetsgivaravgifter och däremot svarande egenavgifter som en särskild kategori. Denna indelning används – om inget annat sägs – i det följande. Av det totala uttaget av skatter och avgifter, drygt hälften av bruttonationalprodukten (BNP) till marknadspris, svarar de direkta skatterna för ca 46 %, de indirekta skatterna för ca 24 % och avgifterna för ca 30 %.

2.1.1 *Direkta skatter*

Statlig inkomstskatt uttas av såväl fysiska som juridiska personer. Beskattningen grundar sig på den skattskyldiges samlade nettoinkomst av de olika *inkomstslagen* från vilken görs vissa särskilda avdrag. Inkomstslagen är enligt 17 § KL inkomst av jordbruksfastighet, annan fastighet, rörelse, tjänst, tillfällig förvärvsverksamhet och kapital. Inom varje inkomstslag utom tjänst kan förekomma skilda *förvärvskällor,* i huvudsak motsvarande självständiga ekonomiska verksamheter. En närmare redogörelse för uppdelningen på olika förvärvskällor lämnas i avsnitt 8.1.3. Vid taxeringen till statlig inkomstskatt, som sker i den skattskyldiges hemortskommun, beräknas de skattepliktiga intäkterna och avdragsgilla kostnaderna för varje förvärvskälla för sig. I vissa förvärvskällor förekommer dessutom särskilda, schablonmässigt bestämda avdrag. Beräkningen sker i huvudsak enligt bokföringsmässiga grunder i fråga om inkomstslagen jordbruk och rörelse och enligt kontantprincipen beträffande övriga inkomstslag. Resultaten från de förvärvskällor som lämnar överskott utgör tillsammans den skattskyldiges *sammanräknade inkomst.* Sedan avdrag därifrån, i förekommande fall, gjorts för underskott i andra förvärvskällor, återstår den *sammanräknade nettoinkomsten.* Från denna avräknas därefter övriga allmänna avdrag[1] och eventuellt avdrag för förlust hänförlig till tidigare år. Återstoden utgör efter avrundning den *taxerade inkomsten.* Från denna erhåller fysiska personer grundavdrag och – under vissa förutsättningar – avdrag för väsentligen nedsatt skatteförmåga (extra avdrag), varefter den *beskattningsbara inkomsten* återstår. För andra skattskyldiga är denna lika med den taxerade inkomsten. Skatten beräknas för fysiska personer och vissa med dem jämställda juridiska personer på den beskattningsbara inkomsten efter en progressiv skatteskala.

[1] Se inledningen till kapitel 8.

För övriga juridiska personer är skatten proportionell.

Den *kommunala inkomstskatten* beräknas på väsentligen samma underlag som den statliga inkomstskatten. Taxeringen sker emellertid i princip för varje förvärvskälla i den kommun där verksamheten bedrives. I huvudsak beskattas inkomst av jordbruksfastighet, annan fastighet och tillfällig förvärvsverksamhet i form av icke yrkesmässig avyttring av fastighet i den kommun där fastigheten är belägen, rörelse som utövas från fast driftställe i den kommun där detta är beläget och övrig inkomst i den skattskyldiges hemortskommun. Vid inkomstberäkningen får underskott i förvärvskälla, som skall beskattas i en kommun inte dras av från överskott i en förvärvskälla som skall beskattas i en annan kommun. Vidare skall i fråga om fastighet som inkomst särskilt upptas ett garantibelopp, motsvarande 2 % av taxeringsvärdet, varvid motsvarande avdrag dock får göras i förvärvskällan i den mån överskott föreligger. Kommunalskatten är proportionell och utgår i enlighet med kommunernas beslut om utdebitering per *skattekrona* (en skattekrona motsvarar 100 kr beskattningsbar inkomst). Skatt utgår till primärkommun, landstingskommun och kyrklig kommun.

Från den uträknade skatten avräknas i vissa fall en skattereduktion som beror på familjesituation och försörjningsbörda[2] och en särskild skattereduktion.

Såväl fysiska som juridiska personer är skattskyldiga till *statlig förmögenhetsskatt,* juridiska personer dock endast om ej delägarna beskattas. För fysiska personer och därmed jämställda skattskyldiga utgår ej skatt på den del av förmögenheten som ej överstiger 200 000 kr. På förmögenhet därutöver utgår skatten enligt en progressiv skala. För övriga skattskyldiga är motsvarande gräns 15 000 kr och skatten proportionell.

Arvsskatt utgår på förvärv genom arv eller testamente. Skattskyldigheten åligger mottagaren, men skatten skall förskjutas av dödsboet. Skatten beräknas på varje arvs- eller testamentslott för sig. Till grund för skatteberäkningen finns tre olika progressiva skatteskalor, varav en tillämpas i fråga om familjemedlemmar, en i fråga om vissa allmännyttiga juridiska personer och en i fråga om övriga arvingar och testamentstagare. I huvudsak gäller samma regler beträffande *gåvoskatt.*

Bland övriga direkta skatter kan nämnas sjömansskatt, som är en definitiv källskatt på ombordinkomst, och lotterivinstskatt.

2.1.2 *Indirekta skatter*

Den mest betydande indirekta skatten är mervärdeskatten. En allmän redogörelse för denna lämnas i avsnitt 12.2 nedan. Av övriga indirekta skatter kan nämnas allmän energiskatt, bensinskatt, vägtrafikskatt, omsättningsskatt på motorfordon, tobaksskatt samt skatt på sprit, vin och maltdrycker.

2.1.3 *Arbetsgivaravgifter*

Arbetsgivaravgifter erläggs av arbetsgivare på grundval av lön som utbetalats till anställd eller uppdragstagare, i sistnämnda fall med vissa undantag. Egenföretagare erlägger egenavgifter beräknade på grundval av sin inkomst av förvärvsverksamhet (jordbruk eller rörelse). Vissa av avgifterna framstår som

[2] Se avsnitt 6.1.7 och 6.2.3

renodlade försäkringspremier, t. ex. ATP-avgift, medan andra måste betraktas som skatter, t. ex. allmän arbetsgivaravgift. En uppställning över avgifterna och beräkningssättet lämnas i tabell 1.4 i bilaga 1. De flesta avgifterna beräknas på hela lönesumman. Vid beräkning av ATP-avgift bortses dock från sådana lönedelar som understiger ett eller överstiger 7,5 basbelopp. Egenföretagare betalar avgift till ATP, folkpensioneringen, sjukpensioneringen och arbetsskadeförsäkringen samt allmän arbetsgivaravgift. Vid beräkningen av sistnämnda avgift undantas en avgiftsfri del av inkomsten om 30 000 kr.

Arbetsgivaravgifterna utgör en del av den s. k. produktionsfaktorbeskattningen, dvs. den beskattning som sker hos företagen på de särskilda produktionsfaktorerna (arbetskraft, energi, råvaror m. m.). Denna har varit föremål för omfattande utredningsarbete och överväganden av företagsskatteberedningen (Fi 1970:77), vars slutbetänkande föreligger samtidigt som vårt. Därvid har behandlats denna beskattnings incidens och fördelningspolitiska effekter samt dess inverkan från företagsekonomisk, regionalpolitisk och allokeringspolitisk synpunkt. Vidare har övervägts frågor angående breddning av underlaget och differentiering av avgifterna.

2.2 Skatteuttagets struktur

Det samlade uttaget av skatter och (obligatoriska) avgifter har under lång tid stadigt ökat som andel av BNP. Alla skatteformer har emellertid inte utvecklats parallellt, utan det har också skett en markant förskjutning dem emellan. Några huvuddrag i denna förändring av skattestrukturen framgår av *tabell 2.1*. Siffrorna i denna och följande tabeller i detta avsnitt utgör därvid bearbetningar av det detaljerade grundmaterial som finns redovisat i bilaga 1.

Tabell 2.1 Olika skatteformers andel i det totala skatte- och avgiftsuttaget 1960–1977, %

Skatteform	1960	1965	1970	1975	1976 prel.	1977 progn.
Direkt skatt på inkomst och förmögenhet, m. m.	*62,8*	*59,6*	*58,8*	*50,8*	*48,6*	*46,2*
proportionella skatter[a]	29,6	29,2	32,2	27,9	28,2	28,3
övriga direkta skatter[b]	33,2	30,4	26,6	22,9	20,4	17,9
Arbetsgivaravgifter	*5,3*	*10,4*	*15,2*	*26,2*	*28,2*	*30,3*
Indirekta skatter	*31,9*	*30,0*	*26,0*	*23,0*	*23,2*	*23,5*
moms/oms	5,2	10,5	10,4	11,7	12,6	13,2
punktskatter	26,7	19,5	15,6	11,3	10,6	10,3

[a] Avser kommunal inkomstskatt på fysiska personer samt sådana egenavgifter som ej motsvarar arbetsgivaravgifter.

[b] Avser statlig inkomstskatt på fysiska personer, bolagsskatt, förmögenhetsskatt, arvs- och gåvoskatt m. fl.

Siffrorna visar en kraftigt minskad andel för de direkta skatterna men också en viss minskning för de traditionella indirekta skatterna på kon-

sumtion. Den stora ökningen ligger i stället på arbetsgivaravgifterna, vilka ännu år 1960 utgjorde en mycket liten del av totalsumman men som nu bidrar med nära en tredjedel till denna. Förskjutningarnas mönster har varit stadigt hela den redovisade perioden, men ändringarna har gått snabbare under dess senare del, efter år 1970.

I tabellen görs också en fördelning av de direkta skatterna på sådana som är i huvudsak proportionella och övriga som direkt eller indirekt kan sägas vara progressiva i förhållande till hushållens inkomster. Till den senare kategorin antas därvid bl. a. företagens inkomstskatt höra, trots att denna i sig är proportionell mot underlaget. Därvid framgår att de proportionella skatterna – där den kommunala inkomstskatten helt dominerar – i stort hållit sin andel av det samlade skatteuttaget konstant, medan minskningen fallit på övriga. Vad som emellertid inte framgår då är att den statliga inkomstskatten, som är den dominerande inom gruppen av progressiva skatter, i betydande grad ändrat karaktär under perioden. Fram till och med år 1970 var progressiviteten förhållandevis måttlig och skatten kan därför sägas ha haft ett betydande proportionellt inslag. Senare har progressiviteten successivt skärpts och en karakteristik av 1970-talets skatteomläggningar kan just sägas vara att inkomstskattens proportionella delar flyttats över på arbetsgivaravgifterna. Ett konkret utslag av detta är bl. a. sänkningen av de lägsta skattesatserna i skalan: under hela 1960-talet och fram t. o. m. år 1972 var den lägsta skattesatsen 10 %, men därefter har en successiv sänkning genomförts så att lägsta skattesatsen nu är 2 %. Enligt den för år 1977 gällande skatteskalan uppnås skattesatsen 10 % först när den beskattningsbara inkomsten överstiger 25 000 kr. Siffrorna i tabell 2.1 ger därför en snedvriden bild av fördelningen mellan de progressiva och de proportionella inslagen i den direkta beskattningen och av ändringarna under perioden.

Förskjutningarna i skattestrukturen sådana de framgår av tabell 2.1 måste ses mot bakgrund av det samlade skatteuttagets utveckling. När skatteuttaget redan i utgångsläget är högt och inkomstfördelningen är så förhållandevis utjämnad som i Sverige måste ytterligare ökningar av skatteuttaget komma att beröra alla inkomsttagare. Det är bredbasiga, i huvudsak proportionella skatter som i första hand får användas när den offentliga sektorns intäktsbehov ökar. De kraftiga relativa förändringarna i skatteuttagets fördelning är därför inte i första hand ett resultat av ett minskat uttag av de progressiva direkta skatterna och av punktskatterna, utan av ett starkt ökat uttag av de proportionella skatteformerna. Denna utveckling har sedan ytterligare accentuerats genom renodlingen av den statliga inkomstskattens omfördelande funktion, vilket lett till att dess avkastning relativt sett minskat.

Tabell 2.2 belyser i siffror vad som skett. Därav framgår att den kommunala inkomstskatten, arbetsgivaravgifterna/egenavgifterna och mervärdeskatten (tidigare den allmänna varuskatten) tillsammans ökat sin andel av det samlade skatteuttaget från 40 % år 1960 till 72 % år 1977. De kan därmed sägas ha svarat för hela ökningen av skatteuttaget under perioden.

Tabell 2.2 Det samlade uttaget av skatter och avgifter 1960–1977, procent av BNP

	1960	1965	1970	1975	1976 prel.	1977 progn.
Skatteuttaget totalt	*28,7*	*35,0*	*40,1*	*46,9*	*50,0*	*53,0*
Proportionella skatter[a]	11,5	17,5	23,2	30,9	34,5	38,0
Övriga skatter	17,2	17,5	16,9	16,0	15,5	15,0
Proportionella skatters andel av totala uttaget i procent (avrundat)	*40*	*50*	*58*	*66*	*69*	*72*

[a] Kommunal inkomstskatt på fysiska personer, arbetsgivar- och egenavgifter och mervärdeskatt (allmän varuskatt).

Under 1970-talet har omläggningar av den statliga beskattningen som inneburit en förskjutning mellan olika skatteformer förekommit varje år utom ett. Det kan därför vara av intresse att något närmare studera de årsvisa förändringarna under denna period sådana de återspeglas i siffror över skatteuttaget. *Tabell 2.3* ger en redovisning i detta syfte.

Utgångspunkten är år 1970, när den statliga inkomstskatten varit i princip oförändrad under fem års tid. Fr. o. m. inkomståret *1971* avskaffades då de särskilda skatteskalorna för gifta och ogifta och särbeskattning av arbetsinkomster genomfördes. Därvid minskades uttaget av statlig inkomstskatt betydligt, vilket kompenserades genom höjning av mervärdeskatten och den allmänna arbetsgivaravgiften. År *1972* lämnades skattesystemet i dessa avseenden oförändrat, vilket återspeglas i ett automatiskt ökat uttag av inkomstskatt medan övriga skatteformers avkastning ligger på i princip oförändrad nivå.

Tabell 2.3 Skatteomläggningarnas inverkan på skatteuttaget under perioden 1970–1977, procent av BNP

År	Statlig inkomst-skatt	Indiv. egen-avgift	Del-summa	Mer-värde-skatt	Arbets-givar-avgift[a]	Summa
1970	(8,1)	(2,5)	10,6	4,2	6,1	20,9
1971	(6,5)	(2,5)	9,0	5,9	7,0	21,9
1972	(7,0)	(2,6)	9,6	6,2	7,1	22,9
1973	(6,1)	(2,5)	8,6	6,2	8,0	22,8
1974	(7,4)	(1,1)	8,5	5,7	10,1	24,3
1975	(8,1)	–	8,1	5,5	12,3	25,9
1976, prel.	(7,7)	–	7,7	6,3	14,1	28,1
1977, progn.	(7,0)	–	7,0	7,0	16,0	30,0

[a] Inkluderar rörelseidkares och jordbrukares egenavgifter.

För år *1973* sänktes inkomstskatteuttaget åter genom justeringar av skatteskalan, medan den allmänna arbetsgivaravgiften höjdes för att kompensera skattebortfallet. Det kan noteras att det samlade uttaget av de statliga skatter som här redovisas var oförändrat från föregående år, vilket inte inträffat någon annan gång under perioden. (Även det totala skatteuttaget, inkl. punktskatter och kommunalskatt m. fl. var som framgår av tabellerna i bilaga 1 oförändrat.) Skatteomläggningen år *1974* innebar att den individuella

folkpensionsavgiften slopades och ersattes av en ny arbetsgivaravgift. Inkomstskatteuttaget steg samtidigt kraftigt på grund av den automatik som ligger i den progressiva skalan, särskilt som övergången detta år till beskattade sjukersättningar m. m. medförde att skatteunderlaget ökade extra snabbt. Såväl år 1974 som år 1975 låg mervärdeskatteuttaget lägre än tidigare, vilket återspeglar dels den tillfälliga nedsättningen under år 1974, dels restitutionerna av byggmoms som till stor del inföll under år 1975.

Inkomståret *1975* avskaffades även den individuella sjukförsäkringsavgiften samtidigt som en viss sänkning av inkomstskatten åstadkoms genom bl. a. en justering av grundavdraget. Den automatiska skärpningen av inkomstskatteuttaget blev dock på grund av de stora inkomstökningarna så stark att den mer än uppvägde effekten av denna lättnad. I omläggningen ingick också en höjning av arbetsgivaravgifterna till sjukförsäkringen och folkpensioneringen. För år *1976* var det i huvudsak åter fråga om vissa inkomstskattelättnader i kombination med ett höjt uttag av arbetsgivaravgifter. Sänkningen av inkomstskatteuttaget blev emellertid tämligen måttlig eftersom justeringarna inte kom att motsvara mycket mer än den automatiska skärpningen på grund av inkomstökningarna. Mervärdeskatten återgick till sin tidigare nivå. Skatteomläggningen för år *1977,* slutligen, innebar fortsatta lättnader i fråga om den statliga inkomstskatten och en viss höjning av arbetsgivaravgiftsuttaget. Utan direkt samband med omläggningen har därutöver arbetsgivaravgifter och mervärdeskatten höjts. De i tabellen återgivna prognossiffrorna är emellertid ännu så osäkra att några närmare kommentarer inte är möjliga. – För perioden som helhet kan det till sist konstateras att det samlade uttaget av de statliga skatteformer som redovisas ökat betydligt. Huvudförklaringen till detta är att uttaget av arbetsgivaravgifter för olika ändamål ökat långt utöver vad som krävts för att kompensera lättnaderna i fråga om inkomstskatten och de individuella egenavgifterna.

2.3 Det svenska skatteuttaget i internationell belysning

Svenska skatteproblem måste ges svenska lösningar. Endast sällan är sociala och institutionella förhållanden så likartade att en direkt "översättning" av erfarenheter från andra länder kan göras. Att jämföra uppgifter om skatteuttagets storlek m. m. i olika länder är också vanskligt. Pensionssystem, sjukförsäkring eller arbetslöshetsförsäkring kan i vissa länder vara anordnade i offentlig regi och avgifterna kommer då in i skattestatistiken, medan man i andra länder kan ha valt lösningar som gör att de räknas till den enskilda sektorn i statistiken. Stöd till barnfamiljer ges i vissa länder genom avdrag som påverkar inkomstskatten, medan andra tar ut full skatt och i stället ger bidrag som ligger utanför skattestatistiken, osv. Vi anser det likväl värdefullt med en viss redovisning av sådana internationella jämförelser. Vi har därvid utnyttjat det statistiska material som årligen sammanställs inom OECD.

Tabell 2.4 visar för ett antal av OECD:s medlemsländer uppgifter om det samlade uttaget av skatter och obligatoriska socialförsäkringsavgifter i relation till BNP. Redovisningen avser förhållandena år 1975, det senaste

år för vilket material är tillgängligt. Den svenska siffran (som i detta material skiljer sig något från den i tabell 2.2 angivna) framstår därvid som en av de högsta, men dock inte som unikt hög. Variationen länderna emellan är emellertid betydande och för de flesta ligger skatteuttaget avsevärt lägre. Det kan också noteras att detta förhållande gäller även för de länder som inte här redovisas, dvs. tabellen omfattar alla som i denna mening är högskatteländer.

Tabell 2.4 Skatteuttag brutto och netto i vissa länder år 1975, procent av BNP

Land	Skatteuttag, brutto	Transfereringar och subventioner	Skatteuttag, netto
Nederländerna	47,8	26,7	21,1
Norge	47,6	22,3	25,3
Sverige	46,0	18,9	27,1
Danmark	43,5	16,1	27,4
Belgien	40,4	20,1	20,3
Österrike	39,1	15,9	23,2
Tyskland (BRD)	37,5	18,0	19,5
Finland	37,1	13,4	23,7
Frankrike	36,6	22,5	14,1
Storbritannien	36,5	14,9	21,6
Canada	33,3	12,8	20,5
Schweiz	29,9	13,9	16,0
USA	29,6	11,8	17,8

Anm.: Siffrorna bygger på av OECD sammanställt nationalräkenskapsmaterial.

Av de belopp den offentliga sektorn tar in i form av skatter och avgifter återgår stora delar direkt till den privata sektorn i form av olika kontanta överföringar. Till hushållen utbetalas pensioner, barnbidrag, sjukersättningar, bostadsbidrag, m. m. Till företagen ges investeringsbidrag, utbildningsbidrag, räntesubventioner, livsmedelssubventioner osv. (De sistnämnda utgör tekniskt sett bidrag till företag, inte till hushållen, även om avsikten är att de skall komma konsumenterna till godo i form av lägre priser.) I tabellen anges den totala omfattningen av dessa överföringar i de olika länderna. Även här är skillnaderna stora. Den svenska siffran ligger tämligen mitt emellan ytterligheterna.

De kontanta överföringarna kan i princip uppfattas som negativa skatter. Om man därför drar dem ifrån det totala skatteuttaget kan man sägas få ett mått på det nettouttag av skatt som förekommer i de olika länderna. Bl. a. bör man därvid i någon mån ha korrigerat för de skillnader som tidigare påtalats i fråga om behandlingen av pensioner, stöd till barnfamiljer osv. Det bör dock observeras att å ena sidan de offentliga inkomsterna omfattar annat än skatter och att å andra sidan det offentliga sparandet varierar betydligt i omfattning, såväl mellan länder som från år till år. Den offentliga konsumtionen kan således vara såväl större som mindre än det nettoskatteuttag som redovisas i tabell 2.4.

I bilaga 1 redovisas ytterligare tabellmaterial över skattestrukturen i olika länder och över skatteuttagets utveckling under en längre period.

3 Alternativa skattesystem

I debatten om skattesystemet – såväl i Sverige som i utlandet – har under senare tid framförts åtskilliga förslag syftande till mer eller mindre långtgående förändringar av beskattningen. Vi redovisar i detta kapitel undersökningar som vi i anledning därav företagit rörande ett par speciella frågor.

Vissa framförda förslag har avsett att den produktionsfaktorskatt som tas ut hos företagen på grundval av utbetalda löner, i fortsättningen kallad *löneskatt,* skulle kunna helt eller delvis ersätta inkomstskatten på löner. Ett väsentligt moment i några förslag är att den progressiva inkomstskatten på löner, dvs. den statliga inkomstskatten, helt skall ersättas av en löneskatt. Andra förslag går ut på att den progressiva inkomstskatten på löner visserligen skall behållas men att den skall kompletteras med en viss progressivitet i löneskatten. Bland de effekter som förslagsställarna önskat och ansett sig kunna uppnå med ett sådant system kan nämnas följande. Genom att den enskilde löntagaren skulle få såväl sin totala inkomstskatt som sin direkta marginalskatt sänkt skulle det bli lättare att öka skatteuttaget utan starka negativa psykologiska effekter hos löntagarna. En skattehöjning skulle, om det ansågs påkallat, kunna ske efter en lönerörelse utan att detta drabbade löntagarna direkt. Skatteminskningarna till följd av olika avdrag skulle avta och skillnaderna däri beroende på inkomst skulle bortfalla eller minska. Möjligheterna till skattefusk och skatteflykt skulle enligt förslagsställarna också bli mindre. Bruttolöneskillnaderna skulle minska och systemet över huvud taget leda till ökad inkomstutjämning.

Förslagen förutsätter alltså att det är möjligt att göra löneskatten progressiv och att man därigenom skulle uppnå önskvärda fördelningspolitiska effekter. Mot bakgrund härav har vi undersökt möjligheterna att låta en progressiv löneskatt helt ersätta eller komplettera den progressiva inkomstskatten. Vi redovisar resultatet av undersökningen och våra överväganden i avsnitt 3.1 nedan.

I den internationella skattedebatten, särskilt i de anglosaxiska länderna, har utgiftsskatt (expenditure tax), även kallad direkt konsumtionsskatt, tilldragit sig särskilt intresse och varit föremål för utredning. Den har dock inte erhållit någon praktisk tillämpning av betydelse. Som nämnts i avsnitt 1.2 har vi låtit professorn i finansrätt vid Stockholms universitet Sven-Olof Lodin undersöka förutsättningarna för att införa en progressiv utgiftsskatt och publicerat resultatet av denna undersökning i rapporten Progressiv utgiftsskatt – ett alternativ? (SOU 1976:62). Vi lämnar i bilaga 3 en sammanställning av remissyttranden från myndigheter och organisationer, som

beretts tillfälle att yttra sig över rapporten, och redovisar våra ställningstaganden i avsnitt 3.2 nedan. I bilaga 4 lämnar Lodin några kompletteringar till rapporten.

3.1 Progressiv löneskatt

3.1.1 *Definitioner m. m.*

Med löneskatt avses här en produktionsfaktorskatt som tas ut hos företagen på grundval av utbetalda löner. I denna definition ligger att det är arbetsgivaren som är skattesubjekt, dvs. det är arbetsgivaren som gentemot det allmänna svarar för betalning av skatten.

Som närmare kommer att utvecklas i fortsättningen kan den slutliga löneskatt som belöper på visst beskattningsår av olika skäl komma att avvika både från den preliminära skatt som betalas under löpande beskattningsår och från den totala skatt som parterna räknade med när avtal om lönen träffades. Av det förhållandet att arbetsgivaren är skattesubjekt följer att en avvikelse mellan preliminär och slutlig skatt bara bör beröra honom och inte arbetstagaren. Det är alltså arbetsgivaren som blir skyldig att betala kvarstående skatt och som å andra sidan har rätt att uppbära överskjutande preliminär skatt. Frågan är om motsvarande bör gälla när den slutliga löneskatten avviker från det belopp som parterna räknat med vid lönesättningen. Det kan t. ex. tänkas att en arbetsgivare vill föra in ett förbehåll i avtalet som föreskriver att avtalad eller utbetalad lön skall jämkas i efterhand om det visar sig att den slutliga löneskatten blir större än vad parterna förutsatte vid löneförhandlingarna. Ett sådant förbehåll bör inte godkännas. Oavsett hur det formuleras, får det nämligen i praktiken den effekten att den anställde indirekt kommer att svara för en del av skatten. Detta strider mot huvudprincipen att arbetsgivaren och inte den anställde skall vara skattesubjekt. Dessutom skulle förbehållet, om det trots de principiella invändningarna godtogs, medföra betydande praktiska svårigheter vid beräkning av slutlig lön och löneskatt. I fortsättningen förutsätts därför att utbetalad eller avtalad lön *inte* skall jämkas i efterhand med hänsyn till storleken av den slutliga löneskatten.

Med att löneskatten är *progressiv* menas att den andel skatten utgör av skatteunderlaget (utbetalad lön) ökar med underlaget. Den marginella skattesatsen är med andra ord större än den genomsnittliga.

Om progressiviteten skall motsvara den som nu finns i den statliga inkomstskatten, måste den progressiva löneskatten bestämmas individuellt för varje löntagare med hänsyn till den lön som under året utbetalats till honom. Ett tekniskt enklare alternativ skulle vara att göra löneskatten progressiv i förhållande till den totala lönesumma som arbetsgivaren betalar ut under året till samtliga anställda i företaget. Mot en sådan metod kan man dock göra många invändningar. Bortsett från de negativa effekterna för större och arbetskraftsintensiva företag samt riskerna för skatteflykt, skulle metoden inte medföra någon inkomstutjämning mellan löntagarna. Dessa invändningar kan göras även om metoden modifieras så att löneskatten blir progressiv i förhållande till den genomsnittslön e. d. som betalas i företaget.

Vill man göra löneskatten progressiv måste man alltså försöka utforma någon form av *individuell* löneskatt. De svårigheter som då uppkommer sammanhänger med att en löntagare under ett och samma år kan ha flera olika arbetsgivare, vare sig det beror på att han byter anställning, har två eller flera parallella anställningar eller har mer tillfälliga extrainkomster vid sidan av sin huvudanställning. Det är tveksamt hur underlaget för progressionen skall bestämmas i sådana fall. Valet står mellan två principiellt olika lösningar. Den ena innebär att löneskatten görs progressiv i förhållande till den enskilde löntagarens sammanlagda årslön, vare sig denna härrör från en eller flera arbetsgivare (huvudalternativ A). Den andra innebär att löneskatten är progressiv endast i förhållande till den ersättning som den anställde under året erhåller från en och samma arbetsgivare (huvudalternativ B). I det senare fallet kan man antingen lägga ersättningen från varje arbetsgivare direkt till grund för skatteberäkningen (underalternativ B 1) eller genom att göra en uppräkning av lön som ej avser heltidsarbete under hela året, till årslön och därmed lägga den anställdes genomsnittliga löneläge hos varje arbetsgivare till grund för skatteberäkningen (underalternativ B 2).

3.1.2 *Huvudalternativ A*

Detta alternativ innebär att den enskilde löntagarens löneinkomster från olika arbetsgivare först läggs ihop. Löneskatt beräknas därefter på hela inkomstbeloppet med hjälp av den progressiva löneskatteskalan. Den framräknade totala skatten fördelas slutligen på de olika arbetsgivarna. Denna fördelning sker enklast på så sätt att skatten fördelas i proportion till den lön som resp. arbetsgivare betalat under året, men även andra fördelningsnormer är i och för sig tänkbara.

Med utgångspunkt i en rent hypotetisk löneskatteskala som återges i *tabell 3.1* kan innebörden av huvudalternativ A belysas med följande exempel.

Tabell 3.1 Skatteskala för progressiv löneskatt, använd för exemplifiering

Utbetald lön	Skatt vid skiktets nedre gräns	Skatt inom skiktet i %
– 20 000	–	2
20 000– 30 000	400	5
30 000– 35 000	900	15
35 000– 40 000	1 650	25
40 000– 45 000	2 900	35
45 000– 50 000	4 650	45
50 000– 55 000	6 900	60
55 000– 60 000	9 900	75
60 000– 70 000	13 650	85
70 000– 80 000	22 150	100
80 000–100 000	32 150	110
100 000–	54 150	115

Exempel 1

A har under ett år varit anställd först hos X och därefter hos Y. Vid sidan av dessa anställningar har han haft extraarbete hos Z. Hans inkomster under året från X,

Y och Z uppgår till 25 000, 15 000 resp. 10 000 kr. På den sammanlagda nettolönen, 50 000 kr, uppgår löneskatten enligt tabell 3.1 till 6 900 kr. Efter proportionering i förhållande till utbetalda löner fördelas löneskatten på X, Y och Z med 3 450, 2 070 resp. 1 380 kr.

I exemplet har förutsatts att en löneskatt enligt huvudalternativ A omfattar alla löner, vare sig de uppbärs från huvudarbetsgivare eller annan arbetsgivare. Teoretiskt är det dock möjligt att begränsa löneskatten till att omfatta endast vissa slags tjänsteinkomster, t. ex. endast inkomst från huvudarbetsgivare.

Lönebildning och inkomstutjämning

Inkomstskatten bestäms med hänsyn till bruttolönerna. Vid inkomstbeskattningen tas vidare hänsyn till löntagarens bruttoinkomster från andra förvärvskällor än tjänst (sidoinkomster). Ju större individens samlade bruttoinkomster (inkomster före skatt) är, desto större andel av dessa inkomster kommer på grund av progressionen att tas i anspråk för skatt. Med ett sådant skattesystem kan man direkt ange hur stor skatten blir för inkomsttagare i olika givna inkomstlägen och kan alltså beräkna deras inkomster efter skatt. Man får härigenom en uppfattning om skattens inkomstutjämnande effekter. Det är dock svårt att exakt mäta inkomstutjämningseffekten, bl. a. därför att inkomstskatten uppenbarligen i sin tur har stor betydelse för inkomstbildningen.

Även om inkomstskatten av olika skäl ibland har ansetts vara ett "trubbigt" instrument för inkomstutjämning, är det ändå en allmän uppfattning att den effektivt har bidragit till inkomstutjämningen. Frågan är nu hur en progressiv löneskatt skall kunna få motsvarande effekter. Löneskatten tas ut hos arbetsgivarna. Kan man genom ett progressivt skatteuttag hos arbetsgivarna åstadkomma inkomstutjämning mellan löntagarna? Om detta skall vara möjligt, måste utjämningen ske indirekt via lönebildningen. En förutsättning måste vara att löneskatten övervältras "bakåt" på löntagarna. Under denna förutsättning kunde en progressiv löneskatt åtminstone teoretiskt sett tänkas verka på ungefär samma sätt på löntagarnas faktorinkomster (nettolön plus löneskatt) som den direkta inkomstskatten verkar på bruttolönerna. Ju större faktorinkomsten är, desto större andel utgörs av löneskatt. Från arbetsgivarsynpunkt kan detta uttryckas så att ju större det kostnadsutrymme är som finns tillgängligt för visst arbete, desto större andel av utrymmet tas i anspråk för löneskatt. En följd av detta förhållande bör vara att arbetsgivarens motstånd mot lönehöjning blir större i de högre än i de lägre lönelägena.

Även om en progressiv löneskatt alltså kan antas medföra inkomstutjämning via lönebildningen, finns det ändå skäl som talar för att den blir ett mindre effektivt utjämningsinstrument än inkomstskatten.

Utformas den progressiva löneskatten enligt huvudalternativ A, är det i många fall inte möjligt att vid lönesättningen förutse hur stor den slutliga löneskatten blir. Om löntagaren under året byter anställning eller tar extraarbete vid sidan av sin huvudanställning, kommer den enskilde arbetsgivarens löneskatt att bli beroende inte bara av storleken av den lön han själv betalar ut utan även av den ersättning som löntagaren uppbär från

andra arbetsgivare. Den slutliga löneskatten blir också beroende bl. a. av om den anställde arbetar hela året eller – på grund av studier eller av annan anledning – är verksam endast under del av året. Lönesättningen får grundas på ett antagande om löntagarens arbetsförhållanden under det kommande året. Om den verkliga årslönen blir större än den antagna kommer också den slutliga skatten att bli större än den som beräknades vid lönesättningen. Ovan har förutsatts att detta inte skall få påverka redan avtalad eller utbetalad lön. Merskatten kommer alltså inte att omedelbart övervältras. Detta innebär också att den inkomstutjämning som antagits ske via lönebildningen inte får full effekt. Motsvarande gäller om den faktiska årsinkomsten och därmed skatten blir lägre än den som förutsattes vid lönesättningen. Av dessa skäl kommer en progressiv löneskatt enligt huvudalternativ A inte att verka inkomstutjämnande i samma grad som inkomstskatten.

Integritetsfrågor

Enligt detta alternativ skall löneskatten beräknas på löntagarens sammanlagda inkomster från de anställningar han har haft under året. Systemet förutsätter att varje arbetsgivare lämnar uppgift till skattemyndigheten om sina anställda under året och den ersättning han betalat ut till var och en av dem. Från dessa redovisningar får sedan skattemyndigheten sammanställa inkomstuppgifter angående varje enskild löntagare, varefter skatten på dennes totala löneinkomster beräknas och fördelas på hans olika arbetsgivare. Varje arbetsgivare som berörs av skattemyndighetens beslut om debitering av löneskatt måste ha möjlighet att kontrollera debiteringen. Detta förutsätter i sin tur att arbetsgivaren får uppgift om den anställdes inkomster från andra arbetsgivare. En sådan ordning innebär alltså att den anställdes inkomstförhållanden, hans extraarbete etc. blir kända för de arbetsgivare som han har haft under året. Det blir härigenom fråga om ett betydande ingrepp i den anställdes personliga integritet.

Avdragen

Nuvarande inkomstskatt har utformats som en nettobeskattning. Man försöker genom regler om omkostnadsavdrag, allmänna och extra avdrag samt skattereduktion ta hänsyn till inkomsttagarnas varierande förmåga att betala skatt. Om man överväger att helt ersätta den statliga inkomstskatten på löner med en progressiv löneskatt, måste man bedöma hur detta återverkar på möjligheterna att i fortsättningen beakta löntagarnas skatteförmåga.

Det är varken möjligt eller meningsfullt att vid beräkning av löneskatt medge arbetsgivaren avdrag med hänsyn till löntagarens omkostnader och de övriga förhållanden som påverkar löntagarens skatteförmåga. Teoretiskt kan man i stället tänka sig en ordning som innebär att löntagaren får vända sig till skattemyndigheten med ansökan om särskild kompensation för kostnader i tjänsten, underhållsbidrag m. m. Denna kompensation kunde sedan – i enlighet med skattemyndighetens beslut – betalas ut av arbetsgivaren som ett lönetillskott och tas från den löneskatt som belöper på löntagarens lön. Arbetsgivaren skulle alltså ha rätt att avräkna lönetillskottet från den löneskatt som han skall betala in till statsverket. Därmed skapas dock ett

nytt integritetsproblem. En annan möjlighet kunde vara att låta kompensationen betalas direkt från skattemyndigheten. Ett sådant system skulle dock innebära stor administrativ merbelastning och en betydligt mer komplicerad taxeringsprocess.

Om löntagarna beskattas genom en löneskatt som enligt det sagda inte medger att hänsyn tas till skatteförmågan genom avdrag eller liknande, uppkommer frågan om det är möjligt att på annat sätt kompensera dem för den förlorade avdragsrätten. Tar man fortfarande ut kommunalskatten på lönerna i form av inkomstskatt, är det möjligt att behålla avdragen vid den kommunala taxeringen. Man kan då tänka sig att kompensera löntagarna genom dubbla avdrag vid den kommunala taxeringen. Ett sådant system medför dock ett komplicerat avräkningsförfarande mellan stat och kommun samt annan administrativ merbelastning. Den återstående möjligheten är att försöka uppnå likställighet mellan löntagare och övriga inkomsttagare genom att i stället vägra de senare avdrag vid den statliga taxeringen. Den statliga inkomstbeskattningen skulle alltså i forstättningen få formen av en bruttobeskattning. Ett sådant system förefaller inte att vara ett realistiskt alternativ.

Under förutsättning att progressionen i löneskatten används endast som ett komplement till en progressiv inkomstskatt finns dock samma möjligheter som i dag att genom avdrag vid taxeringen ta hänsyn till variationer i löntagarnas skatteförmåga.

Tekniska problem m. m.

Som ovan nämnts kan man tänka sig att låta en progressiv löneskatt bli tillämplig på alla löneinkomster eller bara på inkomster från huvudarbetsgivare. Båda möjligheterna kommer att beaktas i fortsättningen.

Det bör redan här framhållas att även en löneskatt som är begränsad till inkomster från huvudarbetsgivare och alltså inte tillämpas på extrainkomster kommer att omfatta den helt övervägande delen av alla löneinkomster. Vår deklarationsundersökning (se avsnitt 10.1) visade att av de totala löneinkomsterna under år 1972 – ca 106 miljarder kr – drygt 95 % härrörde från huvudarbetsgivare. Inte mer än knappt 5 miljarder kr hade utbetalats av annan arbetsgivare. Av samtliga inkomsttagare med löneinkomst hade ca 66 % inkomst endast från huvudarbetsgivare. Hela deras löneinkomst skulle alltså komma att omfattas av löneskatten även om denna inte tillämpades på inkomster av extraarbete.

Till en början antas att löneskatten tillämpas på alla löneinkomster.

Enligt huvudalternativ A skall löneskatten beräknas på den enskilde löntagarens sammanlagda löneinkomster under året från olika arbetsgivare. Varje arbetsgivare måste lämna uppgift till skattemyndigheten om vilka anställda han har haft under året och vilken ersättning han har betalat till varje anställd. Därefter måste skattemyndigheten för varje löntagare ställa samman de uppgifter som gäller denne, beräkna löneskatten på hans sammanlagda inkomst och fördela skatten på hans olika arbetsgivare. Arbetsgivarnas uppgiftsskyldighet behöver knappast bli mer omfattande än i dag. Däremot torde sammanställningen av uppgifter samt beräkning, debitering och uppbörd av löneskatt medföra ett betydande merarbete för skattemyn-

digheten. Arbetet får utföras av eller genom förmedling av central myndighet eftersom den enskilde löntagaren kan ha haft arbetsgivare som är verksamma i olika delar av landet. Rättelse av en tidigare påförd debitering kommer också att bli mer komplicerad än i dag så snart den anställde haft mer än en arbetsgivare.

Eftersom den slutliga skatten är beroende av löntagarens totala faktiska årsinkomst och denna inte är känd förrän efter beskattningsårets utgång, kan något definitivt skatteuttag inte ske under löpande år. Under detta år får i stället preliminär skatt tas ut. Möjligheterna att anpassa det preliminära uttaget till den slutliga skatten torde bli ungefär desamma som i nuvarande system.

Huvudalternativ A medför att storleken av den löneskatt som påförs den enskilde arbetsgivaren kommer att bli beroende inte bara av den lön som han själv betalar utan även av lön som den anställde uppbär från andra arbetsgivare. Om löntagaren under en del av året är heltidsanställd hos en arbetsgivare med viss lön och därefter under resten av året har heltidsanställning hos en annan arbetsgivare med högre lön, kommer således den förre arbetsgivaren att få betala löneskatt efter en högre och den senare arbetsgivaren efter en lägre genomsnittlig skattesats än som motiveras av den lön som resp. arbetsgivare själv betalat ut. Motsvarande inträffar om en löntagare vid sidan av sin heltidsanställning har extrainkomster från annan arbetsgivare. Extrainkomsten påverkar huvudarbetsgivarens skattebelastning. Samtidigt blir skatten på extrainkomsten beroende av storleken av lönen från huvudarbetsgivaren. Det nu sagda gäller oavsett hur stark eller svag progression som läggs in i löneskatten.

En konsekvens av att arbetsgivarens skattebelastning är beroende av löntagarens inkomster från andra arbetsgivare blir som tidigare påpekats att arbetsgivaren – för att kunna kontrollera skatteberäkningen – måste få kännedom om löntagarens samtliga löneinkomster. Ett visst ingrepp i löntagarens personliga integritet blir alltså nödvändigt. En annan viktig konsekvens är att arbetsgivaren inte i förväg kan exakt beräkna sina kostnader. Detta måste i hög grad försvåra företagens ekonomiska planering. Det bör uppmärksammas att skatten kan komma att ändras även efter längre tid. Antag att en av flera arbetsgivare lämnat en felaktig inkomstuppgift och att felet upptäcks först vid taxeringsrevision ett senare år och då leder till eftertaxering. I ett sådant fall kan övriga arbetsgivare långt efter beskattningsårets utgång träffas av en oförutsedd kostnadsökning.

En särskild fråga är hur en progressiv löneskatt skall samordnas med beskattningen av sidoinkomster.

I dag är läget i princip följande. På löntagarens faktorinkomst tas ut en proportionell löneskatt. Den därefter återstående delen av faktorinkomsten, dvs. lönen, utgör underlag för inkomstbeskattning. På sidoinkomst tas ut en proportionell egenavgift (dock inte beträffande B-inkomster). Vid inkomsttaxeringen medges avdrag för egenavgiften. Sidoinkomsten efter avdrag för egenavgift (= nettoinkomsten) utgör alltså underlag för inkomstbeskattning. Inkomstskatt beräknas på summan av lön och nettoinkomst.

Läggs nu ett progressivt element in i löneskatten, kan samordningen med inkomstbeskattningen tänkas ske enligt två alternativ:

1. Lön resp. sidoinkomst efter avdrag för egenavgift utgör fortfarande underlag för inkomstbeskattningen. För att beskattningen av lönen och sidoinkomsten skall bli likformig bör också egenavgifterna göras progressiva. Trots detta blir systemet inte tillfredsställande. Den som har sin inkomst fördelad på lön och sidoinkomst får generellt sett en lägre skattebelastning än den som har sin inkomst samlad i ett inkomstslag.
2. Med hänsyn till denna särskilda effekt torde det bli nödvändigt att ha en längre gående samordning. Detta kan ske t. ex. på följande sätt. På sidoinkomster tas inte ut någon motsvarighet till den progressiva löneskatten. Vid inkomstbeskattningen består underlaget av den skattskyldiges sidoinkomst (brutto) samt av hans lön plus den progressiva löneskatt som hans arbetsgivare betalat. Från inkomstskatten på detta underlag får den skattskyldige avräkna ett belopp motsvarande löneskatten på hans lön. Med en sådan metod får man en likformig beskattning av lön och sidoinkomst och undviker den under 1 berörda effekten. Förfarandet blir dock betydligt mer komplicerat än i dag.

Det återstår att bedöma om man kan vinna några tekniska fördelar genom att begränsa löneskatten till inkomster från huvudarbetsgivare. Det kan då först konstateras att de hittills berörda problemen i princip kvarstår men får mindre omfattning, eftersom flertalet löntagare torde ha bara en arbetsgivare under året. Å andra sidan tillkommer vissa nya problem vid lönesättning och skatteberäkning. Man bör uppställa kravet att kostnaden för arbetsgivaren skall bli densamma vare sig visst arbete utförs av ordinarie eller extra arbetskraft. Vidare bör löntagarens behållning i princip bli densamma vare sig ersättning för visst bestämt arbete härrör från hans huvudarbetsgivare eller från annan arbetsgivare. Det är tekniskt mycket svårt att uppfylla båda dessa krav om ersättning från huvudarbetsgivare och från annan arbetsgivare skall beskattas enligt två helt olika system.

Sammanfattning

En progressiv löneskatt enligt huvudalternativ A skulle alltså vara ett mindre effektivt instrument för inkomstutjämning än den nuvarande progressiva statliga inkomstskatten. Vidare skulle den medföra betydande integritetsproblem och minska möjligheterna att genom omkostnadsavdrag m. m. beakta löntagarnas skatteförmåga. En viktig invändning är också att en löneskatt som utformas enligt detta huvudalternativ kan medföra oförutsebara kostnadsökningar för företagen och därigenom i hög grad försvåra den ekonomiska planeringen. Dessutom för alternativet med sig en rad tekniska problem. Uppgiftsinsamling, skatteberäkning samt fördelning och uppbörd av löneskatten medför betydande administrativ merbelastning.

Med hänsyn till dessa invändningar torde det inte vara möjligt att låta en löneskatt enligt huvudalternativ A helt ersätta den statliga inkomstskatten. Även om progressionen i löneskatten bara används som ett komplement till den progressiva inkomstskatten kvarstår dock flertalet problem.

3.1.3 *Underalternativ B 1*

Enligt huvudalternativ B beräknas löneskatten för varje arbetsgivare för sig med hänsyn endast till den ersättning som han själv betalat ut till den enskilde arbetstagaren. Man tar alltså inte hänsyn till vilka inkomster den anställde haft från andra arbetsgivare.

Underalternativ B 1 innebär att den faktiska ersättning som arbetsgivaren under året betalat ut till viss arbetstagare direkt läggs till grund för beräkningen av löneskatt.

Exempel 2

A har haft samma anställningar och inkomster som i exempel 1. För arbetsgivaren X beräknas löneskatten enligt tabell 3.1 på den lön han betalat, dvs. 25 000 kr. Skatten för X uppgår då till 650 kr. För arbetsgivarna Y och Z beräknas skatten på motsvarande sätt till 300 kr resp. 200 kr. Den sammanlagda löneskatten uppgår således till 1 150 kr.

Lönebildning och inkomstutjämning

I detta alternativ påverkas inte den enskilde arbetsgivarens skattebelastning av storleken av den ersättning som den anställde kan uppbära från andra arbetsgivare. I stället uppkommer andra effekter som försvårar en inkomstutjämning via lönebildningen. Metoden innebär nämligen att ju kortare tid en löntagare arbetar hos en viss arbetsgivare, desto lägre blir löneskatten för denne och desto större blir samtidigt utrymmet för nettolön. En anställd som arbetar bara under del av året eller som har flera deltidsanställningar i stället för en heltidsanställning får härigenom ett betydligt mer gynnsamt löneförhandlingsläge än övriga arbetstagare och kan betinga sig en högre nettolön än som är vanligt vid det arbete eller i den befattning som han har. Dessa och liknande effekter på lönebildningen medför att en progressiv löneskatt enligt underalternativ B 1 inte alls får samma betydelse för inkomstutjämningen som inkomstskatten.

Integritetsfrågor

Eftersom löneskatten enligt detta alternativ beräknas för varje arbetsgivare för sig, uppkommer inte några integritetsproblem.

Avdragen

Vad som anförts ovan under huvudalternativ A gäller även i fråga om underalternativ B 1.

Tekniska problem m. m.

Det är tekniskt mycket enkelt att genomföra underalternativ B 1. Det blir inte nödvändigt att sammanställa uppgifter från olika arbetsgivare och fördela skatten mellan dem. Det preliminära skatteuttaget kan nära anpassas till den slutliga skatten. Med s. k. kumulativ beräkningsmetod kan uttaget

under löpande år t. o. m. göras definitivt. Något ingrepp i löntagarens personliga integritet fordras inte.

Beräkningsmetoden innebär att anställningstidens längd kommer att påverka skatteuttaget på ett mindre önskvärt sätt. Som exempel kan nämnas följande.

1. En viktig omständighet är att löneskatten blir lägre om ett visst arbete under året delas upp på flera löntagare än om det utförs av en och samma löntagare. Effekten inträder t. ex. om en löntagare byter anställning under året, arbetar på deltid eller är verksam bara under viss del av året. Även om man anser att effekten kan accepteras i normalfallen, blir det nödvändigt att hindra att två eller flera företag inom samma koncern eller företag som av annan anledning har intressegemenskap systematiskt "delar upp" arbetskraft mellan sig för att vinna skattelättnader. Sådan uppdelning kan tänkas ske antingen på så sätt att löntagare under året "cirkulerar" mellan företagen eller genom att löntagarna fördelar sin arbetstid på två eller flera av företagen, dvs. har två eller flera samtidiga deltidsanställningar.
2. I linje med det sagda ligger att det blir mer fördelaktigt för en arbetsgivare att lägga ut extraarbete på tillfällig arbetskraft än att anlita den ordinarie arbetskraften. Denna effekt blir givetvis mest uttalad om man skulle begränsa löneskatten till inkomst från huvudarbetsgivare, men den kan bli betydande även om man låter löneskatten omfatta alla löneinkomster. Möjligen skulle effekten kunna motverkas genom att en hårdare löneskatteskala tillämpas för extrainkomster än för inkomst från huvudarbetsgivare. Ett system med mer än en skala leder dock till betydande tekniska komplikationer.

Sammanfattning

En utformning enligt huvudalternativ B 1 skulle medföra ojämna verkningar i fråga om inkomstutjämning samt ge skatteförmåner vid tillfälliga anställningar och extraarbete. Detta gäller vare sig den skulle ersätta den statliga inkomstskatten eller komplettera denna. I fråga om avdragen uppstår samma problem som vid huvudalternativ A. Några integritetsproblem uppkommer inte och systemet är tekniskt enkelt. Betydande möjligheter till skatteflykt genom samarbete mellan arbetsgivare föreligger.

3.1.4 *Underalternativ B 2*

Enligt detta alternativ är den anställdes löneläge utgångspunkt för skatteberäkningen. Innan löneskatten bestäms, räknas den ersättning han uppburit från arbetsgivaren upp till den lön som skulle ha erhållits vid heltidsarbete under hela året. Den genomsnittliga skattesats som enligt den progressiva löneskatteskalan gäller vid denna årslön tillämpas på den faktiskt uppburna ersättningen. Uppräkningen kan teoretiskt sett göras särskilt för varje enstaka löneutbetalning. Närmare till hands ligger dock att den enskilde löntagarens totala lön under året från en och samma arbetsgivare räknas upp till årslön. Endast denna utformning av underalternativ B 2 diskuteras

i fortsättningen. Metoden kan sägas innebära att den anställdes genomsnittliga löneläge hos arbetsgivaren ifråga läggs till grund för beräkningen av löneskatt. Innebörden belyses av följande exempel.

Exempel 3

A arbetar under ett år först sju månader hos X mot en lön av totalt 25 000 kr och därefter fem månader hos Y mot en lön av totalt 15 000 kr. Vid sidan av dessa anställningar utför han extraarbete hos Z under en tid som sammanlagt motsvarar två månaders arbete och uppbär för detta 10 000 kr. Den ersättning han uppburit från X, Y och Z motsvarar årslöner på ($\frac{12}{7}$ × 25 000 =) 42 857, ($\frac{12}{5}$ × 15 000 =) 36 000 resp. ($\frac{12}{2}$ × 10 000 =) 60 000 kr. Enligt tabell 3.1 är den genomsnittliga skattesatsen vid dessa årslöner 9,10 %, 5,28 % resp. 22,75 %. Tillämpas dessa procentsatser på de faktiskt utbetalade beloppen från resp. arbetsgivare uppgår löneskatten för X till 2 275 kr, för Y till 792 kr och för Z till 2 275 kr. Det sammanlagda beloppet blir 5 342 kr.

Lönebildning och inkomstutjämning

Utformas löneskatten enligt underalternativ B 2 skall – innan skattesatsen bestäms – en lön som intjänats under del av året eller genom deltidsarbete räknas upp till den årslön som skulle ha erhållits vid heltidsarbete under hela året. Den slutliga skatten blir därför i princip inte beroende av om den anställde varit verksam hela eller del av året eller haft sitt arbete fördelat på flera parallella deltidsanställningar. Ändå får progressionen även enligt detta alternativ andra effekter än vid direkt inkomstbeskattning, eftersom den inte bestäms med hänsyn till den anställdes faktiska årsinkomst utan till hans genomsnittliga löneläge under den tid han arbetat. Bl. a. följande konsekvenser är här av betydelse.

1. Arbete på övertid eller fritid, dvs. arbete utöver heltids- och helårsarbetsinsats, beskattas lindrigare än idag.
2. Om en löntagare arbetar hela året för viss månadslön medan en annan löntagare är verksam endast under del av året och under den tiden har samma månadslön, kommer löneskatten för båda att uttas efter samma genomsnittliga skattesats trots att den förres totala nettolön under året är större än den senares.
3. Om en anställd arbetar hela året för viss årslön, medan en annan anställd är verksam endast under del av året men har högre lön och därför under den kortare tiden intjänar lika stort belopp, kommer den genomsnittliga skattesatsen att bli större för den senare trots att båda uppbär samma totala årslön.

I bl. a. dessa avseenden blir alltså effekterna annorlunda än i nuvarande system. De effekter som beskrivits under punkterna 1–3 måste sägas innebära att inkomstutjämningen – om man ser till löntagarens behållna inkomst under beskattningsåret – blir mindre effektiv än enligt nuvarande system.

Integritetsfrågor

Eftersom varje arbetsgivares skatt enligt detta alternativ inte är beroende av vilken ersättning löntagaren uppbär från andra arbetsgivare, kan det tyckas

som det inte skulle vara nödvändigt med några ingrepp i löntagarnas personliga integritet. Emellertid fordrar underalternativ B 2 att man fastställer den tid under vilken löntagaren arbetat hos olika arbetsgivare. Denna kontrollfråga försvåras i hög grad av att det – som närmare utvecklas nedan – ligger i arbetsgivarens och indirekt också i löntagarens intresse att redovisa så lång arbetstid som möjligt. Av både effektivitets- och rättviseskäl är det därför nödvändigt att skattemyndigheten noga kontrollerar uppgifterna om arbetad tid. Har löntagaren haft flera arbetsgivare, måste skattemyndigheten sammanställa de uppgifter som de olika arbetsgivarna lämnat för att kunna bedöma om tidsuppgifterna är sannolika. Anser skattemyndigheten att det finns skäl att avvika från de lämnade uppgifterna, måste den eller de arbetsgivare som berörs, få del av underlaget för myndighetens beslut. Detta innebär att arbetsgivaren måste få kännedom om i vilken utsträckning löntagaren uppges ha arbetat hos andra arbetsgivare. I samband med skattekontrollen blir det därför ofta även enligt underalternativ B 2 nödvändigt att göra väsentliga ingrepp i löntagarnas personliga integritet.

Avdragen

Här gäller för underalternativ B 2 detsamma som för de båda tidigare behandlade alternativen.

Tekniska problem m. m.

Alternativet innebär att löneskatten beräknas med hänsyn bara till den ersättning som den enskilde arbetsgivaren betalat till löntagaren men att inkomsten – vid deltidsarbete eller arbete under del av året – räknas upp till årslön innan man bestämmer skattesatsen. Vid diskussionen av detta alternativ antas till en början att alla löneinkomster omfattas av löneskatten.

En viktig fråga är givetvis hur uppräkningen till årslön skall ske. Man kan välja mellan en mer exakt beräkning och någon form av schablonmetod:

1. Skall en *exakt* beräkning göras, måste man med relativt stor noggrannhet mäta den tid under vilken inkomsten inarbetats och ställa denna tid i relation till vad som motsvarar full arbetstid vid heltids- och helårsarbete.[1] Eftersom arbete kan utföras under kortare tid än en arbetsdag, blir det nödvändigt att använda timmen som tidsenhet.

Exempel 4

Normaltalet för full arbetstid har för visst år fastställts till 1 700 timmar (redovisning i arbetad tid). A har under året arbetat hos X 3 tim./dag i 90 dagar, dvs. totalt 270 timmar och har för detta arbete uppburit lön med 10 000 kr. A:s uppräknade årslön hos X blir $(\frac{1\,700}{270} \times 10\,000 =)$ 62 963 kr.

Det är uppenbart att det i många fall kan bli mycket svårt att fastställa vilken tid som gått åt för visst arbete och den arbetstid som ett visst lönebelopp avser. Vissa ersättningar är inte alls relaterade till arbetad tid, t. ex. ersättning för beting eller annan prestationsersättning och styrelsearvoden. Det torde bli nödvändigt att för dessa och liknande fall införa en serie schablonregler för tidsbestämningen.

[1] Jfr de normaltal för full arbetstid som redan i dag fastställs till ledning för beräkningen av ATP-avgifter.

2. Nöjer man sig med en mer *schablonmässig* uppräkningsmetod, kunde denna utformas t. ex. på följande sätt. Som tidsenhet väljs månaden. För varje kalendermånad fastställs om löntagaren har arbetat så många timmar att han skall anses ha varit sysselsatt hela månaden resp. viss bråkdel av denna (3/4, 1/2 eller 1/4). Antalet hela månader och bråkdelar summeras. Den fortsatta beräkningen framgår av följande exempel.

Exempel 5 A har arbetat hos X enligt följande.

Kal.mån.	Arbetad tid					Summa mån.
	i tim.:	0–10	10–40	41–79	80–120	120–	
	i mån.:	0	1/4	1/2	3/4	1	
Jan.		0					0
Febr.			1/4				0,25
Mars			1/4				0,25
April					3/4		0,75
Maj							
–		0					0
Dec.							
							1,25

Han har från X uppburit 3 000 kr i lön. Hans uppräknade årslön från X blir $(\frac{12}{1,25} \times 3\,000 =)$ 28 800 kr.

Vilken uppräkningsmetod man än väljer, blir det självfallet nödvändigt att i viss omfattning kontrollera de tidsuppgifter som arbetsgivaren lämnat. Det bör uppmärksammas att löneskatten på visst belopp blir lägre ju längre tid beloppet belöper på. Det ligger därför i arbetsgivarens intresse att redovisa så lång tid som möjligt. I vanliga fall har löntagaren samma intresse dels därför att lägre löneskatt ger utrymme för högre lön, dels därför att en lägre löneskatt leder till lägre inkomstskatt på sidoinkomster om dessa beskattas på toppen av lön plus löneskatt.

Har man krav på någorlunda exakthet i skatteberäkningen, måste kontrollen sättas in ofta och göras relativt ingående. Skattemyndigheten måste sammanställa de tidsuppgifter som olika arbetsgivare lämnat beträffande viss löntagare för att bedöma om uppgifterna är rimliga. Anser myndigheten att uppgifterna inte kan godtas, måste arbetsgivarna kunna få del av beslutsunderlaget. Som tidigare framhållits kommer detta att medföra visst ingrepp i löntagarens personliga integritet.

Nöjer man sig med en svag progression i löneskatten och grövre schabloner för skatteberäkningen, kan man sannolikt också inskränka kontrollen betydligt. Det torde dock inte vara möjligt att helt komma ifrån integritetsproblemet.

Uppbördstekniskt kan underalternativ B 2 ha vissa fördelar. I normalfallet bör den preliminära skatten kunna anpassas mycket nära till den slutliga skatten. Genomför man en löpande kumulativ skatteberäkning, kan det t. o. m. vara möjligt att göra skatteuttaget under löpande inkomstår definitivt. Visar sig en kumulativ beräkningsmetod vara alltför komplicerad, måste däremot en avstämning ske efter årets utgång när total lön och arbetstid är kända.

Genom att arbetsgivarens skattebelastning inte påverkas av den ersättning som löntagaren kan uppbära från andra arbetsgivare uppkommer inte samma planeringsproblem för företagen som i fråga om huvudalternativ A. I fråga om samordningen mellan löneskatt och inkomstbeskattning gäller samma synpunkter som anförts beträffande sistnämnda alternativ. I underlaget för inkomstbeskattningen bör alltså ingå dels lön plus löneskatt, dels sidoinkomster. Från den på detta underlag beräknade inkomstskatten bör den skattskyldige få avräkna ett belopp som motsvarar löneskatten. Detta system innebär bl. a. att sidoinkomsten kan anses bli beskattad på toppen av lön plus löneskatt.

Slutligen återstår frågan om det är någon fördel att begränsa underalternativ B 2 till inkomst från huvudarbetsgivare. Rent tekniskt är det möjligt att genomföra en sådan begränsning, som skulle innebära att ersättning för arbete hos annan än huvudarbetsgivare (extraarbete) inkomstbeskattades som sidoinkomst. Ersättningen för extraarbete fick då bestämmas till ett belopp som motsvarar den lön som skulle ha utgått för samma arbete om det hade utförts hos en huvudarbetsgivare plus den på denna lön belöpande löneskatten (beräknad enligt uppräkningsmetoden). Det förefaller dock inte som om begränsningen skulle leda till någon förenkling eller medföra andra tekniska fördelar.

Sammanfattning

I fråga om inkomstutjämning, integritet och avdrag gäller i huvudsak vad som ovan sagts beträffande huvudalternativ A även i fråga om underalternativ B 2. Sistnämnda alternativ är också tekniskt komplicerat på grund av den förutsatta uppräkningen till årslön. Det uppkommer betydande svårigheter när man skall relatera löneinkomsterna till arbetad tid. Vidare blir det svårt att kontrollera tidsuppgifterna. Risken för skatteundanhållande blir därför stor.

3.1.5 *Överväganden*

Vår bedömning av den progressiva löneskatten avser två frågor. Den första är om det är möjligt att låta en progressiv löneskatt helt ersätta den progressiva inkomstskatten på löner. Den andra gäller möjligheterna att använda en progressiv löneskatt som komplement till den progressiva inkomstskatten.

Våra överväganden görs mot bakgrund av två huvudalternativ för den tekniska utformningen av löneskatten. *Huvudalternativ A* innebär att den progressiva löneskatten beräknas på summan av löntagarens löneinkomster under året från olika arbetsgivare, varefter skatten fördelas på dessa. *Huvudalternativ B* innebär att man beräknar skatten särskilt för varje arbetsgivare med hänsyn endast till den ersättning som han själv betalat ut till löntagaren. Detta huvudalternativ rymmer två lösningar. *Underalternativ B 1* innebär att skatten beräknas på den faktiska ersättningen. *Underalternativ B 2* betyder att man beträffande löntagare som haft deltidsarbete eller arbetat bara under del av året hos arbetsgivaren i fråga räknar upp den faktiska ersättningen till årslön innan skattesatsen bestäms.

Frågan om det är möjligt att låta en progressiv löneskatt *helt ersätta* den progressiva inkomstskatten på löner besvarar vi nekande av främst tre skäl. För det första leder löneskatten enligt båda huvudalternativen till osäkra och i vissa avseenden mindre önskvärda effekter beträffande lönebildning och inkomstutjämning. För det andra fordrar båda huvudalternativen betydande ingrepp i löntagarens personliga integritet i samband med skatteberäkning och kontroll. För det tredje blir det svårt att kompensera löntagarna för de avdragsmöjligheter som de förlorar om den progressiva inkomstskatten ersätts av löneskatt. Till dessa tre skäl kommer de tekniska problemen.

Vad beträffar den andra frågan, nämligen om en progressiv löneskatt kan användas som *komplement* till den progressiva inkomstskatten på löner, kan vi först konstatera att svårigheterna beträffande inkomstutjämning, integritet och avdrag inte i och för sig behöver utgöra avgörande hinder. Det visar sig dock att flera skattetekniska och liknande skäl i stället talar för ett nekande svar även på den andra frågan. Huvudalternativet A och underalternativet B 2 leder sålunda till betydande merarbete vid skatteberäkning och kontroll. En väsentlig invändning mot en lösning enligt huvudalternativ A är vidare att den i hög grad försvårar företagens ekonomiska planering. Huvudalternativ B medför betydande risker för skatteundanhållande. Problemen skulle bli mindre vid en svag progression. Vi anser dock att nackdelarna likväl skulle bli så betydande att även denna möjlighet bör avvisas.

3.2 Progressiv utgiftsskatt

Undersökningsarbetet beträffande den progressiva utgiftsskatten har till stor del inriktats på att studera tänkbara tekniska lösningar och på att analysera de olika praktiska och funktionsmässiga problem som kan uppstå. I enlighet härmed har förslag utarbetats till en teknisk modell för utgiftsbeskattningen. Undersökningsarbetet har dock inte syftat så långt som att utforma ett förslag till lagstiftning. Avsikten har varit att ta fram material för en fördjupad diskussion om utgiftsskatten.

3.2.1 *Rapportens modell för progressiv utgiftsskatt*

Den progressiva utgiftsskatten är en direkt skatt på den personliga konsumtionen. Tekniskt är den konstruerad som en inkomstskatt. Den utgår från principen att all inkomst – oavsett från vilken inkomstkälla den kommer – skall beskattas lika. Beskattningen sker emellertid först när inkomsten konsumeras.

Grundtanken i den progressiva utgiftsskatten är att den skattskyldiges samtliga likviditetstillskott under året utgör inkomst. Med inkomst förstås i modellen löpande inkomst, likvider vid försäljning av investeringsobjekt, arv, gåva, lotterivinster och liknande, upplösning av sparande såsom minskning av banktillgodohavanden och liknande, minskning av fordringar samt erhållna lån. Från dessa bruttoinkomster erhålls avdrag för utgifter för in-

komstens förvärvande, för investeringar i företag, fastigheter och bostadsrätter samt för allt sparande, varmed förstås bank- och annat likvärdigt sparande, aktie-, obligations- och övrigt värdepappersparande liksom försäkringssparande och utlåning. Det netto som härefter återstår utgör den konsumerade inkomsten, vilken beskattas.

Av praktiska skäl har dock vissa undantag gjorts från dessa principer. Sålunda medför av kontrollskäl sparande i kontanta medel ej avdragsrätt. Av samma skäl medges ej sparavdrag för fordringar på personer i samma hushåll. För att inte beskattningen vid anskaffning av kapitalvaror, dvs. bilar, båtar, TV-apparater etc. skall medföra ojämn skattebelastning har undantagsregler för denna form av konsumtion utformats.

Beträffande beskattningen av villafastigheter är tänkt att ägare till sådan som skattepliktig intäkt skall, utöver den nuvarande schablonintäkten, ta upp ett belopp motsvarande 2 % av taxeringsvärdet. Å andra sidan skall avdrag medges för villainvesteringar, vari även inräknas amorteringar på fastighetslån och förbättringskostnader.

Den i rapporten skisserade beskattningsmodellen är tänkt att innefatta både en progressiv utgiftsskatt och en inkomstskatt. Den senare är tänkt att omvandlas till en proportionell skatt, men skall i övrigt vara i huvudsak oförändrad. (Beräkningarna i rapporten utgår från en proportionell inkomstskatt på 30 %, varav 26 % kommunal och 4 % statlig inkomstskatt. Den valda nivån är endast en avspegling av den kommunala utdebiteringen vid tillfället för beräkningarna och inte något principiellt ställningstagande i fråga om den kommunala beskattningens höjd och variationer.) Progressiv utgiftsskatt är tänkt att utgå från och med den konsumtionsnivå, där man av fördelningsmässiga skäl vill skärpa beskattningen. (I rapporten utgår beräkningarna från att utgiftsskatt tillkommer från en konsumtionsnivå på 25 000 kr.) Skattskyldiga under denna konsumtionsnivå betalar normalt endast proportionell inkomstskatt på hela sin inkomst. Skattskyldiga över denna gräns betalar såväl proportionell inkomstskatt på hela sin inkomst som progressiv utgiftsskatt på den del av inkomsten som överstiger gränsbeloppet, sedan inkomsten justerats i enlighet med reglerna för utgiftsskatten.

Preliminärskatt är tänkt att uttas på hela den löpande inkomsten som om den skulle konsumeras. Erlagd skatt förutsätts bli avdragsgill.

3.2.2 *Remissyttrandena*

Remissyttranden har inkommit från ett 40-tal instanser. Här nedan skall göras en mycket kortfattad presentation av dessas inställning till den progressiva utgiftsskatten. För en fylligare genomgång av yttrandena hänvisas till bilaga 3.

Ett genomgående drag i remissyttrandena har varit den stora tillfredsställelse som uttryckts med att 1972 års skatteutredning låtit utarbeta och publicera denna studie. Man har påpekat att debatten härigenom tillförts mycket värdefullt material. Det har även framhållits att arbetet genomförts på ett förtjänstfullt sätt. Remissinstanserna anser vidare rapporten utgöra ett gott underlag för ytterligare överväganden även om det inte skulle vara aktuellt att införa progressiv utgiftsskatt i Sverige under överskådlig tid.

Det stora flertalet remissinstanser har uttryckt stor tillfredsställelse med likabehandlingen av alla typer av inkomster i utgiftsskatten. Ett flertal har därjämte, som en stor förtjänst hos utgiftsskatten, framhållit att olika sparandeformer behandlas lika. Av många remissinstanser har kombinationen av progressiv utgiftsskatt och proportionell inkomstskatt påtalats som en svaghet med den skisserade beskattningsmodellen. Många detaljer i den progressiva utgiftsskatten har gett upphov till stor tvekan. Man har pekat på en rad områden där problem kan tänkas uppstå vid en utgiftsskatt. De mest frekventa påpekandena har gällt svårigheter vid kontrollen av de skattskyldigas uppgifter och därmed sammanhängande integritetsproblem. Många instanser har befarat att stora problem kan uppkomma vid flyttning till eller från landet liksom vid övergången till en utgiftsskatt.

Cirka en fjärdedel av remissinstanserna har förordat fortsatt utredningsarbete på utgiftsskatten. Bland dessa är bankinspektionen, Kooperativa förbundet, Lantbrukarnas riksförbund och Svenska sparbanksföreningen.

Ytterligare cirka en fjärdedel av remissinstanserna, bl. a. länsstyrelsen i Stockholms län, Sveriges advokatsamfund och TCO, har avstyrkt fortsatt utredningsarbete på utgiftsskatten.

Återstående del av remissinstanserna har ej direkt tagit ställning för eller emot fortsatt utredningsarbete utan nöjt sig med att redovisa olika synpunkter på vad som anförts i rapporten. Av dessa har några dock ansett att vissa delar av utgiftsskatten bör utredas vidare, främst då beskattningen av kapitalvinster. Hit hör bl. a. LO.

3.2.3 *Överväganden*

I ett inkomstskattesystem utgör den intjänade inkomsten grunden för beskattningen. Om inkomsten konsumeras, sparas eller investeras har i princip ingen betydelse. I utgiftsskatten däremot är den grundläggande tanken att inkomsten skall beskattas när den används för konsumtion oavsett när den intjänas. Om den sparas för framtida konsumtion innebär det alltså ett uppskov med beskattningen, medan denna tidigareläggs vid konsumtion som bekostas med upplånade medel. Beskattningen för ett visst år grundar sig således vid inkomstskatt på den skattskyldiges inkomst och vid utgiftsskatt på hans konsumtion.

I grunden är det samma livsinkomst som beskattas i båda dessa beskattningssystem. Den principiella skillnaden mellan dem är alltså tidpunkten för beskattningen. Genom denna skillnad får utgiftsskatten emellertid i vissa delar helt andra effekter än inkomstskatten. Skattskyldiga med möjlighet att välja mellan sparande och konsumtion kan påverka beskattningsresultatet för ett visst år. På grund av att skatteskalan är progressiv kan detta leda till en skattebelastning som även på längre sikt avviker från den som uppstår i inkomstskattesystemet. Avdragsrätten för nysparande innebär samtidigt att den dubbelbeskattning av sparande som kan sägas ske inom inkomstbeskattningen bortfaller.

Det kan också framhållas att en effektiv arvsbeskattning måste finnas som komplement till utgiftsskatten för att verkligen hela livsinkomsten skall bli beskattad.

I ett inkomstskattesystem behandlas i regel inte alla typer av inkomsttillskott lika. Sålunda beskattas i vårt inkomstskattesystem realiserade kapitalvinster annorlunda än löpande inkomster. Vid utgiftsbeskattning enligt den skisserade modellen har det däremot ingen betydelse om medlen för konsumtionen kommer från löpande inkomster, från realiserade kapitalvinster eller från någon annan källa. Alla typer av inkomsttillskott behandlas lika. Detta medför att vissa nu föreliggande möjligheter till skatteflykt bortfaller. Det bör dock framhållas att den särbehandling av vissa inkomsttillskott som nu föreligger, i vissa fall är åsyftad, t. ex. i fråga om mindre arvslotter.

Genom att i utgiftsskatten avdrag erhålls för i princip allt sparande och alla investeringar kommer olika former av sparande att likabehandlas. Denna avdragsrätt medför emellertid också att de skattskyldiga som har möjlighet att spara, snabbt kan bygga upp en förmögenhet, ett förhållande som får fördelningspolitiska effekter. Denna förmögenhet är dock belastad med en latent skatteskuld och beskattas så snart den börjar konsumeras. Förekomsten av latenta skatteskulder kan befaras ge upphov till försök till skattefusk och skatteflykt. Vidare kan för många skattskyldiga denna beskattning medföra problem när de skall använda förmögenheten, dvs. sparandet, för konsumtion. Det räcker nämligen inte med att realisera så stor del därav som svarar mot konsumtionen. Det som realiseras måste också täcka skatten. I inkomstskattesystemet däremot sker i princip sparande med beskattade medel. Dessa medel är därför i sin helhet tillgängliga för konsumtion. Inga särskilda skatteövervägaden krävs således innan de tas i anspråk för sådant ändamål.

Med den utformning som inkomstskattesystemet traditionellt har haft medför inflationen svåra problem. Sålunda beskattas rent nominella inkomster som utgör inflationskompensation, något som drabbar t. ex. banksparandet. För främst fastighetsägare med belånade fastigheter medför den tekniska utformningen av vår realisationsvinstbeskattning däremot en överkompensation för inflationen genom att de vinster på långivarnas bekostnad som inflationen ger låntagarna förblir skattefria. I utgiftsskatten däremot tar beskattningen automatiskt hänsyn till inflationen genom att avdrag erhålls omedelbart för alla investeringar, dvs. i det penningvärde vari de betalas, och genom att beskattningen sker i det penningvärde vari den skattskyldige tillgodogör sig inkomsten.

Skatteuttaget i vår nuvarande inkomstbeskattning har i dag nått en sådan höjd att beskattningsreglernas utformning har mycket stor betydelse för så gott som samtliga inkomsttagare. Många av dessa torde ha relativt god kunskap om grunddragen i nuvarande skattesystem. Den progressiva utgiftsskatten är till sin funktion helt olik inkomstskatten. Införandet av utgiftsskatt skulle därför kräva ett mycket omfattande informationsarbete beträffande nya regler och de skattskyldiga skulle behöva lära sig ett helt nytt tänkesätt. Härvid bör särskilt framhållas att varje skattskyldig bör vara väl förtrogen med utgiftsskatten för att inte riskera att drabbas av oförmånliga beskattningsresultat. En sådan genomgripande förändring av skattesystemet bör därför enligt vår mening ske endast om väsentliga fördelar som inte kan uppnås på annat sätt står att vinna.

Som framgår redan av rapporten och som understrukits av åtskilliga remissinstanser medför utgiftsskatten en rad svårlösta tekniska problem. Här

kan nämnas problem vid själva övergången och kontrollsvårigheter samt problem som sammanhänger med beskattningen vid flyttning till eller från landet. Övergångs- och kontrollproblemen torde visserligen kunna medföra avsevärda bekymmer, men det framstår som sannolikt att svårigheterna på dessa områden skulle kunna bemästras. Beträffande de internationella problemen, som i rapporten och av flertalet remissinstanser bedömts vara bland de svåraste, kan följande anföras. I den utvecklade delen av världen har inget land infört utgiftsbeskattning. Fråga därom synes ej heller vara aktuell i något land. Sverige skulle därför vid ett införande av utgiftsskatt kunna komma att ha ett skattesystem som i grunden skiljer sig från det som finns i andra länder. I vår alltmer internationaliserade värld skulle detta komma att bli ett mycket besvärande hinder mot att införa utgiftsskatten. Intresset utomlands för utgiftsskatten synes dock vara i ökande. Eftersom Sverige i detta avseende är så beroende av utvecklingen i andra länder, anser vi att det vore av värde om rapporten kunde göras tillgänglig för den internationella skattedebatten.

Den svenska beskattningen har sedan länge vilat på värderingen att inkomsten utgör den bästa basen för att fördela den direkta skattebördan. Det är osäkert om de personliga utgifterna principiellt kan anses utgöra en lämpligare skattebas än inkomsten. I tre viktiga avseenden synes emellertid utgiftsskattens egenskaper vara överlägsna den nuvarande inkomstskattens. Utgiftsskattens sparstimulerande effekter underlättar den nödvändiga kapitalförsörjningen i samhället, utgiftsskatten förmår behandla alla inkomster lika och ger mindre möjligheter till skatteflykt, utgiftsskatten beaktar automatiskt inflationens värdeförändringar, varigenom inga oskäliga skattevinster eller skatteförluster behöver uppstå på grund av inflationen.

Det har inom ramen för den utredning om utgiftsbeskattningen, som vi låtit göra, inte varit möjligt att till fullo belysa alla aspekter på utgiftsskatten. Även om utgiftsskatten otvivelaktigt också innehåller många – kanske avgörande – svårigheter och problem särskilt med hänsyn till övergången och internationella förhållanden, anser vi att ett fortsatt utredningsarbete behövs för att utröna om utgiftsskatten kan vara ett framkomligt alternativ till vårt nuvarande inkomstskattesystem. Därvid bör bl. a. de fördelningspolitiska effekterna närmare belysas. I ett sådant utredningsarbete bör även ingå att undersöka vilka förändringar i inkomstskattesystemet, som skulle behövas för att inom inkomstbeskattningens ram lösa problemen på de nämnda områdena.

4 Samspelet mellan statsskatt och kommunalskatt

Inkomstskatt uttas i form av dels statlig, dels kommunal skatt. Vårt direkta uppdrag avser endast den statliga skatten. Vi har emellertid ansett det nödvändigt att något diskutera samspelet mellan statsskatten och kommunalskatten, eftersom detta är en väsentlig faktor i utvecklingen av det samlade inkomstskatteuttaget.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 2.2 ingår kommunalskatten på fysiska personer tillsammans med arbetsgivaravgifter och mervärdeskatt i den grupp av bredbasiga, väsentligen proportionella skatter som kan sägas ha svarat för hela ökningen av det samlade skatteuttaget under senare år. *Tabell 4.1* visar att kommunalskatten ensam stått för närmare 40 % av ökningen under perioden 1965–1977. Kontrasten mot utvecklingen av den progressiva statliga inkomstskatten är slående. År 1965 var statsskatteuttaget och kommunalskatteuttaget av ungefär samma storlek, omkring 8 % av BNP. I dag, 12 år senare, är kommunalskatteuttaget på god väg mot en fördubbling medan statsskatteuttaget är oförändrat som andel av BNP. Bakom det senare ligger i första hand en minskning av det tidigare tämligen betydande proportionella inslaget i statsskatten. Progressiviteten har därigenom ökat, så att en omfördelning av det statliga skatteuttaget mellan inkomstnivåerna åstadkommits samtidigt som totalsumman minskat.

Tabell 4.1 Kommunalskatten och statsskatten i relation till det samlade skatteuttaget 1965–1977, % av BNP

	1965	1970	1975	1977 progn.	Ändring 1965–77
Totala skatteuttaget	*35,0*	*40,1*	*46,9*	*53,0*	*18,0*
Kommunalskatt, fys.pers.	8,2	10,4	13,1	15,0	6,8
Statsskatt, fys.pers.	7,7	8,1	8,1	7,7	–
Kommunalskattens andel av totala uttaget, %	*23*	*26*	*28*	*28*	*38*

Anm. Till skillnad från redovisningen i bilaga 1 räknas kommunalskatten på sjukersättning m. m. här med i kommunalskatteuttaget trots att medlen tillfaller staten.

Statsskatten och kommunalskatten beräknas fr. o. m. inkomståret 1971 oberoende av varandra på väsentligen samma underlag. Den totala skatten i ett visst inkomstskikt bestäms därigenom helt enkelt av summan av statsskattesatsen i skiktet och den kommunala utdebiteringen. Att detta innebär

att kommunala utdebiteringshöjningar får ett direkt genomslag på marginalskattesatserna är uppenbart. Mindre väl känt torde emellertid vara att detta i sin tur också skärper den samlade inkomstskattens progressivitet (ökar den inkomstutjämnande effekten). Förhållandet illustreras i *tabell 4.2*, där effekterna av utdebiteringen år 1977 (27 kr) jämförs med å ena sidan dem som skulle uppkommit om utdebiteringen legat kvar på 1970 års nivå (21 kr) och å andra sidan dem som skulle uppkomma efter en höjning av utdebiteringen med 6 kr från nuvarande nivå.

Tabell 4.2 Den kommunala utdebiteringens inverkan på den samlade inkomstskatten.
1977 års skatteskala. Skattskyldig utan skattereduktion (om 1 800 kr). K=kommunal utdebitering.

Taxerad inkomst	Marginalskattesats			Utbytesprocent[a]		
	K=21	K=27	K=33	K=21	K=27	K=33
30 000	31	37	43	86,0	84,0	81,5
50 000	56	62	68	61,4	57,3	52,6
70 000	64	70	76	56,9	52,0	46,1
100 000	70	76	82	55,9	50,0	42,7
200 000	79	85	91	54,1	45,6	33,2

[a] Utbytesprocenten är ett mått på skatteskalans progressivitet vid den angivna inkomsten. Den har egenskapen att ett lägre värde anger en starkare progressivitet. En närmare redogörelse för begreppet ges i avsnitt 5.1

Verkan av en kommunal utdebiteringshöjning kan också visas på annat sätt, nämligen genom att se på förändringen i den disponibla inkomsten efter skatt. Samtidigt kan de faktiskt förekommande utdebiteringsvariationernas betydelse belysas. *Tabell 4.3* kan t. ex. sägas illustrera vad som sker med den disponibla inkomsten för den som flyttar från en kommun där utdebiteringen är 25 kr till en där den är 29 kr. Som synes blir den procentuella minskningen större ju högre inkomsten före skatt är. Skillnaden i inkomst efter skatt vid en viss skillnad i taxerad inkomst blir därför mindre. Detta är just innebörden i uttalandet att den samlade inkomstskattens progressivitet skärpts. Denna effekt uppkommer alltså trots att kommunalskatten i sig – bortsett från grundavdragets inverkan – är proportionell mot den taxerade inkomsten. Förklaringen till detta ligger i att skattehöjningen visserligen beräknas som en given procentandel av bruttoinkomsten, men att den tas från den tidigare efter skatt disponibla inkomsten. På grund av statsskattens progressivitet utgör denna emellertid en sjunkande andel av bruttoinkomsten.

Tabell 4.3 Utdebiteringsskillnaders inverkan på den disponibla inkomsten Angående skatteskala m. m., se tabell 4.2

Taxerad inkomst	Disponibel inkomst		Minskningen		Skillnad i disp. ink. vid dubblad taxerad ink., %	
	K=25	K=29	Kr	%	K=25	K=29
12 500	10 590	10 270	320	3,0	85,0	82,8
25 000	19 595	18 775	820	4,2	73,8	71,7
50 000	34 050	32 230	1 820	5,3	46,5	42,9
100 000	49 880	46 060	3 820	7,7	39,9	34,5
200 000	69 785	61 965	7 820	11,2	48,7	42,0

Med nuvarande regler för stats- och kommunalskattens samspel får man alltså effekten att inkomstutjämningen blir olika stark i kommuner med olika utdebitering. Samtidigt leder en fortgående höjning av de kommunala utdebiteringarna till en allt starkare progressivitet i den samlade inkomstskatteskalans alla delar. För att motverka detta – t. ex. i syfte att undvika en skärpning av det s. k. utbytesproblemet i löneförhandlingarna på arbetsmarknaden – krävs då återkommande justeringar av statsskatteskalan. Möjligheterna att skapa ett mer varaktigt skattesystem blir därför små om man har att räkna med fortsatta utdebiteringshöjningar i den takt som varit aktuell under senare år. Det är inte vår sak att göra överväganden om den framtida kommunalskattens höjd; enligt direktiven skall vi utgå från en oförändrad nivå hos det samlade skatteuttaget. Vi noterar emellertid att det enligt de bedömningar som redovisas av 1976 års kommunalekonomiska utredning, som har arbetat parallellt med oss, synes realistiskt att räkna med inte obetydliga utdebiteringshöjningar även i fortsättningen.

Att en kommunalskattehöjning reducerar de disponibla inkomsterna är naturligtvis oundvikligt. Men med den nivå vi i dag nått i fråga om marginalskattesatser och progressivitet framstår det inte som oproblematiskt att behovet av ytterligare medel för att finansiera kommunal service automatiskt skall föra med sig sådana skärpningar i dessa avseenden som här har illustrerats. Det kan också ifrågasättas om det är önskvärt att skillnader i kommunal utdebitering leder till att progressiviteten blir olika i olika kommuner. Vi har därför något undersökt möjligheten att renodla den omfördelande funktionen i den statliga inkomstskatten medan kommunalskatten skulle får mer strikt neutrala verkningar.

För att en förändring i denna riktning skall kunna åstadkommas krävs att stats- och kommunalskatterna inte längre beräknas oberoende av varandra. Två alternativ kan då tänkas: antingen kan man först beräkna kommunalskatten på bruttoinkomsten och därefter statskatt på den inkomst som återstår eller också kan man först beräkna statsskatten och därefter ta ut kommunalskatt på återstoden. Det första alternativet är i princip den ordning som gällde fram t. o. m. 1971 års taxering, även om det då var föregående års i stället för samma års kommunalskattebelopp som var avdragsgillt vid statsskatteberäkningen. Det andra alternativet, där statsskatten blir avdragsgill vid kommunalbeskattningen, har däremot inte tidigare prövats.

I båda fallen måste statsskatteskalan räknas upp i förhållande till den nuvarande för att inte stora skattelättnader skall uppstå. Det är i båda alternativen möjligt att t. ex. göra detta så att den sammanlagda skatten för varje inkomstnivå blir densamma som nu vid den genomsnittliga kommunala utdebiteringen (här antagen till 27 kr). Effekterna blir emellertid inte alls desamma när utdebiteringen avviker från genomsnittet eller när den höjs. Om kommunalskatten görs avdragsgill innebär det att en kommunal utdebiteringshöjning reducerar underlaget för den statliga inkomstskatten. Belastningen på den disponibla inkomsten kommer därför relativt sett att falla vid stigande inkomst, dvs. kommunalskattehöjningen får en regressiv karaktär i detta alternativ. Samtidigt påverkar den i allmänhet också den samlade progressiviteten en del, om än i mindre grad än nu. Gör man i stället statsskatten avdragsgill medför en kommunal utdebiteringshöjning en i princip helt proportionell reduktion av den disponibla inkomsten. Den samlade progressiviteten påverkas inte, utan bestäms helt av statsskatteskalan. Skillnaden i detta avseende mellan de två alternativen inbördes och mellan dessa och nuvarande ordning belyses i *tabell 4.4*.

Tabell 4.4 Effekten av en utdebiteringshöjning vid nuvarande ordning och enligt två alternativ. Angående skatteskala m. m., se tabell 4.2

Taxerad inkomst, kr	Inkomst efter skatt, kr, K=27	Minskning av inkomst efter skatt när utdebiteringen stiger från 27 till 28 kr					
		Kr			%		
		Nuv. regler	K-skatte-avdrag	S-skatte-avdrag	Nuv. regler	K-skatte-avdrag	S-skatte-avdrag
20 000	15 745	155	147	151	1,0	0,9	1,0
40 000	28 260	355	253	325	1,3	0,9	1,2
60 000	36 880	555	276	444	1,5	0,7	1,2
80 000	43 125	755	258	529	1,8	0,6	1,2
100 000	47 970	955	314	595	2,0	0,7	1,2
120 000	52 150	1 155	316	653	2,2	0,6	1,3

Anm. Avvikelsen från exakt proportionalitet i alternativet med avdragsgill statsskatt beror i första hand på grundavdragets inverkan, men också något på den särskilda skattereduktionen om 250 kr.

Huvudargumentet för beslutet år 1970 att avskaffa avdragsrätten för kommunalskatten var de regressiva fördelningseffekterna av utdebiteringshöjningar. Eftersom statsskatteskalans progressivitet sedan dess skärpts väsentligt skulle dessa effekter nu bli än mer uttalade. Om man räknar med fortsatta höjningar av kommunalskatten måste man också ta in i bilden det faktum att reduktionen av statsskattens underlag innebär att statens inkomster minskar. Denna effekt kan lätt bli så stor att den inte kan negligeras, utan utlöser krav på kompenserande höjningar på annat håll i skattesystemet. Någon återgång till denna äldre ordning kan därför knappast bli aktuell.

Inte heller alternativet med att göra statsskatten avdragsgill vid kommunalbeskattningen är oproblematiskt. Det tillgodoser utan tvivel önskemålet att variationer i kommunalskatten inte skall påverka progressiviteten.

Det leder vidare till att genomslaget på marginalskattesatserna av en utdebiteringsökning reduceras avsevärt i de inkomstskikt som är aktuella för heltidsarbetande, vilket med siffror belyses i *tabell 4.5*. Men effekten blir också att underlaget för kommunalskatten påverkas, vilket medför komplikationer i olika avseenden.

Redan vid själva omläggningen uppkommer problem. Den samlade inkomstskatten lämnas visserligen oförändrad, men fördelningen mellan statsskatt och kommunalskatt ändras. Kommunalskatten minskar genom att den del av inkomsterna som går bort i statsskatt inte längre ingår i underlaget, medan i gengäld statsskatten ökar genom uppräkningen av skattesatserna i skalan. Eftersom en sådan omfördelning mellan stat och kommun inte är avsedd måste en återföring av medlen på något sätt åstadkommas. En möjlighet här är givetvis att helt enkelt beräkna vad utfallet för kommunalskatten skulle blivit om underlaget varit oreducerat och att föreskriva att varje kommun skall erhålla mellanskillnaden i statsbidrag. Denna kalkyl kommer emellertid endast att kunna gå jämnt ut så länge inte kommunerna höjt utdebiteringen. Sker nämligen detta så blir inte längre summan av den statliga och den kommunala skatten densamma i det alternativa systemet som i det nuvarande (om statsskatteskalan antas oförändrad efter den ursprungliga uppräkningen). Höjningen kommer att räknas på ett mindre underlag och då statsskatten antas ligga fast uppstår inte där någon kompenserande ökning. För att få samma inkomstökning skulle alltså kommunerna tvingas höja sin utdebitering något mer än i dagens system. Detta syns också i tabell 4.4 eftersom där skattebeloppen vid en höjning av utdebiteringen med 1 kr genomgående ligger lägre i det alternativa systemet än i dagens.

En helt annan möjlighet att lösa problemet med kommunernas skatteunderlagsminskning är att låta kommunalskatten beräknas på den taxerade inkomsten, dvs. utan grundavdrag. För att inte detta skall öka den enskildes skatt vid omläggningen kan det kompenseras genom en av staten finansierad skattereduktion som motsvarar just grundavdragets värde vid 27 kr i utdebitering (1 215 kr). Det visar sig att det samlade kommunala skatteunderlaget därigenom blir i stort sett detsamma som enligt nuvarande regler, varför inkomstökningen vid en utdebiteringshöjning blir ungefär densamma som nu. Fördelningen mellan inkomstnivåerna blir emellertid en annan, vilket framgår av tabell 4.5.

Tabell 4.5 Effekten av en utdebiteringshöjning med 6 kr i nuvarande system resp. med avdrag för statsskatten och ökat kommunalt skatteunderlag Angående skattskala m. m., se tabell 4.2

Taxerad inkomst, kr	Marginalskattesats			Procentuell minskning av disponibel inkomst	
	K=27	K=33			
		Nuv.	Alt.	Nuv.	Alt.
10 000	29	35	34,8	3,8	6,9
30 000	37	43	42,2	6,8	7,7
50 000	62	68	65,1	8,2	7,9
70 000	70	76	72,5	9,7	8,0
100 000	76	82	78,0	11,9	8,0
200 000	85	91	86,3	17,8	8,1

Anm. Att inte effekten av höjningen i det alternativa systemet blivit helt proportionell beror på det sätt på vilket skattereduktionen behandlats vid kommunalskatteberäkningen.

En effekt som inte framgår av tabellernas exempel är att systemet med avdragsgill statsskatt vid kommunalbeskattningen medför en avsevärd utjämning av kommunernas skattekraft. I kommuner där många invånare har stora inkomster och alltså betalar mycket statsskatt minskar underlaget för kommunalskatten mer än i kommuner där höginkomsttagarna är relativt sett färre. Ett eventuellt ersättande av det kommunala grundavdraget med en statlig skattereduktion skulle på motsvarande sätt innebära en förhållandevis större ökning i kommuner med många låginkomsttagare än i sådana där invånarnas inkomster är större. Genom att staten garanterar de flesta kommuner en skattekraft som ligger högre än den de själva uppnår får detta ingen betydelse för flertalet kommuner, men effekterna kan bli starka för de kommuner som i dag har en högre skattekraft än den garanterade. Här ligger en ytterligare komplikation i detta alternativ som vi inte fullt ut kunnat överblicka. Inom den tidsrymd som stått till buds har det inte varit möjligt vare sig för oss eller för den kommunalekonomiska utredningen att företa de närmare utredningar som skulle krävas för att avgöra om problemen kan ges en acceptabel lösning. Vi har emellertid trots detta funnit att alternativet har så många intressanta effekter att vi på detta sätt önskat redovisa det som underlag för den fortsatta debatten i skattefrågorna.

Vi vill avslutningsvis peka på att det här finns en viss anknytning till det material som redovisas av företagsskatteberedningen. Det av oss skisserade alternativet med avdrag för statsskatten vid kommunalbeskattningen kan i viktiga avseenden sägas få samma effekt som om den nuvarande kommunalskatten fryses vid 27 kr i utdebitering, medan kommunerna för sina framtida skattehöjningsbehov får disponera en ny skatteform, nämligen en proportionell tilläggsskatt till inkomstskatten. Denna tilläggsskatt har därigenom stora likheter med mervärdeskatten, men saknar dennas regressiva inslag eftersom den träffar inkomsten oavsett om denna sparas eller konsumeras. Inga undantag görs heller för någon form av konsumtion, medan mervärdeskatten i stort sett endast träffar 2/3 av den totala konsumtionen. En sådan tilläggsskatt, som emellertid inte utformats på grundval av den kommunala inkomstskatten utan från andra utgångspunkter, finns beskriven i bilaga 1 till företagsskatteberedningens betänkande.

5 Progression och marginaleffekter

Ett av målen för skattepolitiken är att bidra till en jämnare inkomstfördelning. Detta ändamål tillgodoses även på ett flertal andra sätt, främst på det socialpolitiska området. Man brukar skilja mellan *horisontell* och *vertikal* utjämning. I vissa fall ger dock samma åtgärd effekter i båda dessa avseenden.

Med horisontell utjämning avses åtgärder som är inriktade på att åstadkomma likställdhet mellan inkomsttagare med lika stor inkomst men olika kostnader och behov, t. ex. mellan familjer med och utan barn. Som exempel kan på skatteområdet nämnas skattereduktionen för ensamstående med barn (behandlad i avsnitt 6.2.3) och på det sociala området barnbidragen.

I det följande behandlas endast den vertikala utjämningen som avser inkomsttagare med olika stora inkomster. Denna utjämning sker på beskattningsområdet främst genom den progressiva inkomstskatten. Andra inslag är existensminimireglerna och det extra avdraget för pensionärer (behandlat i kapitel 7). På det sociala området kan nämnas inkomstprövade bidrag, t. ex. bostadsbidragen, och inkomstdifferentierade avgifter för barntillsyn m. m. Det kan påpekas att bostadsbidragen därjämte innebär en horisontell utjämning mellan olika familjetyper.

Fördelningspolitiska effekter föreligger på ett flertal andra områden, t. ex. genom att nyttigheter tillhandahålles utan avgift, t. ex. skolgång och utbildning, eller till subventionerat pris, t. ex. kollektiva transporter och sjukvård. Det skulle emellertid föra för långt att här gå in på dessa frågor.

En effekt av den progressiva inkomstskatten och de inkomstprövade bidragen är att en ökning av inkomsten före skatt leder till en förhållandevis mindre ökning av den disponibla inkomsten. Vi behandlar i detta kapitel de problem som uppkommer vid mera betydande skillnader i detta avseende.

5.1 Marginalskatt och utbytesprocent

Det kan finnas anledning att inledningsvis klarlägga innebörden av vissa begrepp som används i det följande.

Marginalskatt anger den skatt som belöper på ett visst inkomsttillskott. Om marginalskatten uttrycks i procent av inkomstökningen får man *marginalskattesatsen*. Med *total inkomstskatt* förstås summan av statlig och kommunal inkomstskatt som betalas av den enskilde inkomsttagaren. Om den

totala inkomstskatten uttrycks i procent av inkomsten före skatt får man den *genomsnittliga skattesatsen* (genomsnittsskattesatsen).

Om den genomsnittliga skattesatsen växer med stigande inkomst är skatten *progressiv,* om den minskar är den *regressiv.* Om den genomsnittliga skattesatsen är konstant är skatten *proportionell.*

Med *elasticitet* (eller elasticitet i inkomst efter skatt) avses den procentuella ökningen av inkomsten efter skatt vid en enprocentig ökning av inkomsten före skatt. Elasticiteten är ett mått på progressiviteten i inkomstbeskattningen och kan även användas för att mäta utjämningseffekten. Elasticiteten beräknas på följande sätt:

$$\frac{100 - \text{marginalskattesatsen}}{100 - \text{genomsnittsskattesatsen}} = \text{elasticiteten}$$

I det följande används i stället för elasticiteten den s. k. *utbytesprocenten,* som erhålls genom att multiplicera värdet för elasticiteten med 100 och som uttrycker förhållandet mellan den relativa ökningen av inkomsten före och efter skatt som en procentuell andel.

Som mått på utjämningseffekten i beskattningen innebär en låg utbytesprocent en hög utjämning och omvänt. Vid en utbytesprocent på 60 är den relativa inkomstskillnaden efter skatt 60 % av skillnaden före skatt.

Av sättet att beräkna utbytesprocenten följer att den sjunker om marginalskattesatsen höjs och/eller genomsnittsskattesatsen sänks och vice versa. Härav följer också att den inom varje skikt i skatteskalan är lägst vid dess början, eftersom vid stigande inkomst inom skiktet marginalskattesatsen är oförändrad men genomsnittsskattesatsen stiger.

Progressiviteten i statsskatteskalan var fram till år 1971 förhållandevis låg. Utbytesprocenten låg i de flesta inkomstlägen omkring 80 men avtog något vid stigande inkomst. Skatteomläggningen fr. o. m. inkomståret 1971 medförde emellertid avsevärt skärpt progressivitet redan i mellaninkomstlägena. Denna skärpning har sedan fortsatt, eftersom de skatteomläggningar som företagits under 1970-talet i betydande omfattning inneburit att inkomsttagarna fått sänkt genomsnittsskattesats men oförändrad eller höjd marginalskattesats. Utvecklingen under åren 1970–1977 illustreras i *tabell 5.1.* För att underlätta jämförelsen har såsom inkomstmått angivits kvotdelar av den genomsnittliga industriarbetarlönen (betecknad *a*).

Internationellt sett intar Sverige en särställning i fråga om progressiviteten i inkomstbeskattningen. I *tabell 5.2* visas på grundval av inom OECD sammanställd statistik skatteförhållandena för ensamstående utan barn med en inkomst som motsvarar den genomsnittlige industriarbetarens lön för ett antal länder. Det största skatteuttaget förekom enligt dessa siffror i Danmark, där år 1974 genomsnittsskattesatsen uppgick till 43 %. Därefter följde Sverige, Nederländerna, Finland, Norge och Västtyskland med skatteuttag varierande från 38 till 33 %. För övriga i tabellen upptagna länder ligger siffrorna avsevärt mycket lägre. Det bör noteras att siffrorna enbart visar inkomstskattens och de individuella socialförsäkringsavgifternas andel av inkomsten; inverkan av arbetsgivaravgifter och indirekta skatter i övrigt kan naturligtvis också skilja sig avsevärt i de olika länderna.

I fråga om marginalskattesatsen skiljer sig Sverige och Danmark markant från andra länder; värdena uppgår till 60 %och däröver. Finland och Norge

hade år 1974 marginalskattesatser på ca 50 %, Västtyskland och Nederländerna (år 1972) ytterligare ca fem procentenheter lägre värden och alla övriga länder värden under 40 %. Man kan emellertid konstatera att en i jämförelse med svenska förhållanden betydande stegring av såväl marginalskattesatser som genomsnittsskattesatser ägt rum i de flesta andra länder mellan år 1972 och år 1974.

Beträffande utbytesprocenten var värdena för Sverige unika jämfört med samtliga övriga länder. Medan den här år 1974 uppgick till endast 59, låg den inte i något annat land under 70 och översteg i flertalet fall 80. Progressiviteten i skatteskalan vid det inkomstläge som motsvarar en genom-

Tabell 5.1 Utvecklingen av utbytesprocenten åren 1970–1977 för inkomsttagare med inkomst angiven i förhållande till inkomsten för en genomsnittlig industriarbetare (a kr)

Inkomst	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Gift med hemmamake								
0,2 · a	80,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0,3 · a	86,8	63,5	63,3	62,3	72,6	71,8	75,3	77,3
0,4 · a	63,1	69,0	71,1	69,3	78,2	77,2	80,3	79,7
0,5 · a	75,3	77,1	70,7	78,7	80,8	75,1	76,8	81,0
0,6 · a	81,2	74,6	79,0	70,5	77,5	72,2	67,7	78,6
0,7 · a	86,8	68,9	74,7	73,8	72,6	68,9	60,6	68,1
0,8 · a	83,4	72,2	69,0	68,5	66,8	56,7	63,2	69,5
0,9 · a	80,7	67,6	71,4	61,3	54,0	66,7	58,9	61,5
1,0 · a	73,1	68,5	56,9	58,7	53,0	63,3	54,1	55,2
1,1 · a	71,5	58,5	57,9	58,6	55,3	59,5	56,6	55,7
1,25 · a	78,4	60,6	61,5	60,6	58,4	59,1	59,5	55,5
1,5 · a	75,2	65,0	65,7	65,0	63,4	63,0	46,4	44,6
1,75 · a	73,8	68,4	69,1	69,0	69,2	49,5	48,4	46,5
2,0 · a	70,3	71,2	72,0	70,6	55,2	53,1	49,5	42,0
2,5 · a	72,7	64,5	65,2	60,0	60,7	49,9	48,8	47,4
3,0 · a	66,7	68,2	69,4	59,6	60,9	54,3	47,6	39,1
5,0 · a	68,2	62,7	57,2	58,9	60,5	56,9	55,8	51,8
Ensamstående utan barn								
0,2 · a	62,9	63,1	65,0	61,8	75,1	79,3	81,5	82,7
0,3 · a	84,3	77,8	78,8	76,5	87,3	83,7	86,5	88,0
0,4 · a	84,1	78,7	85,0	81,8	90,5	87,1	89,5	88,3
0,5 · a	77,1	86,3	82,2	90,4	91,2	83,1	84,0	88,2
0,6 · a	75,8	86,5	89,9	79,4	86,0	78,8	73,1	84,5
0,7 · a	81,5	78,7	83,8	82,0	79,6	74,5	64,9	72,7
0,8 · a	78,8	81,5	76,5	75,4	72,6	60,9	67,4	73,7
0,9 · a	78,2	75,2	78,5	66,9	58,3	71,2	62,5	64,9
1,0 · a	76,4	72,3	62,2	63,7	57,0	67,3	57,2	58,1
1,1 · a	76,3	64,1	62,9	63,3	59,3	63,1	59,6	58,5
1,25 · a	75,4	65,4	66,5	65,1	62,2	62,4	62,5	58,0
1,5 · a	79,5	70,1	70,4	69,2	67,1	66,1	48,5	46,4
1,75 · a	80,9	73,2	73,5	73,0	72,8	51,7	50,4	48,3
2,0 · a	75,5	75,7	76,1	74,3	57,8	55,3	51,5	43,5
2,5 · a	79,1	67,7	68,4	62,8	63,3	51,7	50,5	48,9
3,0 · a	73,8	71,8	72,3	62,1	63,1	56,1	49,1	40,3
5,0 · a	73,2	64,4	59,0	60,6	62,1	58,3	57,2	53,0

snittlig industriarbetarlön var alltså långt starkare i Sverige än i något av de andra OECD-länderna.

Vid en bedömning av progressiviteten i skattesystemet och marginalskatterna kan det vara av värde att konstatera betydelsen av inkomstfördelningen och inkomstskatteuttagets storlek. I *tabell 5.3* visas fördelningen av de beskattningsbara inkomsterna enligt RRV:s urvalsundersökning för taxeringsåret 1976 (1975 års inkomster). Av denna framgår att ett mycket stort antal inkomsttagare har låg beskattningsbar inkomst. Sålunda hade av totalt ca 5 miljoner inkomsttagare med beskattningsbar inkomst inte mindre än ca 2,8 miljoner eller drygt 55 % beskattningsbar inkomst som ej översteg 30 000 kr, drygt 75 % inkomst som ej översteg 40 000 kr och endast ca 10 % inkomster som uppgick till mer än 50 000 kr. Vid rådande skatteuttag, drygt 40 % av de totala beskattningsbara inkomsterna, är det då nödvändigt med ett betydande uttag även i de lägre inkomstskikten. Det är inte heller möjligt med en stark progressivitet utan att marginalskattesatserna måste bli höga även i mellaninkomstskikten. I praktiken föreligger därför ett oupplösligt samband mellan hög utjämning och höga marginalskattesatser för de heltidsarbetande.

Det kan också finnas anledning att kortfattat beröra effekterna av en sänkning av skattesatsen i ett visst skikt i skatteskalan. Skattskyldiga, vars inkomstnivå ligger inom skiktet, erhåller – förutom en marginalskattesänkning – en med inkomsten stigande krontalsmässig skattelättnad. Det maximala krontalsbeloppet utgår vid inkomster motsvarande skiktets övre

Tabell 5.2 Genomsnittsskattesats, marginalskattesats och utbytesprocent för en inkomst motsvarande en genomsnittlig industriarbetarlön i olika länder åren 1972 och 1974. Ensamstående utan barn.

Land	Genomsnittsskattesats, %		Marginalskattesats, %		Utbytesprocent	
	1972	1974	1972	1974	1972	1974
Australien	20	21	35	36	81	81
Belgien	22	23	29	34	91	83
Canada	22	21	29	33	90	85
Danmark	40	43	61	60	62	71
Finland	31	34	43	51	83	74
Frankrike	15	16	22	25	92	89
Nederländerna	32	35	43	[a]	87	[a]
Norge	32	33	47	48	78	78
Nya Zeeland	19	22	32	39	84	79
Schweiz	18	22	28	30	88	89
Storbritannien	19	23	35	38	89	89
Sverige	39	38	62	63	62	59
Tyskland (BRD)	30	33	38	44	88	85
USA	24	26	34	32	86	92
Österrike	24	26	36	34	86	88

[a] På grund av vissa tröskeleffekter i fråga om beräkningen av socialförsäkringsavgifterna går det inte att beräkna en meningsfull marginalskattesats och därför inte heller någon utbytesprocent.

Källa: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965–1974. (OECD 1976.)

gräns eller däröver. För inkomster vid skiktets nedre gräns mildras progressionen men skärps vid dess övre liksom vid alla högre inkomstnivåer. Om man önskar att skattelättnaderna skall upphöra vid något visst högre inkomstläge, måste de avtrappas genom att skattesatsen höjs i skiktet närmast under denna nivå. Därigenom skärps progressionen ytterligare i detta skikt.

Vid en stark progression minskar möjligheterna för inkomsttagarna att genom löneförhandlingar eller egna insatser öka sin disponibla inkomst. Detta förhållande har också medfört att efter skatteomläggningen för 1971 upprepade omläggningar måst tillgripas för att underlätta avtalsförhandlingarna. Även om problemet under senare år i stor utsträckning haft sin grund i den höga inflationstakten är att märka att behov av sådana omläggningar uppkom redan vid betydligt måttligare inflation. Det s. k. utbytesproblemet är därför väsentligt mindre vid en inflationsskyddad skatteskala, varom förslag framlagts i prop. 1977/78:49, men det låga utbytet av reala ökningar kvarstår. Höga marginalskattesatser utgör en stor påfrestning på skattemoralen genom att vinsterna genom skattefusk och skatteflykt ökar. Av stor betydelse för skattemoralen torde också vara om marginalskattesatserna upplevs som "orimliga" eller konfiskatoriska. Enligt mångas uppfattning minskar höga marginalskattesatser benägenheten till ökade arbetsinsatser såsom övertidsarbete och extraarbete samt befordran. Som framgår av de i bilaga 2 redovisade undersökningarna är detta samband emellertid svårt att med bestämdhet påvisa.

Det föreligger således en motsättning mellan de fördelningspolitiska strävandena och inkomsttagarnas önskemål om att genom förhandlingar eller egna insatser kunna höja sin disponibla inkomst. Enligt vår mening framstår

Tabell 5.3 Fördelningen av inkomsttagare vid inkomsttaxeringen 1976 efter beskattningsbar inkomst

Beskattningsbar inkomst, 1 000 kr	Antal inkomsttagare, 1 000-tal[a]			Fördelning av inkomsttagare, %		
	I inkomstklassen	Ackumulerat	Med inkomst över skiktets nedre gräns	I inkomstklassen	Ackumulerat	Med inkomst över skiktets nedre gräns
– 10	1 031	1 031	5 066	20,4	20,4	100,0
10– 20	864	1 895	4 035	17,1	37,5	79,6
20– 30	938	2 833	3 171	18,5	56,0	62,5
30– 40	1 081	3 914	2 233	21,3	77,3	44,0
40– 50	608	4 522	1 152	12,0	89,3	22,7
50– 60	254	4 776	544	5,0	94,3	10,7
60– 70	117	4 893	290	2,3	96,6	5,7
70– 80	61	4 954	173	1,2	97,8	3,4
80– 100	57	5 011	112	1,1	98,9	2,2
100– 150	40	5 051	55	0,8	99,7	1,1
150– 200	10	5 061	15	0,2	99,9	0,3
200– 500	5	5 066	5	0,1	100,0	0,1
500–1 000	0,4	5 066	0	0,0	100,0	0,0
1 000–	0,09	5 066	0	0,0	100,0	0,0

[a] Exkl. inkomsttagare med 0 kr i beskattningsbar inkomst.

en dämpning av progressiviteten genom en sänkning av marginalskattesatserna i de inkomstlägen där huvuddelen av de heltidsarbetande befinner sig som så angelägen att den bör vidtas oavsett att utjämningen därigenom minskar något.

I inkomstskikten under 35 000 kr är utbytesprocenten tämligen hög och överstiger nästan genomgående väsentligt 80. Marginalskatten är också förhållandevis låg. I dessa inkomstlägen föreligger dock i många fall betydande *marginaleffekter*. Härmed avses den sammanlagda effekten av att en inkomstökning leder till skatte- och avgiftsökning och samtidigt medför en reducering av inkomstprövade bidrag. Marginaleffekten uttrycks vanligen i procent av inkomstökningen. Vi behandlar i avsnitt 5.2 nedan de inkomstprövade bidrag som svarar för den huvudsakliga delen av dessa tillkommande marginaleffekter, nämligen bostadsbidragen. Här skall därför endast diskuteras frågan om en sänkning av skattesatserna i de lägsta inkomstskikten kan vara påkallad för att lindra marginaleffekterna.

Som framgår av tabell 5.3 redovisar ett stort antal inkomsttagare låg beskattningsbar inkomst. Inom gruppen förekommer emellertid skilda kategorier och deras verkliga ekonomiska situation torde variera betydligt mer än vad de beskattningsbara inkomsterna synes ge vid handen. Bland dem finns naturligtvis ett visst antal som trots heltids- och helårsarbete endast uppnår en låg inkomst. En stor grupp utgörs emellertid av folkpensionärer, för vilka särskilda regler gäller såväl vid beskattningen som i fråga om inkomstprövade bidrag (se kapitel 7). En annan stor grupp utgörs av deltidssysselsatta. Många av dessa kan antas ha en tillfredsställande ekonomisk situation och själva ha valt deltidsarbete, medan andra kan hindras från heltidsarbete på grund av brist på arbetstillfällen eller annat förvärvshinder. I flera fall beror den låga inkomsten uppenbarligen på att den intjänats endast under en del av året på grund av inträde på arbetsmarknaden, studier, värnpliktstjänstgöring e. d. I gruppen finns också icke förvärvsarbetande (hemmamakar eller barn) med låga kapitalinkomster. Det kan även i andra fall förekomma att den låga beskattningsbara inkomsten inte utgör ett rättvisande mått på den ekonomiska situationen.

Som framgår av det ovan anförda utgör de som redovisar låg beskattningsbar inkomst en mycket heterogen grupp. Bland dem finns ett stort antal beträffande vilka andra marginaleffekter än de som föranleds av den progressiva inkomstskatten inte kan antas föreligga. Sänkningar av skattesatserna i de lägsta inkomstskikten är synnerligen kostnadskrävande. Det framstår därför inte som ändamålsenligt att genom sådana generella åtgärder vid den statliga beskattningen söka lösningar på problem som endast berör vissa grupper låginkomsttagare. Vi föreslår på grund härav inte någon förändring av skattesatserna i dessa inkomstskikt.

Genom 80/85-procentregeln finns i skattesystemet en spärr för den totala skattebelastningens storlek i förhållande till den beskattningsbara inkomsten (en närmare redovisning av regeln ges i avsnitt 11.2). I debatten har hävdats att utvecklingen nu gjort det motiverat också med en marginalskattespärr, dvs. en spärr för skattebelastningens ökning vid en inkomstökning. Förslagsställarna synes därvid i första hand tänka sig en regel av innebörden att statsskatt inte på någon del av inkomsten skall uttas med större procentsats än att summan av statlig och kommunal skatt högst uppgår till exempelvis 85 %.

Vi anser emellertid inte att någon sådan spärregel bör införas. De skäl som motiverar en begränsning av den totala skatten kan inte sägas föreligga i fråga om det marginella skatteuttaget på en inkomstökning. De negativa effekterna av höjda kommunala utdebiteringar bör inte heller mötas genom att sätta ned statsskatten för vissa skattskyldiga. Vi vill också erinra om att mycket höga marginaleffekter föreligger inte bara vid inkomstökningar för personer med stora inkomster, utan också i många fall för personer i vanliga inkomstlägen genom att inkomstprövade bidrag där kommer in i bilden.

Enligt vår mening är det nödvändigt att företa tämligen betydande sänkningar av marginalskattesatserna i de inkomstskikt där majoriteten av de heltidsarbetande befinner sig, om några mera påtagliga positiva effekter skall kunna uppnås. Samtidigt är det uppenbart att det samhällsekonomiska utrymmet för sådana åtgärder är starkt begränsat. Vi har därför valt att presentera ett förslag till marginalskattesänkningar i tre etapper, betecknade steg 1, 2 och 3. Sammanlagt innebär förslaget att marginalskatten sänks betydligt för inkomster mellan 45 000 och 80 000 kr. För inkomster mellan 35 000 och 45 000 kr samt mellan 80 000 och 85 000 kr sker något mindre sänkningar. Tyngdpunkten i förslaget är förlagd till inkomsterna mellan 50 000 och 65 000 kr.

Vi föreslår att steg 1 genomförs fr. o. m. inkomståret 1979. Beträffande övriga steg anser vi det inte möjligt att nu göra de bedömningar som skulle vara nödvändiga för att avgöra i vilken takt ett genomförande kan ske.

Förslaget för år 1979 innebär att marginalskatten sänks med fyra procentenheter för inkomster mellan 50 000 och 65 000 kr samt med mellan en och tre procentenheter dels för inkomster mellan 35 000 och 50 000 kr, dels för inkomster mellan 65 000 och 85 000 kr.

Våra förslag till förändringar i statsskatteskalan framgår av *tabell 5.4*, medan *tabell 5.5* visar marginalskattesatserna i olika inkomstlägen efter genomförande av steg 3.

Som framgår av *tabell 5.6* innebär förslaget att utbytesprocenten stiger i alla inkomstlägen mellan 35 000 och 75 000 kr och minskar något i högre inkomstlägen. De krontalsmässiga effekterna visas i *tabell 5.7*. Som framgår av vad ovan anförts stiger krontalslättnaderna med inkomsten i varje skikt där marginalskattesänkning sker och är således högst vid en beskattningsbar inkomst på 80 000 kr (motsvarande den övre gräns vid vilken marginalskattelättnaderna upphör) eller däröver. Med hänsyn till de höga marginalskattesatser som redan gäller för dessa inkomster är det enligt vår mening inte heller möjligt att nedbringa de krontalsmässiga skattelättnaderna genom att ytterligare höja skattesatserna i de högsta inkomstskikten.

Kostnaderna för vårt förslag för år 1979 uppgår till ca 1 950 milj. kr räknat på 1978 års pris- och inkomstläge. Som anges i kapitel 14 kan kostnaderna för en uppräkning till 1979 års förhållanden, beroende på pris- och löneantaganden, antas innebära en ökning med 100–200 milj. kr. Kostnaden för steg 2 är av samma storleksordning och för steg 3 något lägre, ca 1 900 milj. kr. Kostnadernas fördelning på olika inkomstklasser och inkomstskikt framgår av *tabellerna 5.8 och 5.9*.

Tabell 5.4 Förslag till skatteskaleförändringar vid marginalskattesänkningar i tre steg

Beskattningsbar inkomst		Skatte-skala	Steg 1		Steg 2		Steg 3		Total förändring,
Basen-heter	Kr år 1978	för år 1978, %[a]	Skatte-skala, %	Förändring, procenten-heter[b]	Skatte-skala, %	Förändring, procenten-heter[c]	Skatte-skala, %	Förändring, procenten-heter[d]	procent-enheter[b]
– 3	– 15 000	2	2	–	2	–	2	–	–
3– 5	15 000– 25 000	4	4	–	4	–	4	–	–
5– 6	25 000– 30 000	8	8	–	8	–	8	–	–
6– 7	30 000– 35 000	13	11	– 2	9	– 2	8	– 1	– 5
7– 8	35 000– 40 000	16	15	– 1	14	– 1	13	– 1	– 3
8– 9	40 000– 45 000	21	18	– 3	16	– 2	13	– 3	– 8
9–10	45 000– 50 000	27	23	– 4	18	– 5	13	– 5	–14
10–11	50 000– 55 000	31	27	– 4	23	– 4	18	– 5	–13
11–12	55 000– 60 000	34	30	– 4	26	– 4	23	– 3	–11
12–13	60 000– 65 000	35	33	– 2	30	– 3	28	– 2	– 7
13–14	65 000– 70 000	40	38	– 2	36	– 2	33	– 3	– 7
14–15	70 000– 75 000	45	42	– 3	40	– 2	38	– 2	– 7
15–16	75 000– 80 000	45	44	– 1	43	– 1	43	–	– 2
16–20	80 000–100 000	49	49	–	49	–	49	–	–
20–30	100 000–150 000	53	53	–	53	–	53	–	–
30–	150 000–	58	58	–	58	–	58	–	–

[a] Enligt förslag i prop. 1977/78:49.
[b] Jämfört med år 1978.
[c] Jämfört med steg 1.
[d] Jämfört med steg 2.

Tabell 5.5 Total marginalskatt dels enligt förslaget i prop. 1977/78:49 dels efter marginalskattesänkningar i tre steg enligt utredningens förslag. Kommunal utdebitering beräknad till 28:50 kr.

Taxerad inkomst		Marginalskatt år 1978, %	Marginalskatt efter steg 3, %	Förändring, procentenheter
Basenheter	Kr år 1978			
– 1	– 5 000	30,5	30,5	–
1– 2	5 000– 10 000	30,5	30,5	–
2– 3	10 000– 15 000	30,5	30,5	–
3– 4	15 000– 20 000	30,7	30,7	–
4– 5	20 000– 25 000	32,5	32,5	–
5– 6	25 000– 30 000	32,9	32,9	–
6– 7	30 000– 35 000	37,0	36,5	– 0,5
7– 8	35 000– 40 000	41,8	37,0	– 4,8
8– 9	40 000– 45 000	45,0	41,5	– 3,5
9–10	45 000– 50 000	50,1	41,5	– 8,6
10–11	50 000– 55 000	55,9	42,0	–13,9
11–12	55 000– 60 000	59,8	47,0	–12,8
12–13	60 000– 65 000	62,6	52,0	–10,6
13–14	65 000– 70 000	64,0	57,0	– 7,0
14–15	70 000– 75 000	69,0	62,0	– 7,0
15–16	75 000– 80 000	73,5	67,0	– 6,5
16–17	80 000– 85 000	73,9	72,1	– 1,8
17–18	85 000– 90 000	77,5	77,5	–
18–20	90 000–100 000	77,5	77,5	–
20–24	100 000–120 000	80,6	80,6	–
24–30	120 000–150 000	81,5	81,5	–
30–40	150 000–200 000	86,0	86,0	–
40–	200 000–	86,5	86,5	–

Tabell 5.6 Utbytesprocent[a] enligt förslaget till marginalskattesänkningar i tre steg Kommunal utdebitering beräknad till 28:50 kr

Taxerad inkomst		Utbytesprocent				Förändring av utbytesprocenten			
Bas-enheter	Kr år 1978	1978[b]	Steg 1	Steg 2	Steg 3	Steg 1 jfr med 1978	Steg 2 jfr med steg 1	Steg 3 jfr med steg 2	Total förändring jfr med 1978
2	10 000	79,7	79,7	79,7	79,7	± 0	± 0	± 0	± 0
3	15 000	85,4	85,4	85,4	85,4	± 0	± 0	± 0	± 0
4	20 000	86,2	86,2	86,2	86,2	± 0	± 0	± 0	± 0
5	25 000	88,6	88,6	88,6	88,6	± 0	± 0	± 0	± 0
6	30 000	85,1	85,1	85,1	85,1	± 0	± 0	± 0	± 0
7	35 000	80,1	82,8	85,6	86,9	+ 2,7	+ 2,8	+ 1,3	+ 6,8
8	40 000	78,0	79,1	80,2	81,5	+ 1,1	+ 1,1	+ 1,3	+ 3,5
9	45 000	72,8	76,7	79,2	83,2	+ 3,9	+ 2,5	+ 4,0	+ 10,4
10	50 000	65,4	70,7	77,3	83,9	+ 5,3	+ 6,6	+ 6,6	+ 18,5
11	55 000	61,2	66,4	71,4	77,2	+ 5,2	+ 5,0	+ 5,8	+ 16,0
12	60 000	59,0	63,3	67,8	70,7	+ 4,3	+ 4,5	+ 2,9	+ 11,7
13	65 000	57,1	59,0	61,9	64,1	+ 1,9	+ 2,9	+ 2,2	+ 7,0
14	70 000	50,0	52,7	54,6	57,5	+ 2,7	+ 1,9	+ 2,9	+ 7,5
15	75 000	46,1	48,6	50,0	50,7	+ 2,5	+ 1,4	+ 0,7	+ 4,6
16	80 000	44,5	44,3	44,1	42,9	− 0,2	− 0,2	− 1,2	− 1,6
17	85 000	41,8	40,6	39,5	38,5	− 1,2	− 1,1	− 1,0	− 3,3
18	90 000	43,2	42,0	40,9	39,9	− 1,2	− 1,1	− 1,0	− 3,3
20	100 000	41,3	40,2	39,2	38,3	− 1,1	− 1,0	− 0,9	− 3,0
24	120 000	41,9	40,9	39,9	39,0	− 1,0	− 1,0	− 0,9	− 2,9
30	150 000	38,4	37,6	36,8	36,0	− 0,8	− 0,8	− 0,8	− 2,4
40	200 000	41,2	40,4	39,6	38,9	− 0,8	− 0,8	− 0,7	− 2,3
60	300 000	51,2	50,4	49,6	48,9	− 0,8	− 0,8	− 0,7	− 2,3
100	500 000	63,7	62,9	62,1	61,4	− 0,8	− 0,8	− 0,7	− 2,3

[a] Jfr med en 10 % högre inkomst.
[b] Enligt förslaget i prop. 1977/78:49.

Tabell 5.7 Förändringar i den totala skatten vid marginalskattesänkningar i tre steg enligt utredningens förslag. Kommunal utdebitering beräknad till 28:50 kr. Skattskyldiga utan skattereduktion (1 800 kr)

Taxerad inkomst		Total skatt år 1978, kr[a]	Förändring av den totala skatten				
Basen-heter	Kr år 1978		Steg 1, kr[b]	Steg 2, kr[c]	Steg 3, kr[d]	Sammanlagt	
						Kr	%
7	35 000	9 457	– 10	– 10	– 5	– 25	– 0,3
8	40 000	11 547	– 105	– 105	– 55	– 265	– 2,3
9	45 000	13 797	– 165	– 160	– 115	– 440	– 3,2
10	50 000	16 302	– 320	– 275	– 275	– 870	– 5,3
11	55 000	19 097	– 520	– 520	– 525	–1 565	– 8,2
12	60 000	22 087	– 720	– 720	– 765	–2 205	–10,0
13	65 000	25 217	– 910	– 915	– 910	–2 735	–10,8
14	70 000	28 417	–1 010	–1 060	–1 015	–3 085	–10,9
15	75 000	31 867	–1 115	–1 160	–1 160	–3 435	–10,8
16	80 000	35 542	–1 255	–1 255	–1 250	–3 760	–10,6
17	85 000	39 237	–1 300	–1 300	–1 250	–3 850	– 9,8
18	90 000	43 112	–1 300	–1 300	–1 250	–3 850	– 8,9
20	100 000	50 862	–1 300	–1 300	–1 250	–3 850	– 7,6
24	120 000	66 982	–1 300	–1 300	–1 250	–3 850	– 5,7
30	150 000	91 432	–1 300	–1 300	–1 250	–3 850	– 4,2
40	200 000	134 457	–1 300	–1 300	–1 250	–3 850	– 2,9

[a] Enligt förslag i prop. 1977/78:49.
[b] Jämfört med år 1978.
[c] Jämfört med steg 1.
[d] Jämfört med steg 2.

Tabell 5.8 Kostnaderna för förslaget till marginalskattesänkningar, fördelade på inkomstklasser

Beskattningsbar inkomst år 1978 1 000 kr	Antal inkomsttagare	Kostnader vid tillämpning på inkomstfördelningen för år 1978, milj. kr			
		Steg 1	Steg 2	Steg 3	Totalt
30 – 40	655 000	58	58	33	149
40 – 50	876 000	282	260	250	792
50 – 60	810 000	553	553	574	1 680
60 – 70	417 000	412	426	416	1 254
70 – 80	204 000	248	251	249	748
80 –100	169 000	220	220	211	651
100–	135 000	175[a]	175[a]	169[a]	519[a]
Summa	3 266 000	1 948	1 943	1 902	5 793

[a] Beloppet är beräknat utan hänsynstagande till 80/85-procentregeln. Denna medför att den verkliga kostnaden blir något lägre i denna inkomstklass.

Tabell 5.9 Kostnaderna för förslaget till marginalskattesänkningar, fördelade på skikt i skatteskalan

Beskattningsbar inkomst år 1978, 1 000 kr	Kostnader vid tillämpning på inkomstfördelningen för år 1978, milj. kr				
	Sänkning med en procentenhet	Steg 1	Steg 2	Steg 3	Totalt
30–35	155,4	310,8	310,8	155,4	777,0
35–40	139,2	139,2	139,2	139,2	417,6
40–45	120,9	362,7	241,8	362,7	967,2
45–50	98,8	395,2	494,0	494,0	1 383,2
50–55	75,0	300,0	300,0	375,0	975,0
55–60	54,6	218,4	218,4	163,8	600,6
60–65	39,7	79,4	119,1	79,4	277,9
65–70	29,4	58,8	58,8	88,2	205,8
70–75	22,3	66,9	44,6	44,6	156,1
75–80	17,2	17,2	17,2	–	34,4
Summa		1 948,6	1 943,9	1 902,3	5 794,8

5.2 Bostadsbidrag

Inom bidragssystemet finns såväl generella som inkomstprövade bidrag. De generella bidragen, t. ex. barnbidrag, utgår oberoende av inkomstens storlek, medan de inkomstprövade bidragen, t. ex. bostadsbidrag, däremot utgår med belopp som minskar då inkomsten stiger. Denna avtrappning i förening med statsskatteskalans progressiva utformning leder i många fall till besvärande marginaleffekter vid inkomstökningar. Av de inkomstprövade bidragen anser vi att det för stora grupper inkomsttagare framför allt är bostadsbidragen (före den 1 januari 1977 bostadstillägg) som har betydelse för de kraftiga marginaleffekterna. Vi begränsar därför vår framställning till dessa. I detta avsnitt kommer de statliga och statskommunala bostadsbidragen att behandlas. Vi kommer därvid att redovisa de undersökningar som vissa andra utredningar företagit då det gäller frågan att i stället för inkomstprövade bostadsbidrag införa beskattade sådana.

Reglerna för ifrågavarande bostadsbidrag finns i förordningen (1976:263) om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer och förordningen (1976:262) om statskommunala bostadsbidrag. De särskilda regler som gäller om bostadsstöd för pensionärer behandlas i avsnitt 7.1.1.

5.2.1 *Gällande regler*

Statliga bostadsbidrag

Statliga bostadsbidrag kan utgå till familjer med barn under 17 år som helt eller delvis försörjs inom familjen. Med familj menas makar med barn eller ensamstående med barn. Med familj jämställs föräldralösa syskon och med

makar jämställs dels de som lever tillsammans utan att vara gifta om de tidigare varit gifta med varandra eller har eller har haft barn tillsammans, dels man och kvinna som i annat fall utan att vara gifta lever tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden och har gemensamt hushåll.

Bostadsbidraget är inkomstprövat. Däremot finns – trots namnet – ingen anknytning till hushållets bostadskostnad. Oreducerat bidrag utgår med 75 kr i månaden eller 900 kr om året för varje barn.

Till grund för inkomstprövningen ligger familjeförsörjarens, eller om denne är gift, båda makarnas till statlig inkomstskatt taxerade inkomst vid taxeringen året före bidragsåret. Om det sammanlagda avdraget för underskott i förvärvskälla överstiger 4 000 kr läggs det överskjutande beloppet till den taxerade inkomsten och om den sammanlagda förmögenheten överstiger 75 000 kr läggs en femtedel av det överskjutande beloppet, avrundat till närmast högre hela 200-tal kr, till den taxerade inkomsten.

Oreducerat bostadsbidrag utgår om den taxerade inkomsten inte överstiger 32 000 kr. Överstiger inkomsten detta belopp reduceras bidraget med 15 % av den taxerade inkomsten mellan 32 000 kr och 54 000 kr och med 24 % av den taxerade inkomsten över 54 000 kr. Vid reduceringen avrundas den taxerade inkomsten till närmast högre hela 200-tal kr.

Fr. o. m. den 1 januari 1978 är förstnämnda inkomstgräns höjd till 35 000 kr (SFS 1977:390).

Särskilda regler finns för beräkning av bostadsbidraget om inkomsten ökat eller minskat väsentligt i förhållande till den taxerade inkomsten. Det finns dessutom en särskild garanti för att bidrag inte skall utgå till familj som trots låg taxerad inkomst har hög standard. Det stadgas nämligen att om det är uppenbart att en familj saknar behov av bidrag, länsbostadsnämnden får besluta att sådant inte skall utgå även om de formella villkoren för rätt till bidrag i övrigt är uppfyllda.

Statskommunala bostadsbidrag

Kommun kan få statsbidrag till sina kostnader för kompletterande bostadsbidrag till barnfamiljer eller låginkomsttagare utan barn som har höga boendekostnader. För de statskommunala bostadsbidragen gäller följande regler.

Bidraget kan utgå till familj som har barn under 17 år. Det kan även utgå till familjer med barn över 17 år om dessa uppbär förlängt barnbidrag eller studiehjälp och familjen uppbar statskommunalt bostadsbidrag då barnet fyllde 17 år.

Statskommunalt bidrag kan utgå till ensamstående och makar utan barn. Villkoret är att den ensamstående eller någon av makarna fyllt 18 år och inte uppbär kommunalt bostadstillägg till folkpension. (Som framgår av avsnitt 7.1.1 finns emellertid fr. o. m. den 1 januari 1978 särskilda regler för statskommunalt bostadsbidrag för pensionärer.)

Inkomstprövningen för barnfamiljer sker efter samma grunder som vid det statliga bostadsbidraget. Vid reduceringen skall dock det statliga och det statskommunala bidraget sammanräknas och det statliga bidraget reduceras i första hand. Bostadsbidrag till låginkomsttagare utan barn utgår

med oreducerat belopp om den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten inte överstiger 26 000 kr per år. Överstiger inkomsten detta belopp reduceras bidraget med 15 % av den överskjutande inkomsten.

Fr. o. m. den 1 januari 1978 är inkomstgränsen höjd till 29 000 kr (SFS 1977:391). Överstiger inkomsten detta belopp reduceras bidraget med 15 % av den taxerade inkomsten mellan 29 000 kr och 54 000 kr och med 24 % av den taxerade inkomsten över 54 000 kr.

Det statskommunala bostadsbidraget är vidare anknutet till bostadskostnaden på så sätt att bidraget utgår med i princip 80 % av den del av bostadskostnaden som ligger mellan 350 kr per månad och en övre gräns som är anpassad till bostadsbehovet hos olika hushåll. Följande övre hyresgränser gäller:

för en- och tvåbarnsfamiljer	825 kr
för tre- och fyrabarnsfamiljer	975 kr
för familjer med fem barn eller flera	1 125 kr
för makar utan barn	700 kr
för ensamstående	600 kr.

I prop. 1977/78:61, som föreslås träda i kraft den 1 april 1978, föreslås att de övre hyresgränserna höjs enligt följande:

för en- och tvåbarnsfamiljer	900 kr
för tre- och fyrabarnsfamiljer	1 075 kr
för familjer med fem barn eller flera	1 250 kr

Det innebär att det maximala bostadsbidraget ökas med 60 kr per månad för en- och tvåbarnsfamiljer, med 80 kr för tre- och fyrabarnsfamiljer och med 100 kr för familjer med fem eller flera barn.

Nuvarande avtrappningsprocent infördes fr. o. m. den 1 januari 1975. Dessförinnan avtrappades bostadstillägget med 12, 18 resp. 24 % beroende på inkomst. I vårt betänkande SOU 1974:20 föreslog vi, att en enhetlig reduktionsfaktor på 15 % skulle införas för att lindra de marginaleffekter som uppkom till följd av avtrappningen. Bostadsstödet behandlades också av bostadstilläggsgruppen i betänkandet Bostadstillägg – inkomstprövning och administration (Ds B 1974:1). Riksdagen beslöt emellertid i enlighet med förslaget i prop. 1974:150 att fastställa också en högre procentsats, nämligen 24 %. I propositionen framhölls att den valda avtrappningen förhindrade att bostadstilläggen kom att utgå alltför högt upp i inkomstlägena.

De sammanlagda marginaleffekterna av inkomstskatt och bostadsbidrag för olika familjetyper framgår av *tabellerna 5.10–5.13*.

5.2.2 *Tidigare utredningsarbete*

Under vårt pågående utredningsarbete har boende- och bostadsfinansieringsutredningarna slutfört sitt arbete. I sitt gemensamma slutbetänkande Bostadsförsörjning och bostadsbidrag (SOU 1975:51) har de bl. a. redogjort för effekterna av beskattade i stället för inkomstprövade bostadsbidrag. Nedan redovisar vi deras överväganden. Även familjepolitiska kommittén har utrett frågan om beskattade bostadsbidrag. Dess överväganden redovisas också nedan.

Tabell 5.10 Sammanlagd marginaleffekt av inkomstskatt[a] och bostadsbidrag för ensamstående i olika inkomstlägen
Bostadsbidrag har beräknats som om förslaget i prop. 1977/78:61 avsett hela år 1978.
Vid beräkning av bostadsbidragen har förutsatts att inkomsten för år 1976 uppgått till 85 % av inkomsten för år 1978. Hyran har förutsatts vara så hög att högsta statskommunala bostadsbidrag utgår[b].
Kommunal utdebitering är beräknad till 28:50 kr.

Inkomst, 1 000 kr	Ensamstående utan barn			Ensamstående med barn						
	Marginal-skatt[c], %	Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %	Marginal-skatt[c], %	1 barn		2 barn		3 barn	
					Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %	Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %	Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %
30	36,9	2 400	39,1	35,2	6 180	35,2	7 080		9 660	
35	41,7	2 288	54,5	39,9	6 180	39,9	7 080		9 660	
40	44,9	1 650	57,6	43,5	6 180	47,3	7 080		9 660	
45	50,0	1 013	62,7	47,9	5 993	60,7	6 893		9 473	
50		375			5 355		6 255		8 835	= 2 barn
	55,8		63,3	53,6		66,3		= 1 barn		
55	59,7	0	59,7	58,2	4 718	71,0	5 618		8 198	
60	63,2	0	63,2	62,4	4 080	78,3	4 980		7 560	
70	71,2	0	71,2	69,4	2 490	89,8	3 390		5 970	
80	75,7	0	75,7	74,9	450	79,4	1 350	88,4	3 930	95,3
90	77,5	0	77,5	77,5	0	77,5	0	77,5	1 890	96,4
100		0			0		0		0	

[a] Enligt förslaget i prop. 1977/78:49.
[b] Månadshyra: 0 barn = 600 kr; 1 och 2 barn = 900 kr; 3 barn = 1 075 kr.
[c] Vid jämförelse av det lägre och det högre inkomstläget i det aktuella inkomstskiktet.

Tabell 5.11 Sammanlagd marginaleffekt av inkomstskatt[a] och bostadsbidrag för makar i olika inkomstlägen när ena maken har dubbelt så stor inkomst som andra maken.
Bostadsbidrag har beräknats som om förslaget i prop. 1977/78:61 avsett hela år 1978.
Vid beräkning av bostadsbidragen har förutsatts att inkomsten för år 1976 uppgått till 85 % av inkomsten för år 1978. Hyran har förutsatts vara så hög att högsta statskommunala bostadsbidrag utgår[b].
Kommunal utdebitering beräknad till 28:50 kr.

Familjens inkomst, 1 000 kr			Makar utan barn		
Totalt	Make 1	Make 2	Marginal-skatt för makarna ihop[c], %	Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %
45	30	15	34,8	1 988	47,5
52,5	35	17,5	38,1	1 031	51,9
60	40	20	40,8	0	40,8
67,5	45	22,5	44,2	0	44,2
75	50	25	48,0	0	48,0
82,5	55	27,5	50,9	0	50,9
90	60	30	54,5	0	54,5
105	70	35	61,4	0	61,4
120	80	40			

[a] Enligr förslaget i prop. 1977/78:49.

[b] Månadshyra: 0 barn = 700 kr; 1 och 2 barn = 900 kr; 3 barn = 1 075 kr; 5 barn = 1 250 kr.

[c] Vid jämförelse av det lägre och det högre inkomstläget i det aktuella inkomstskiktet.

Makar med barn

Marginal-skatt för makarna ihop[c], %	1 barn		2 barn		3 barn		5 barn	
	Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %	Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %	Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %	Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %
34,8	6 008	47,5	6 908		9 488		12 968	
38,0	5 051	50,7	5 951		8 531		12 011	
40,3	4 095	54,6	4 995	= 1 barn	7 575		11 055	
44,2	3 024	64,6	3 924		6 504	= 2 barn	9 984	= 3 barn
48,0	1 494	68,0	2 394	68,4	4 974		8 454	
50,7	0	50,7	864	62,2	3 444	71,1	6 924	
53,9	0	53,9	0	53,9	1 914	66,7	5 394	74,3
60,8	0	60,8	0	60,8	0	60,8	2 334	76,3
	0		0		0		0	

Tabell 5.12 Sammanlagd marginaleffekt av inkomstskatt[a] och bostadsbidrag för makar i olika inkomstlägen när ena maken har dubbelt så stor inkomst som andra maken.
Bostadsbidrag har beräknats som om förslaget i prop. 1977/78:61 avset hela år 1978.
Vid beräkning av bostadsbidragen har förutsatts at inkomsten för år 1976 uppgått till 85 % av inkomsten för år 1978. Hyran har förutsatts vara så hög att högsta statskommunala bostadsbidrag utgår[b].
Kommunal utdebitering beräknad till 28:50 kr

Familjens inkomst, 1 000 kr			Makar utan barn		
Totalt	Make 1	Make 2	Marginal-skatt för makarna ihop[c], %	Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %
40	20	20		2 625	
50	25	25	32,5	1 350	45,3
60	30	30	32,8	0	46,3
70	35	35	36,9	0	36,9
80	40	40	41,7	0	41,7
			44,9		44,9
90	45	45		0	
100	50	50	50,0	0	50,0
110	55	55	55,8	0	55,8
120	60	60	59,7	0	59,7

[a] Enligt förslaget i prop. 1977/78:49.

[b] Månadshyra: 0 barn = 700 kr; 1 och 2 barn = 900 kr; 3 barn = 1 075 kr; 5 barn = 1 250 kr.

[c] Vid jämförelse av det lägre och högre inkomstläget i det aktuella inkomstskiktet.

Makar med barn

Marginal-skatt för makarna ihop[c], %	1 barn		2 barn		3 barn		5 barn	
	Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %	Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %	Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %	Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %
32,2	6 180	40,3	7 080		9 660		13 140	
32,7	5 370	45,4	6 270		8 850		12 330	
36,1	4 095	51,9	4 995	= 1 barn	7 575	= 2 barn	11 055	= 3 barn
40,8	2 514	61,2	3 414		5 994		9 474	
	474		1 374		3 954		7 434	
44,2		49,0		58,0		64,6		
48,9	0	48,9	0	48,9	1 914	68,1	5 394	69,3
54,7	0	54,7	0	54,7	0	54,7	3 354	75,1
59,0	0	59,0	0	59,0	0	59,0	1 314	72,1
	0		0		0		0	

Tabell 5.13 Sammanlagd marginaleffekt av inkomstskatt[a] och bostadsbidrag för makar i olika inkomstlägen när endast ena maken har inkomst
Bostadsbidrag har beräknats som om förslaget i prop. 1977/78:61 avsett hela år 1978.
Vid beräkning av bostadsbidragen har förutsatts att inkomsten för år 1976 uppgått till 85 % av inkomsten för år 1978. Hyran har förutsatts vara så hög att högsta statskommunala bostadsbidrag utgår[b]
Kommunal utdebitering beräknad till 28:50 kr

Inkomst, 1 000 kr	Marginal-skatt[c], %	Makar utan barn		Makar med barn							
				1 barn		2 barn		3 barn		5 barn	
		Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %	Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %	Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %	Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %	Bostads-bidrag, kr	Total marginal-effekt[c], %
40	44,9	2 610	57,6	6 180	54,6	7 080		9 660		13 140	
45	50,0	1 973	62,7	5 693	62,7	6 593		9 173		12 653	
50	55,8	1 335	68,6	5 055	68,6	5 955	= 1 barn	8 535		12 015	
55	59,7	698	73,7	4 418	72,5	5 318		7 898	= 2 barn	11 378	= 3 barn
60		0		3 780		4 680		7 260		10 740	
	63,2		63,2		80,9						
70		0		2 010		2 910		5 490		8 970	
80	71,2	0	71,2	0	91,3	870	91,6	3 450		6 930	
90	75,7	0	75,7	0	75,7	0	84,4	1 410	96,1	4 890	
100	77,5	0	77,5	0	77,5	0	77,5	0	91,6	2 850	97,9
120	80,6	0	80,6	0	80,6	0	80,6	0	80,6	0	94,8[d]

[a] Enligt förslaget i prop. 1977/78:49.
[b] Månadshyra: 0 barn = 700 kr; 1 och 2 barn = 900 kr; 3 barn = 1 075 kr; 5 barn = 1 250 kr.
[c] Vid jämförelse av det lägre och det högre inkomstläget i det aktuella inkomstskiktet.
[d] I inkomstskiktet 104 600–114 000 är dock marginaleffekten 101,9.

Familjepolitiska kommittén

Familjepolitiska kommittén hade fått i uppdrag att utreda frågan om samhällets ekonomiska stöd till barnfamiljerna. I kommitténs båda betänkanden Barnbidrag och familjetillägg (SOU 1967:52) och Familjestöd (SOU 1972:34) behandlades möjligheten att beskatta de bidrag som barnfamiljerna enligt kommitténs förslag skulle få nämligen barnbidrag och familjetillägg. Kommitténs synpunkter kan sammanfattas på följande sätt.

I 1967 års betänkande diskuterade kommittén en beskattning av de allmänna barnbidragen och framhöll bl. a. att en sådan skulle medföra en omfördelning av samhällets stöd till förmån för familjer i låga inkomstlägen. Samtidigt skulle man i väsentlig mån undgå de nackdelar som en "traditionell" inkomstprövning medför i form av eftersläpning vid inkomstprövningen och s. k. marginaleffekter till följd av att bidragen reduceras vid stigande inkomster. Kommittén fann det från principiell synpunkt riktigt att en varaktig inkomstutfyllnad av typ barnbidrag behandlades på samma sätt som själva inkomsten och således beskattades. En beskattning av barnbidragen skulle emellertid leda till betydande problem med omfördelning av skattemedel från kommunerna till staten. En hel del problem av teknisk och administrativ natur skulle också uppkomma. Kommittén ansåg att frågan om beskattning av olika sociala förmåner borde prövas i ett större sammanhang.

Av denna anledning förordade kommittén inte en reguljär beskattning av barnbidragen och de av kommittén föreslagna familjetilläggen utan i stället ett alternativ som i princip skulle ge samma utjämningseffekt, nämligen inkomstgraderade barnbidrag och familjetillägg. I stället infördes emellertid bostadstilläggssystemet som fick i huvudsak sin nuvarande utformning fr. o. m. den 1 april 1972.

I 1972 års betänkande prövade familjepolitiska kommittén på nytt frågan om beskattning av bostadstilläggen. Kommittén fann att förutsättningarna för en beskattning av de familjepolitiska kontantförmånerna förändrats på ett par viktiga punkter sedan år 1967. För att mildra marginaleffekterna borde bostadstilläggen inordnas i ett system med beskattade barnbidrag, så att de beskattade bidragen ersatte inte bara barnbidragen utan även de statliga bostadstilläggen. De bostadstillägg som tillkommit år 1968 utgick emellertid med väsentligt högre belopp än de familjebostadsbidrag som funnits tidigare. Vidare hade skattesystemet ändrats i många avseenden sedan år 1967, bl. a. på så sätt att marginalskatten blivit densamma i ett brett inkomstskikt. Kommittén fann därför vid sina bedömningar att ett beskattat barnbidrag som ersatte barnbidragen och de statliga bostadstilläggen skulle medföra kraftiga försämringar för grupper med låga inkomster. För att motverka dessa försämringar skulle stödet behöva öka med belopp som tedde sig orealistiska.

Grupper som låg över dessa inkomstskikt skulle däremot få ett avsevärt bättre stöd. Dessa effekter kunde kommittén inte acceptera.

Kommittén kunde inte förorda en övergång till beskattade barnbidrag. Kommittén såg emellertid fortfarande en beskattning av barnbidragen (inkluderande bostadsbidragen) som en principiellt riktig åtgärd. Härigenom skulle man erhålla en samlad marginaleffekt och även uppnå en större över-

blickbarhet över bostadstilläggssystemet. Det förutsatte dock ingrepp i själva skattesystemet.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna

Boendeutredningen hade till uppgift att bedöma bostadsbyggandets omfattning och inriktning under tiden fram till 1980-talet och göra de bostadspolitiska överväganden som härvid aktualiserades. Bostadsfinansieringsutredningen skulle låta göra en genomgripande översyn av bostadsfinansieringssystemet. I utredningarnas gemensamma betänkande (SOU 1975:51) belyses bl. a. effekterna av beskattade i stället för inkomstprövade bidrag, i huvudsak från bostadspolitisk synpunkt.

Utredningarna konstaterar först att en fördel med beskattning av bostadsbidragen skulle vara att den inkomst som bidragen utgör skulle behandlas på samma sätt som andra inkomster för hushållen. Från rättvisesynpunkt skulle detta vara en vinst men det skulle förutsätta att även andra bidrag beskattades. En beskattning skulle göra det möjligt att föra över stora belopp från högre inkomstklasser till lägre och skulle således tjäna som ett led i en allmän utjämnings- och fördelningspolitik. En renodlad konstruktion med beskattade bidrag utan inkomstprövning skulle medföra att alla hushåll, eller alla hushåll med en viss minimiutgift för bostaden, fick bostadsbidrag. En nackdel härmed skulle vara att även hushåll utan egentligt behov av bostadsbidrag skulle få sådana om inte en inkomstgräns infördes. Om ingen minimigräns infördes kunde beskattade bostadsbidrag bli effktiva som ett instrument för inkomstutjämning.

Sådana bidrag skulle däremot inte bli effektiva bostadspolitiska instrument. Genom olika tabeller belystes de effekter ett system med beskattade bostadsbidrag skulle få.

Följande tabell[1] visar marginalskatten år 1975 (= 1976 års taxering) för skattskyldig utan förvärvsavdrag.

[1] Tabell 11.1 i SOU 1975:51.

Årsinkomst kr	Marginalskattesats[a] %	Marginell nettobehållning efter skatt, %
5 000	–	–
10 000	28,2	71,8
15 000	31,0	69,0
20 000	31,4	68,6
25 000	36,3	63,7
30 000	41,4	58,6
35 000	46,4	53,6
40 000	57,0[b]	43,0
45 000	52,3	47,7
50 000	57,4	42,6
55 000	62,0	38,0
60 000	62,0	38,0
65 000	62,0	38,0
70 000	62,3	37,7
80 000	69,7	30,3
100 000	72,0	28,0
150 000	76,0	24,0

[a] Marginalskatt är inkomstskatt som utgår vid en ökning av inkomsten från ett i inkomstkolumnen angivet belopp till närmast högre belopp i samma kolumn.
[b] Härav beror 5 procentenheter på att skatteavräkningen (250 kr) upphör inom detta skikt.

Av tabellen fann utredningen, att ett system med beskattade bostadsbidrag skulle få till följd att vid en inkomst av drygt 35 000 kr per år inemot 50 % av bidragsbeloppet skulle avgå i form av skatt. Vid en inkomst av 55 000 kr skulle denna reduktion överstiga 60 % av bidraget. Om en familj i dessa inkomstlägen bytte till en bättre bostad med högre hyra kom endast 50 % resp. 40 % av hyreshöjningen att bli kompenserad genom ökat bostadsbidrag. Dessa andelar gällde om bostadsbidraget motsvarade hela bostadspriset eller hela priset över ett visst belopp. Med ett bostadsbidragssystem som innebar att t. ex. 80 % av en utgiftsökning täcktes av bostadsbidrag kompenserades en ännu mindre del av höjningen. Progressiviteten i beskattningen medförde sålunda problem vad gällde det bostadspolitiska målet att bostadsbidragen skulle verka stimulerande för hushållen att skaffa sig bättre och därmed som regel dyrare bostäder. Ett högt bostadspris innebar att skatten på bidragen blev högre än vid en låg utgift. Därigenom försämrades stimulansen för hushållen att förbättra bostadsstandarden.

För att undvika att bidragen försämrades i detta hänseende skulle bidragsbeloppen behöva ökas väsentligt så att marginalskatteeffekterna kompenserades. Detta skulle medföra betydande ökningar av bruttokostnaderna för stat och kommun.

Progressivitets- och fördelningsproblemen skulle öka med bidragsbeloppens storlek. Problemen skulle bli särskilt kännbara om beskattningen av bostadsbidrag och barnbidrag kombinerades. Skatten på bostadsbidraget skulle då öka vid ökat antal barn.

Utredningarna konstaterade också att effekten av en beskattning av bostadsbidragen blev olika beroende på vem i hushållet som beskattades för dem. Om bostadsbidraget för makar beskattades hos den som hade lägst inkomst blev skatten ringa om inkomsten var noll eller tämligen låg. Detta

gällde oavsett hur hög den andra makens inkomst var. De totala överföringarna skulle härigenom bli mycket stora. Om å andra sidan den högsta inkomsten beskattades blev skatten på bidragen hög även vid relativt måttliga inkomster. Det var dock svårt att förutse hur bidragen skulle komma att fördelas mellan hushållen med hänsyn till deras totala inkomst.

I följande tabell[2] belystes denna fråga.

Årsinkomst, kr, utan bostadsbidrag	Skatt vid bostadsbidrag på 8 000 kr		
	Högsta inkomst beskattas	Lägsta inkomst beskattas	Bidraget delas lika
Exempel A			
40 000 + 0	4 382	723	2 120
30 000 + 10 000	4 064	2 547	3 140
20 000 + 20 000	3 095	3 095	2 946
Exempel B			
80 000 + 0	5 471	723	2 788
60 000 + 20 000	5 010	3 095	3 993
40 000 + 40 000	4 382	4 382	4 240

Tabellen byggde på följande förutsättningar. Bostadsbidrag utgick med 8 000 kr per år. Med ett så stort bidrag skulle en hyra på ca 660 kr per månad kunna betalas. Den kommunala utdebiteringen hade satts till 25 kr. Några förvärvsavdrag hade inte gjorts. I exempel A antogs den sammanlagda inkomsten, bortsett från bostadsbidraget, vara 40 000 kr per år, i exempel B var inkomsten 80 000 kr.

Av tabellen framgår att om högsta inkomsten beskattades reducerades bostadsbidraget med över hälften redan vid en inkomst av ca 35 000 kr.

Störst skillnad i skatteeffekter mellan de olika inkomstkombinationerna uppstod om den lägsta inkomsten beskattades. Den jämnaste skattefördelningen fick man om bidraget delades i två hälfter och lades till vardera makens inkomst. Då kunde emellertid det förhållandet uppstå att det från skattesynpunkt blev fördelaktigare att ha en högre inkomst inom familjen i stället för två. Detta kunde få icke önskvärda effekter, t. ex. hämma kvinnors benägenhet att förvärvsarbeta.

Det var sålunda av stor betydelse för bostadsbidragets storlek efter skatt hur inkomsterna fördelade sig inom ett hushåll och hur beskattningen skedde.

Utredningarna redovisade ytterligare exempel. I följande tabell[3] redovisades statlig och kommunal beskattning av bostadsbidrag. I exemplet förutsattes makar med en inkomst, två barn, bostadsbidrag beräknat på hela bostadsutgiften och 25 kr i kommunal utdebitering.

[2] Tabell 11.2 i SOU 1975:51.

[3] Tabell 11.3 i SOU 1975:51.

Årsinkomst, kr	Bostadsbidrag efter skatt vid nedanstående bostadsutgift, kr/år			Nuvarande bidrag vid en bostadsutgift av 8 000 kr/år		
	4 000	6 000	8 000	Statligt	Statskommunalt	Totalt
0	4 000	5 860	7 277	1 800	+ 2 400	4 200
10 000	2 733	4 093	5 453	1 800	+ 2 400	4 200
15 000	2 720	4 037	5 297	1 800	+ 2 400	4 200
20 000	2 527	3 745	4 905	1 800	+ 2 400	4 200
30 000	2 127	2 864	3 939	1 200	+ 2 400	3 600
40 000	1 880	2 778	3 618	0	+ 2 100	2 100
50 000	1 487	2 227	2 967	0	+ 600	600
60 000	1 480	2 230	3 037	0	+ 0	0
80 000	1 212	1 818	2 424	0	+ 0	0
100 000	1 120	1 680	2 240	0	+ 0	0
150 000	960	1 440	1 920	0	+ 0	0

Tabellen visar att bostadsbidragen vid högre inkomster blev betydligt större än vid nuvarande regler. Vid en inkomst av 20 000 kr och ett bostadspris av 8 000 kr skulle bostadsbidraget öka med 705 kr. Vid en inkomst av 30 000 kr skulle det öka med 339 kr, vid 50 000 kr med 2 367 kr, vid 80 000 kr med 2 424 kr och vid 100 000 kr med 2 240 kr. Denna effekt vore från fördelningspolitisk synpunkt knappast acceptabel. Om beskattning av bostadsbidrag skulle införas måste därför en inkomstgräns sättas, över vilken bostadsbidrag inte skulle utgå. Det skulle emellertid medföra problem att bemästra de tröskeleffekter som skulle uppkomma nära denna gräns.

Utredningarna framhöll vidare, att i ovannämnda tabeller hade de beskattade bostadsbidragen beräknats efter en skala som tog hänsyn till årsinkomst och bostadspris. Det var emellertid nödvändigt att också ta hänsyn till antalet barn i hushållet. Gällande system var så uppbyggt att tillägget ökade med antalet barn. Med den utgångspunkten fann utredningarna det svårt att tänka sig ett skattesystem där endast bostadsbidragen men inte barnbidragen beskattades. I det följande redovisas några tabeller som belyste effekterna av ett beskattat barnbidrag och ett beskattat bostadsbidrag.

I följande tabell[4] förutsattes barnbidraget höjt till 4 000 kr per år och barn.

Årsinkomst, kr	Barnbidrag, kr/år efter skatt	Bostadsbidrag efter skatt vid nedanstående bostadsutgift, kr/år		Nuvarande barnbidrag och bostadsbidrag vid en bostadsutgift av 8 000 kr/år		
		6 000	8 000	Statligt (inkl. barnbidrag)	Statskommunalt	Totalt
1 barn						
0	4 000	4 686	6 055	2 400	+ 2 400	= 4 800
10 000	2 733	4 080	5 347	2 400	+ 2 400	= 4 800
15 000	2 720	3 837	5 005	2 400	+ 2 400	= 4 800
20 000	2 527	3 538	4 605	2 400	+ 2 400	= 4 800
30 000	2 127	2 639	3 579	1 800	+ 2 400	= 4 200
40 000	1 880	2 578	3 325	1 500	+ 1 200	= 3 700
60 000	1 480	2 220	2 974	1 500	+ 0	= 1 500
80 000	1 212	1 818	2 424	1 500	+ 0	= 1 500
100 000	1 120	1 680	2 240	1 500	+ 0	= 1 500
3 barn						
0	10 055	4 084	5 444	7 200	+ 2 400	= 9 600
10 000	8 080	3 638	4 798	7 200	+ 2 400	= 9 600
15 000	7 725	3 337	4 397	7 200	+ 2 400	= 9 600
20 000	7 132	2 869	3 699	7 200	+ 2 400	= 9 600
30 000	5 706	2 678	3 418	6 600	+ 2 400	= 9 000
40 000	5 205	2 220	2 960	5 100	+ 2 400	= 7 500
60 000	4 551	2 262	3 016	4 500	+ 0	= 4 500
80 000	3 636	1 818	2 424	4 500	+ 0	= 4 500
100 000	3 360	1 680	2 240	4 500	+ 0	= 4 500

Av tabellen framgår bl. a. att bostadsbidraget vid samma inkomst och bostadsutgift i de flesta inkomstlägen blev lika eller mindre för ett hushåll med tre barn än för ett hushåll med ett barn. Om inkomsten var 30 000 kr per år och bostadsutgiften 8 000 kr blev bostadsbidraget 3 579 kr för en familj med ett barn och 3 418 kr för en familj med tre barn. Om inkomsten var 60 000 kr per år och bostadsutgiften 8 000 kr blev motsvarande bidrag 2 974 kr resp. 3 016 kr.

Tabellen visar vidare att för en ettbarnsfamilj med en bostadsutgift av 6 000 kr och en inkomst av 10 000 kr per år skulle beskattningen av barnbidrag och bostadsbidrag medföra ett ökat totalt stöd på 2 013 kr jämfört med dåvarande bidrag. Vid en inkomst av 20 000 kr skulle motsvarande förbättring bli 1 265 kr och vid en inkomst av 30 000 kr blev ökningen 566 kr. Vid en inkomst av 60 000 kr blev förbättringen så hög som 2 200 kr och vid 100 000 kr blev ökningen 1 300 kr. Förbättringarna i de högre inkomstlägena kunde knappast betraktas som angelägna åtgärder. Effekter av detta slag skulle därför behöva elimineras, om beskattade bidrag infördes. En inkomstgräns måste sättas, över vilken bidrag inte utgick. En dylik gräns skulle dock, som tidigare nämnts, åstadkomma kraftiga tröskeleffekter.[5]

[4] Tabell 11.4 i SOU 1975:51.

[5] Det kan anmärkas att jämförelsen skett med nuvarande bidrag vid en bostadskostnad om 8 000 kr.

För trebarnsfamiljerna fick beskattningen likartade resultat som för ettbarnsfamiljerna. Förbättringen blev betydande i höga inkomstlägen och mindre för mellangrupperna.

En slutsats av det ovan redovisade blev att beskattning av barnbidragen och bostadsbidragen innebar förbättringar främst vid låga och höga inkomster medan mellaninkomstskikten fick i stort sett samma bidragsbelopp som vid dåvarande tidpunkt.

Utredningarna konstaterade att det statliga bostadstillägget på 900 kr per barn och år fått formen av ett allmänt konsumtionsstöd till hushållen. Som ett alternativ övervägdes att enbart beskatta det statliga tillägget tillsammans med barnbidraget. Vid sidan härav skulle utgå ett särskilt bostadsprisanknutet bostadsbidrag.

Följande tabell[6] visar uppkommande effekter under sådana förutsättningar.

Antal barn	Årsinkomst, kr	Makar, en inkomsttagare			Makar, lika stora inkomster			Ensamstående med barn		
		Nuvarande bidrag	Beskattade barnbidrag	Bidragsförändring	Nuvarande bidrag	Beskattade barnbidrag	Bidragsförändring	Nuvarande bidrag	Beskattade barnbidrag	Bidragsförändring
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	0	2 400	4 000	+1 600	2 400	4 000	+1 600	2 400	4 000	+1 600
	20 000	2 400	2 527	+ 127	2 400	2 738	+ 338	2 400	2 627	+ 227
	30 000	1 800	2 127	+ 327	1 800	2 720	+ 920	1 800	2 227	+ 427
	40 000	1 500	1 880	+ 380	1 500	2 720	+1 220	1 500	1 770	+ 270
	60 000	1 500	1 480	− 20	1 500	2 320	+ 820	1 500	1 480	− 20
	100 000	1 500	1 120	− 380	1 500	1 680	+ 180	1 500	1 120	− 380
2	0	4 800	7 277	+2 477	4 800	8 000	+3 200	4 800	7 908	+3 108
	20 000	4 800	4 905	+ 105	4 800	5 466	+ 666	4 800	5 105	+ 305
	30 000	4 200	3 936	− 264	4 200	5 440	+1 240	4 200	4 296	+ 96
	40 000	3 000	3 618	+ 618	3 000	5 254	+2 254	3 000	3 608	+ 608
	60 000	3 000	2 990	− 10	3 000	4 454	+1 454	3 000	2 990	− 10
	100 000	3 000	2 240	− 760	3 000	3 174	+ 174	3 000	2 240	− 760
4	0	9 600	12 779	+3 173	9 600	15 816	+6 216	9 600	13 419	+3 819
	20 000	9 600	9 201	− 399	9 600	10 906	+1 306	9 600	9 552	− 48
	30 000	9 000	7 544	−1 456	9 000	10 794	+1 794	9 000	7 806	−1 194
	40 000	7 500	6 685	− 815	7 500	10 210	+2 710	7 500	6 775	− 725
	60 000	6 000	5 685	− 315	6 000	8 592	+2 592	6 000	5 785	− 215
	100 000	6 000	4 480	−1 520	6 000	6 134	+ 134	6 000	4 480	−1 520

Bidraget har förutsatts utgå med 4 000 kr per barn och år. Jämförelser har gjorts med de sammanlagda beloppen för utgående barnbidrag och statligt bostadstillägg. För makar, som båda förvärvsarbetade, förutsattes att inkomsterna var lika stora och att därmed barnbidraget beskattades med hälften hos vardera maken. Vidare förutsattes en kommunal utdebitering på 25 kr.

Under angivna förutsättningar skulle ett system med beskattade barnbidrag få delvis samma icke önskvärda effekter som tidigare redovisade beskattade bostadsbidrag. För t. ex. familjer med flera barn och där endast en av makarna hade förvärvsarbete skulle liksom för ensamstående med många barn betydande försämringar i bidragsnivån uppkomma. Det vore

[6] Tabell 11.5 i SOU 1975:51.

helt stridande mot kraven på utjämning av barnkostnaderna mellan olika stora familjer och olika hushållstyper. För att motverka dessa försämringar skulle utgångsbeloppet behöva sättas betydligt högre än 4 000 kr per barn och år. Därmed skulle de totala kostnaderna för bidragssystemet öka väsentligt.

I betänkandet sammanfattades synpunkterna på följande sätt.

Följande argument kan anföras *för* beskattade bostadsbidrag.

Bostadsbidragen kan betraktas som inkomster för dem som får sådana. Alla former av inkomst bör i princip beskattas. Därför är frågan om beskattade bostadsbidrag naturlig. Frågan om beskattning har också uppkommit som en följd av strävandena att skapa ett så enkelt bostadsbidragssystem som möjligt. Genom ett system med beskattning undanröjs alla de problem som hör samman med andra slag av konventionella inkomstprövningssystem, som t. ex. problemen med att åstadkomma ett aktuellt och rättvisande inkomstbegrepp.

De dubbla marginaleffekterna skulle falla bort vid beskattning. För närvarande avtrappas bostadstilläggen i inkomstklasser där marginalskatterna ökar och en dubbeleffekt uppstår därför för berörda hushåll. Med en beskattning kan belopp föras över till hushåll med lägre inkomster utan mycket högre marginalskatteeffekter än nu. Detta är från fördelningspolitiskt synpunkt ett önskvärt resultat.

Följande argument kan anföras *mot* beskattade bostadsbidrag.

En följd av beskattning är att ett stort antal hushåll skulle få bostadsbidrag utan att någon bostadssocial motivering härför finns. Även hushåll med mycket höga inkomster skulle komma att få relativt stora bidrag till bostadskostnaden. Detta kan dock undvikas genom att man inför en inkomstgräns, över vilken bostadsbidrag inte utgår. Om man gör detta framstår emellertid vinsterna med en beskattning som ganska små jämfört med dagens bidragssystem. Då har man fortfarande att arbeta med en inkomstprövning som det kommer att bereda svårigheter att få rättvisande.

Det viktigaste skälet mot beskattning av bostadsbidragen är dock enligt vår mening svårigheten att förena ett sådant system med de bostadspolitiska målen. Det är således tveksamt om man överhuvudtaget kan konstruera ett rimligt system för beskattade bostadsbidrag, där hänsyn skall tas till antal barn, ekonomisk bärkraft och bostadspris. Som vi tidigare betonat är det från bostadssocial och fördelningspolitisk synpunkt viktigt att dessa tre komponenter finns med i ett framtida stödsystem. Dessutom skall bostadsbidragssystemet ha den effekten att hushållen stimuleras till att förbättra sin bostadsstandard. Konstruktionstekniskt är detta emellertid mycket komplicerat. Ett lämpligt bostadsbidragssystem kan möjligen åstadkommas genom ingrepp i nuvarande skattesystem. Att ändra skattesystemet för att åstadkomma enbart detta är knappast rimligt.

De allmänna barnbidragen, som utgår till alla barnhushåll som ett generellt konsumtionsstöd, beskattas inte. Familjepolitiska kommittén har som tidigare nämnts prövat frågan, men inte funnit anledning att föreslå att dessa bidrag beskattas. Mot den bakgrunden synes det också omotiverat att göra endast bostadsbidragen beskattningsbara. En beskattning av bostadsbidragen och barnbidragen bör enligt vår mening övervägas samtidigt.

Samtidigt pekades på ytterligare problem som skulle uppkomma, främst hur skatteintäkten skulle fördelas mellan stat och kommun och tekniskt-administrativa problem.

Av anförda orsaker fann utredningarna inte skäl att föreslå beskattning av bostadsbidragen.

5.2.3 *Överväganden*

De nuvarande avtrappningsreglerna för bostadsbidrag leder i många fall till kraftiga marginaleffekter vid inkomstökning. Vid våra överväganden om beskattningens marginaleffekter har vi enligt våra direktiv att uppmärksamma bl. a. frågan om beskattning i stället för inkomstprövning av bidragen. Efter att dessa direktiv utfärdades – den 14 april 1972 – har boende- och bostadsfinansieringsutredningarna framlagt sitt slutbetänkande Bostadsförsörjning och bostadsbidrag (SOU 1975:51) i vilket bl. a. denna fråga behandlas. Med hänsyn till resultatet av de undersökningar och beräkningar som företogs, vilka redovisats ovan, fann dessa utredningar övervägande skäl tala mot en övergång till beskattade i stället för inkomstprövade bostadsbidrag. Som ett särskilt problem framstod bl. a. frågan om hur beskattningen av bidragen skulle ske för makar.

Vi ansluter oss till de tidigare utredningarnas bedömning och föreslår således inte någon övergång till beskattning av bostadsbidragen.

Vi konstaterar emellertid att avtrappningsreglerna i många fall leder till kraftiga marginaleffekter. I vårt betänkande SOU 1974:20 framhöll vi att en förutsättning för att uppnå lindring i marginaleffekterna var att reduktionsfaktorn sattes relativt lågt. Ju lägre reduktionsfaktorn var desto mindre blev marginaleffekterna. Vi framhöll emellertid också att en annan följd av låg avtrappning var att bostadstillägg kom att utgå mycket högt upp i inkomstskikten. Vi föreslog i betänkandet, som tidigare nämnts, en enhetlig reduktionsfaktor med 15 %. I prop. 1974:150, som ligger till grund för nuvarande regler, föreslogs emellertid i stället förutom avtrappning med 15 % även avtrappning med 24 % vid högre inkomst. Enligt motiveringen skedde detta just för att förhindra att bidragen följde med så högt upp i inkomstskikten.

Vi anser att det är en olägenhet att avtrappningen kan ge upphov till så kraftiga marginaleffekter som nu är fallet. Mera väsentliga sänkningar kan emellertid inte företas utan att stödet utsträcks till familjer i betydligt högre inkomstskikt än där stödet nu utgår. En sådan utveckling är enligt vår mening inte önskvärd. Vi anser därför att nuvarande avtrappningsprocent bör bibehållas och vi föreslår således ej heller någon ändring i detta avseende.

6 Familjebeskattningen

6.1 Äkta makar

6.1.1 *Civilrättsliga regler angående äktenskapets ekonomiska verkningar*

Enligt giftermålsbalken (GB) är makars egendom av två slag – giftorättsgods och enskild egendom. Egendomen är giftorättsgods såvida den inte är enskild. Enskild är sådan egendom som makarna själva genom äktenskapsförord förklarat skall vara enskild. Hit hör också sådan egendom som make fått i gåva eller genom arv och testamente och som givaren, testator eller arvlåtaren bestämt skall vara enskild.

Vardera maken äger och förvaltar sin egendom. Make har emellertid vissa förpliktelser att vid förvaltningen av giftorättsgods beakta andra makens intresse. Varje make svarar för sina egna men inte för andra makens skulder. Då äktenskapet upplöses – genom äktenskapsskillnad eller i anledning av dödsfall – tar vardera maken eller hans arvingar den enskilda egendomen och det behållna giftorättsgodset hälftendelas. På grund av dessa regler är det under bestående äktenskap i stor utsträckning likgiltigt vem av makarna som äger egendom som är giftorättsgods.

Beträffande avtal och andra rättshandlingar mellan makar tillämpas i huvudsak vanliga civilrättsliga regler men för vissa fall finns speciella bestämmelser. För att gåvor mellan dem skall vara giltiga krävs i princip att de skett genom äktenskapsförord.

Äktenskapsförord är ett avtal mellan makarna vilket antingen avser förmögenhetsordningen i äktenskapet eller gåva från ena maken till den andra. Makar kan genom äktenskapsförord bestämma att egendom skall vara giftorättsgods eller enskild egendom. Bortsett från den begränsningen, att de inte får avtala bort sådant villkor förenat med arv, gåva eller testamente som gör egendomen till enskild, kan de genom äktenskapsförord åstadkomma en egendomsfördelning från fullständig giftorättsgemenskap till fullständig egendomsskillnad.

Vid äktenskapets upplösning – genom äktenskapsskillnad eller i anledning av dödsfall – och vid dom på boskillnad skall *bodelning* äga rum och makarnas giftorättsandelar bestämmas. Härvid regleras eventuella vederlagsanspråk som kan uppstå om t. ex. ena maken vanvårdat sitt giftorättsgods. I detta sammanhang har bodelning i anledning av boskillnad störst intresse. Vid bodelningen upplöses giftorättsgemenskapen under bestående äktenskap och

all egendom blir därefter enskild. Härvid har makarna möjlighet att överföra giftorättsgods från ena maken till den andra. Om de tillgångar makarna tänker överföra är enskild egendom kan de före boskillnaden genom äktenskapsförord, med ovan angivet undantag, omvandla dem till giftorättsgods. Önskar makarna att viss egendom inte skall delas kan de på samma sätt omvandla den till enskild egendom. Som nämnts blir all egendom efter boskillnad enskild. Makarna är emellertid oförhindrade att genom äktenskapsförord omvandla egendomen till giftorättsgods. Genom att därefter beviljas ny boskillnad kan ena maken successivt överföra egendom på andra maken. Vad den vinnande maken får vid bodelning är fritt från gåvoskatt om värdet av egendomen inte överstiger hans giftorättsandel, eljest utgår gåvoskatt. Det betyder alltså att hälftendelningen kan frångås utan att skattskyldighet för gåvoskatt inträder.

Den familjerättsliga lagstiftningen är sedan 1969 föremål för utredning av familjelagssakkunniga.

I direktiven till familjelagssakkunniga (Ju 1970:52) anförde departementschefen att äktenskapet borde vara en form för frivillig samlevnad mellan självständiga personer och att lagstiftningens funktion var att lösa praktiska problem, inte att privilegiera en samlevnadsform framför andra. En begränsning av giftorättsinstitutet låg i linje med denna principiella uppfattning om äktenskapet i det framtida samhället. Ett par lösningar angavs som möjliga. Man kunde t. ex. använda sig av s. k. återgångsdelning eller begränsa giftorätten till att gälla bara den gemensamma bostaden och bohaget. Giftorätten kunde också begränsas när äktenskapet upplöstes efter mycket kort tid.

I sitt första betänkande Familj och äktenskap (SOU 1972:41) föreslog de sakkunniga huvudsakligen regler angående äktenskapets ingående och upplösning. Beträffande äktenskapets ekonomiska rättsverkningar föreslogs endast begränsade förändringar som huvudsakligen var betingade av de förslag som lades fram angående äktenskapets upplösning. I övrigt behandlades endast översiktligt vissa principiella frågor kring makars självständighet och jämlikhet i ekonomiskt avseende.

Utredningens arbete beräknas pågå under hela år 1977.

6.1.2 *Nuvarande regler för beskattning av makar*

Inkomstbeskattningen

De grundläggande bestämmelserna för inkomstbeskattningen av makar finns i 52 och 65 §§ KL. Motsvarande bestämmelser finns i 3 och 11 §§ SI.

Enligt 52 § KL skall makar taxeras var och en för sin inkomst. Vid inkomstberäkningen gäller dock i vissa hänseenden speciella regler för makar. Således gäller t. ex. särskilda regler för beräknande av förvärvsavdrag. Dessutom gäller bl. a. att, om makar levt tillsammans under beskattningsåret, endera maken har rätt att tillgodogöra sig allmänna avdrag och – efter den andre makens medgivande – förlustavdrag som denne inte kunnat utnyttja samt att s. k. extra avdrag[1] beräknas med hänsyn till båda makarnas inkomst- och förmögenhetsförhållanden. Grundavdraget beräknas däremot individu-

[1] Beträffande pensionärer gäller särskilda regler, se kap. 7.

ellt för vardera maken. Den ene maken har alltså inte rätt att utnyttja den andres grundavdrag.

De särskilda reglerna för makar tillämpas också för skattskyldiga som lever tillsammans utan att vara gifta, om de tidigare varit gifta med varandra eller om de har eller har haft gemensamt barn. Om skattskyldig ingår äktenskap under beskattningsåret, tillämpas de särskilda bestämmelser som gäller för makar först vid taxeringen för det därpå följande beskattningsåret.

Enligt tidigare regler medgavs skattskyldig inte avdrag för värdet av arbete som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av hans make (s. k. faktisk sambeskattning). Detta gällde även om lön faktiskt utbetalats till den medhjälpande maken på grund av anställningsavtal eller därför att denne eljest enligt civilrättsliga regler hade rätt till ersättning. Make beskattades inte heller för den lön eller ersättning han uppburit från andra maken. Avdragsförbudet avsåg verksamhet som bedrevs av den skattskyldige själv som enskild firma.

Riksdagen har numera antagit regler som innebär att den faktiska sambeskattningen av inkomst av jordbruksfastighet och rörelse i princip slopats. Reglerna som skall tillämpas första gången vid 1977 års taxering innebär i korthet följande.

Nettointäkten av egenföretagares jordbruk eller rörelse skall i princip beskattas hos den av makarna som har den ledande ställningen i företaget. Har ingen av makarna sådan ledande ställning anses de ha drivit verksamheten gemensamt och var och en taxeras för den del av inkomsten som anses belöpa på honom. Har ena maken bedrivit verksamheten och andra maken (medhjälpande make) varit behjälplig i verksamheten under minst 400 timmar under ett år får makarna fördela inkomsten mellan sig så att en del av denna hänföres till medhjälpande make. Värdet av denna makes insats tages upp till belopp motsvarande marknadsmässig ersättning. Om den medhjälpande makens arbetsinsats understiger 400 timmar beskattas intäkten hos andra maken.

Riksdagen antog samtidigt regler av i princip likartad innebörd som gäller löneutbetalningar från fåmansbolag till företagsledarens make och barn. Reglerna skall tillämpas om företagsledarens make har ställning av medhjälpare Maken skall beskattas för lön eller annan ersättning från bolaget endast under förutsättning att arbetsinsatsen uppgått till minst 400 timmar under beskattningsåret och att ersättningen är marknadsmässig. Om den medhjälpande makens arbetsinsats understiger 400 timmar skall företagsledaren beskattas.

Vid skatteberäkningen gäller särskilda regler för makar vid beräkningen av statlig inkomstskatt. Innebörden av dessa regler är att vardera maken beskattas individuellt för s. k. A-inkomst, medan däremot s. k. B-inkomst sambeskattas. Sambeskattningen av B-inkomst sker genom att makarnas sammanlagda B-inkomst beskattas "på toppen" av deras största A-inkomst.

Med A-inkomst förstås inkomst av tjänst, med undantag för periodiskt understöd och därmed jämförlig intäkt, samt inkomst av jordbruksfastighet och rörelse om den skattskyldige varit verksam i förvärvskällan i "ej blott ringa omfattning". Definitionen innebär att bl. a. pension och livränta räknas till A-inkomst. Annan inkomst än A-inkomst utgör B-inkomst.

Förfarandet vid skatteberäkningen för makar är i huvudsak följande.

Har makarna under beskattningsåret levt tillsammans och under någon del av året varit bosatta i Sverige och har båda statligt taxerad inkomst, beräknas beskattningsbar A-inkomst och beskattningsbar B-inkomst för dem. Beskattningsbar A-inkomst utgörs av den skattskyldiges sammanlagda A-inkomst minskad med allmänna avdrag, förlustavdrag, grundavdrag och extra avdrag. Beskattningsbar B-inkomst utgörs av skillnaden mellan den sammanlagda beskattningsbara inkomsten och den beskattningsbara A-inkomsten.

Har bara ena maken beskattningsbar inkomst, beräknas skatten på vanligt sätt utan uppdelning på beskattningsbar A-inkomst och B-inkomst. Har båda makarna beskattningsbar inkomst, beräknas skatten på beskattningsbar A-inkomst för vardera maken för sig. Har makarna endast beskattningsbar B-inkomst, beräknas skatten på summan av de beskattningsbara B-inkomsterna och fördelas mellan makarna efter förhållandet mellan deras beskattningsbara inkomster. I övriga fall sammanläggs beskattningsbar B-inkomst hos den make som har lägst beskattningsbar A-inkomst med den andre makens sammanlagda beskattningsbara inkomst. Skatten på hela inkomstsumman minskad med skatt på däri ingående beskattningsbar A-inkomst utgör skatt på makarnas B-inkomst. Denna skatt fördelas mellan makarna efter förhållandet mellan deras beskattningsbara B-inkomster. Det bör tilläggas att om makars sammanlagda B-inkomst inte överstiger 2 000 kr, denna inkomst behandlas som A-inkomst vid skatteberäkningen.

Förmögenhetsbeskattningen

Reglerna för makars förmögenhetsbeskattning finns i 12 § SF.

Beräkningen av den skattepliktiga förmögenheten för makarna sker individuellt. Skuld som den ena maken inte kunnat utnyttja som avdrag får avräknas från den andra makens förmögenhet.

Beräkningen av den beskattningsbara förmögenheten sker för makarna gemensamt. Frågan om skatteplikt avgörs och skatten beräknas med hänsyn till den sammanlagda beskattningsbara förmögenheten. Skatten fördelas sedan mellan makarna i förhållande till vars och ens skattepliktiga förmögenhet.

Med uttrycket skattepliktig förmögenhet avses nettoförmögenheten beräknad enligt SF. Till grund för skatteberäkningen ligger den beskattningsbara förmögenheten. Denna överensstämmer med den skattepliktiga förmögenheten.

I sammanhanget bör erinras om bestämmelserna i lagen (1970:172) om begränsning av skatt i vissa fall. Dessa bestämmelser (den s. k. 80/85-procentregeln) innebär i huvudsak att statlig inkomstskatt och förmögenhetsskatt kan nedsättas med det belopp varmed summan av dessa skatter och allmän kommunal skatt överstiger det s. k. spärrbeloppet. Det senare motsvarar 80 % av statligt beskattningsbar inkomst som ej överstiger 200 000 kr och 85 % av överskjutande belopp. Förmögenhetsskatten får dock inte nedsättas till lägre belopp än som svarar mot skatten på halva den beskattningsbara förmögenheten. För makar som lever tillsammans sker skattebegränsningen med hänsyn till deras sammanlagda inkomst och förmö-

genhet. En närmare redogörelse för förmögenhetsbeskattningen och 80/85-procentregeln lämnas i avsnitten 11.1 och 11.2.

6.1.3 *Principiella synpunkter på makebeskattningens utformning*

De nu gällande huvudreglerna för makebeskattningen infördes genom 1970 års skattereform. Tidigare åberopades skatteförmågeprincipen som grund för sambeskattningen av äkta makar. Man hävdade att makarna utgjorde en faktisk och ekonomisk enhet som måste beaktas vid beskattningen. Makarnas hushållsgemenskap och de civilrättsliga reglerna om makarnas ekonomiska gemenskap åberopades som stöd för denna uppfattning. Vid jämförelse mellan två par äkta makar med samma totala inkomst ansågs skatteförmågan vara lika stor, oavsett den inbördes inkomstfördelningen mellan makarna.

Genom 1970 års skattereform infördes i princip särbeskattning av makars förvärvsinkomster. Departementschefen framhöll i propositionen (1970:70) att en beskattning som i väsentliga hänseenden var oberoende av kön och civilstånd enligt hans mening var naturlig i dagens samhälle. En fullständig övergång till en sådan beskattning var dock inte möjlig under rådande förhållanden. Särbeskattningen inskränktes därför till inkomster intjänade genom förvärvsarbete. Beträffande övriga inkomster anförde departementschefen att förmögenhetsinnehavet och dess avkastning, även om det var formellt uppdelat mellan makarna, torde utgöra ett gemensamt underlag för familjens levnadsstandard. Skatteförmågeprincipen diskuterades inte i propositionen utan som grund för reformen om individuell beskattning av förvärvsinkomster anfördes rättvisekrav och arbetsmarknadspolitiska skäl.

Departementschefens uttalande skulle kunna tolkas så, att det skulle vara skillnad mellan förvärvsinkomster å ena sidan och övriga inkomster och förmögenhet å den andra sidan vad avser skatteförmågeprincipen. Så kan dock knappast vara fallet. Det torde bero på både om förmögenheten är enskild egendom eller giftorättsgods och hur den är placerad, om förmögenheten och dess avkastning verkligen utgör gemensamt underlag för familjens levnadsstandard. Som exempel kan anföras att ena maken har enskild egendom i form av aktier i familjebolag, som drivs av makens föräldrar eller syskon, eller i form av andel av skogsfastighet eller liknande. Det kan vara ovisst om andra maken verkligen får någon del av sådan förmögenhet eller dess avkastning. I själva verket torde det vara lika vanligt om inte vanligare att makars förvärvsinkomster används för det gemensamma hushållet och för att underhålla och förbättra familjens levnadsstandard som att deras resp. förmögenhet och dess avkastning kommer hela familjen tillgodo. Från principiell synpunkt borde därför makar betraktas antingen som en enhet eller som två självständiga individer vad gäller alla slags inkomster och förmögenhet.

Skatteförmågeprincipen kan således inte åberopas som grund för nuvarande system med blandad sär- och sambeskattning av makar. Att man vid 1970 års reform inte ansåg sig kunna gå längre beträffande den individuella beskattningen än till förvärvsinkomster torde i stället ha berott på framför allt risken för skatteflykt genom inkomst- och kapitalöverföringar mellan makar.

Genom 1970 års reform togs dock ett betydelsefullt steg mot upplösningen av den beskattningsenhet som makar utgjort sedan länge. Från skatteförmågesynpunkt kan naturligtvis diskuteras om en sådan utveckling kan anses berättigad.

Å ena sidan kan hävdas att makar som regel har en gemensam ekonomi och att deras inkomster från olika förvärvskällor liksom deras resp. förmögenhet i allmänhet kommer båda tillgodo i ungefär lika omfattning. Den ekonomiska gemenskapen grundas även på civilrättsliga regler. Reglerna om makars rätt till inbördes lika standard och försörjningsplikt mot varandra samt giftorätts- och vederlagsreglerna syftar till att underbygga och stärka den ekonomiska gemenskapen mellan makarna.

Å andra sidan kan framhållas att vi går mot ett samhälle där de flesta kvinnor kommer att förvärvsarbeta under större delen av sitt aktiva liv. Därmed följer ökad självständighet för kvinnorna i ekonomiskt avseende och detta medför i sin tur större självständighet även i andra hänseenden. Kvinnans ökade självständighet kan också antas medföra att makarnas inbördes beroende av varandra i ekonomiskt avseende kommer att minska högst avsevärt.

Om man bortser från de civilrättsliga aspekterna och tar hänsyn enbart till faktiska förhållanden är det också svårt att från skatteförmågesynpunkt motivera varför äkta makar sambeskattas då man särbeskattar övriga former av hushållsgemenskap, t. ex. mellan föräldrar och vuxna barn, samboende syskon och s. k. samvetsäktenskap utan gemensamma barn. Skillnaden i beskattning mellan äkta makar och dem som lever i samvetsäktenskap utan gemensamma barn är särskilt svår att motivera, då den ekonomiska situationen i båda fallen torde vara i stort sett densamma och skatteförmågan hos familjerna således lika stor.

Det anförda leder till slutsatsen att skatteförmågeprincipen inte synes kunna åberopas som grund för sambeskattning av äkta makar i ett framtida samhälle, där individen snarare än olika former av familjegemenskap kommer att betonas. De förändringar som skall övervägas beträffande nuvarande ordning bör därför syfta till en fortsättning av 1970 års reform i riktning mot en helt individuell beskattning.

6.1.4 *Praktiska synpunkter*

Även om det från teoretisk synpunkt inte är tillfredsställande med ett system av blandad sär- och sambeskattning kan det på det praktiska planet uppkomma sådana svårigheter vid genomförande av en renodlad särbeskattning att övervägande skäl talar för ett bibehållande av nuvarande ordning. Inom ramen för denna kan naturligtvis övervägas vissa mindre ändringar i riktning mot en mer individuell beskattning.

Överensstämmelse med civilrättsliga regler

Från principiell ståndpunkt bör makars ekonomiska förhållanden bedömas på samma sätt i skatterättsligt som i civilrättsligt avseende. Vid förändringar i makebeskattningen bör därför målsättningen vara att uppnå en så nära överensstämmelse som möjligt.

Enligt reglerna i GB äger och förvaltar makarna var sin egendom och dom och har i princip full avtalsfrihet inbördes. Äktenskapet medför även en ekonomisk gemenskap mellan makarna. Detta kommer till uttryck i bestämmelserna om makars rätt till inbördes lika standard och försörjningsplikt mot varandra samt i reglerna om giftorätt och vederlag. De viktigaste i detta sammanhang är giftorättsreglerna. Dessa innebär att vardera maken har en latent hälftenrätt i den andra makens egendom, en rätt som realiseras vid äktenskapets upplösning eller vid boskillnad.

Nuvarande giftorättsregler stämmer tämligen väl överens med nuvarande konstruktion av makebeskattningen och erbjuder inte några problem vid beskattningen. Vid genomförande av en helt individuell beskattning kommer emellertid giftorättsreglerna att medföra stora komplikationer. Så länge egendomen är giftorättsgods har det nämligen relativt liten betydelse för makarna vem av dem som formellt är ägare. Egendomen kan genom civilrättsligt oantastliga avtal överföras dem emellan, t. ex. genom köp mot revers, utan att det i praktiken behöver få några egentliga konsekvenser för makarna.

Överensstämmelse med socialsystemet

En genomförd individuell beskattning innebär att äkta makar betraktas som fristående och självständiga personer i ekonomiskt avseende. Det kan ifrågasättas om det är önskvärt och möjligt att ha samma bedömning på den sociala sidan och om en sådan överensstämmelse har någon betydelse för genomförande av en reform om individuell makebeskattning.

Vad först avser de förmåner som utgår på grund av den allmänna försäkringen aktualiseras frågan beträffande folkpensionärerna. Utvecklingen går här mot en individuell bedömning, dvs. lika pensionsförmåner för gifta och ogifta (jfr t. ex. SfU 1973:8). Som framgår av bl. a. pensionsålderskommitténs betänkande Sänkt pensionsålder m. m. (SOU 1974:15 s. 112) är dock en sådan reform mycket kostnadskrävande – kommittén beräknade kostnadsökningen till ca 1 miljard kr årligen – varför den måste ske på sikt.

Vad beträffar inkomstprövade sociala bidrag och avgifter, t. ex. inom familjestödet eller studiesociala området, får man även här, med hänsyn till den ändrade synen i samhället till förmån för ökad självständighet för makar i förhållande till varandra, anta att det kommer att ske en utveckling mot större individualisering. Eftersom förutsättningarna för genomförande av en individuell bedömning skiftar mellan olika områden torde dock denna utveckling i vissa fall dröja avsevärt längre än i andra. I vissa fall t. ex. beträffande bostadsbidragen torde det finnas anledning räkna med fortsatt hänsynstagande till den samlade familjeinkomsten.

Beträffande socialhjälp gäller speciella förhållanden. Socialhjälp förutsätter en behovsprövning, som tar hänsyn till alla faktorer som inverkar på sökandens ekonomiska situation. Att därvid helt bortse från andra makens inkomster och förmögenhet torde inte vara möjligt med hänsyn till bl. a. de civilrättsliga reglerna om makars rätt till inbördes lika standard och försörjningsplikt mot varandra.

Av det anförda framgår att utvecklingen inom socialsystemet, med undantag för bostadsbidragen och socialhjälpen, kan antas i stort sett gå mot en

mer individuell bedömning av makar. Det skulle naturligtvis vara önskvärt med en överensstämmelse i detta avseende mellan skatte- och socialsystemet. Frågan är dock, om det har någon betydelse för införande av en helt individuell beskattning av makar, att man redan nu får en sådan överensstämmelse. Det kan konstateras att några svårigheter inte uppkom i detta avseende vid genomförande av 1970 års skattereform, som innebar bl. a. särbeskattning av folkpension. För en fortsatt övergång till en individuell makebeskattning synes det därför inte vara något hinder att man har en annan bedömning på den sociala sidan.

Administrativa aspekter

Från taxeringsteknisk synpunkt är det en fördel om en fullständig särbeskattning införs. Det innebär, under förutsättning att man inte samtidigt tillskapar en rad invecklade bestämmelser för att hindra skatteflykt, ett betydligt enklare och mer lättillämpat skattesystem. Ett enklare skattesystem innebär ett förenklat deklarations- och taxeringsförfarande. Även debiteringsarbetet underlättas.

En sådan förenkling kan dock medföra kontrolltekniska svårigheter. Det får förutsättas att en helt individuell beskattning kommer att fordra en mer ingående kontroll av olika transaktioner, som många gånger kommer att vara mycket komplicerade. Avsevärda kontrollsvårigheter kan således uppkomma.

6.1.5 *Skattefusks- och skatteflyktsaspekten*

Skattefusk innebär att inkomster och förmögenhet döljes eller att den skattskyldige på annat sätt lämnar oriktiga uppgifter. Mot sådant förfarande ingriper samhället med bl. a. skärpta straff. Likaså har taxeringsförfarandet effektiviserats. Man kan inte påstå att denna form av skattefusk skulle öka enbart av den anledningen att helt individuell beskattning infördes.

Vid införande av helt individuell beskattning skulle däremot den form av skattefusk kunna tänkas öka som innebär att inkomst eller avdrag oriktigt hänföres till annan make än som bort ske. Likartade effekter söker man ibland uppnå genom olika former av s. k. skentransaktioner. Dessa som ligger på gränsen mellan skattefusk och skatteflykt i egentlig bemärkelse avser avtal eller andra rättshandlingar som tillkommit för skens skull och som parterna inte har för avsikt att fullgöra.

Skatteflykten kännetecknas av att de skattskyldiga med hjälp av olika speciella konstruktioner söker uppnå icke avsedda skatteförmåner. Som skatteflyktsåtgärder betecknas sådana transaktioner då en skattskyldig som önskar uppnå viss skattemässig förmån undviker den "normala" närmast till hands liggande lösningen och i stället företar en eller flera rättshandlingar som i och för sig kan vara civilrättsligt giltiga och korrekt rubricerade men som representerar en konstlad och av lagstiftarna inte förutsedd metod. Man kan också uttrycka det så att den skattskyldige utnyttjar en "lucka" i lagen för att skaffa sig en inte avsedd och från det allmännas synpunkt inte godtagbar skattelättnad.

Ofta har man kunnat konstatera att skatteflyktstransaktionerna inneburit inga eller endast obetydliga ändringar i parternas reella ekonomiska situation. Det skall dock i sammanhanget framhållas att endast den omständigheten att en skattskyldig vidtar en åtgärd som minskar hans skatt inte innebär skatteflykt. Var och en har naturligtvis rätt att sköta sin ekonomi på bästa sätt och tillse att skatten blir så låg som möjligt.

Varje utredning som sysslat med frågan om sär- eller sambeskattning av äkta makar har framhållit risken för de skatteflyktstransaktioner som kan bli följden av en total särbeskattning. Detta problem har ansetts vara det största hindret mot individuell beskattning och har hittills bedömts som alltför svårbemästrat.

Risken för skatteflyktstransaktioner torde sedan 1970 års reform inte ha minskat utan snarare ökat. Den ökade progressionen har ökat de vinster som kan göras vid överflyttning från make med högre till make med lägre inkomster. De skattskyldiga synes ha blivit alltmer "skattemedvetna" och får i stor utsträckning antas komma att begagna sig av de möjligheter att nedbringa skatten som en ny lagstiftning kan erbjuda. Utgångsläget för en renodlad särbeskattning är därför inte särskilt gynnsamt.

Till en början kan dock konstateras att många av de ändringar som kommer att företas i de nuvarande deklarerade äganderättsförhållandena endast är tillrättalägganden av en tidigare felaktig redovisning. För närvarande deklarerar mannen ofta makarnas sammanlagda förmögenhetsinnehav och kapitalinkomster, eftersom det förenklar deklarationsförfarandet och inte gör någon skillnad vid beskattningen. Vid genomförande av en individuell beskattning kan man förutsätta att vardera maken redovisar sin egendom och sina inkomster.

Vad avser verkliga kapitalöverföringar är det givetvis mycket svårt att uttala sig om i vilken omfattning makar kommer att genom skilda rättshandlingar söka fördela tillgångar mellan sig enbart för att uppnå det från skattesynpunkt mest fördelaktiga resultatet. För att kunna bilda oss en någorlunda underbyggd uppfattning om storleken av detta problem har vi gjort en genomgång av olika transaktioner av skatteflyktskaraktär som kan tänkas förekomma vid en omläggning av makebeskattningen.

Vid genomgång av olika inkomstslag kan man först konstatera att inkomst av tjänst i huvudsak utgörs av A-inkomst och således saknar större intresse i detta sammanhang.

Inkomst av jordbruksfastighet och rörelse kan vara antingen A- eller B-inkomst beroende på om den skattskyldige varit verksam i förvärvskällan eller ej. Här kan olika situationer uppkomma beroende på ägar- och brukarförhållanden. Äger t. ex. hustrun en jordbruksfastighet som mannen ensam brukar och inget arrendeavtal finns, beskattas mannen i sin helhet för inkomsten, A-inkomst. Om dessa makar vid helt individuell beskattning upprättar arrendeavtal för att hustrun på detta sätt i form av arrende, vilket f. n. betraktas som B-inkomst, skall få del av fastighetsavkastningen kan detta knappast kallas skatteflykt. Det får snarare ses som hennes rättmätiga avkastning av fastigheten. Om mannen däremot från början ägt fastigheten och därefter överfört äganderätten på hustrun för att ge henne möjlighet att genom arrendeavtal få del av fastighetsinkomsten kan man tala om skatteflykt.

Inkomst av andra inkomstslag än som ovan nämnts är B-inkomst. Sådana inkomster beskattas i princip hos ägaren till den avkastningsgivande egendomen. Om denna egendom innehas av den make som har den högsta inkomsten kan makarna genom att överföra egendomen till den make som har den lägsta inkomsten ofta uppnå skattelättnader. I sådana situationer kan man i många fall anse att skatteflykt föreligger.

Våra undersökningar visar att det öppnas betydligt fler möjligheter till skatteflyktstransaktioner mellan makar vid en helt individuell beskattning än vad som finns idag. Frågan är då i vilken utsträckning dessa möjligheter verkligen skulle kunna utnyttjas.

Åtgärder för att motverka skatteflykt

De skatteflyktsåtgärder som skulle kunna bli aktuella vid övergång till helt individuell beskattning rör i första hand de makar som har sina förhållanden så ordnade att ändring av äganderättsförhållandet skulle medföra skattelättnader. Vissa skattskyldiga, som har sin egendom ordnad på annat sätt, skulle inte behöva vidtaga några åtgärder alls utan skulle få skattelättnader enbart av den anledningen att individuell beskattning infördes. Om sådan beskattning infördes kunde man för framtiden förvänta sig att behovet av överlåtelser mellan makar i syfte att uppnå skattelättnader skulle minska eftersom de ofta redan vid förvärvet hade möjlighet att ordna sina egendomsförhållanden på önskat sätt.

Generella lagregler mot skentransaktioner och skatteflyktsåtgärder finns ej i svensk skatterätt. Dessa frågor har överlämnats till praxis att lösa. Lagstiftningen har hittills inriktats på att göra punktingripanden genom att fylla igen luckor i lagstiftningen som visat sig föranleda missbruk. Möjligheterna att gå längre och införa generella bestämmelser har övervägts i olika sammanhang, senast av en expertgrupp inom företagsskatteberedningen i betänkandet Allmän skatteflyktsklausul (SOU 1975:77).

Till utgångspunkt för förslaget ligger principen att avtal och andra rättshandlingar skall bedömas efter sitt verkliga innehåll och ekonomiska verkningar. Detta innebär inte bara att man bortser från rena skenavtal dvs. avtal som inte är avsedda att faktiskt fullgöras, utan också att man går efter den verkliga innebörden även om parterna utformat avtalet så att denna döljs. Domstolarna tillämpar genomsyn och i betänkandet föreslås att denna princip lagfästes. Till skillnad mot nuvarande praxis skall principen kunna tillämpas även när man kringgått skattelag genom flera var för sig formellt korrekta rättshandlingar, som tillsammans ger skatteförmåner som står i strid med skattelagstiftningens anda och mening. För att principen om genomsyn skall få tillämpas skall vissa i förslaget närmare angivna objektiva förutsättningar vara uppfyllda.

Enligt förslaget bör transaktioner mellan makar kunna träffas av den s. k. generalklausulen om det kan göras sannolikt att transaktionerna inte innebär att makarna strävat efter att på ett seriöst sätt ordna sina ekonomiska angelägenheter. Detta medför att framför allt sådana avtal där en make inskjutits som mellanled i en transaktion eller för kortare tid tillagts vissa rättigheter inte bör godtas. Däremot skulle klausulen inte kunna tillämpas enbart på den grunden att makarna fördelat sin egendom på ett skattemässigt

fördelaktigt sätt. Självfallet måste därvid ett juridiskt sett korrekt förfarande ha tillämpats.

Regeringen har i propositionsförteckningen till riksmötet 1977/78 förklarat sig ha för avsikt att under hösten 1977 framlägga förslag till allmän skatteflyktsklausul. Vi har inte haft möjlighet att avvakta förslaget och ta ställning till om detta bör föranleda någon ändrad bedömning från vår sida.

Man kan emellertid också tänka sig att införa speciallagstiftning i överensstämmelse med de punktvisa ingripanden man gjort på andra områden hittills. Nackdelarna med sådan speciallagstiftning är dock flera. Reglerna blir svåröverskådliga och inför man många specialbestämmelser kan hela syftet med den individuella beskattningen förfelas.

De skattskyldiga som skulle kunna ha fördel av individuell makebeskattning är makar med B-inkomster och förmögenhet. Av SCB:s statistik, SM N 1977:13, framgår (*tabell 6.1*) att det relativa antalet skattskyldiga med tillgångar, skulder eller behållen förmögenhet är högre ju större inkomsten är. Dessutom framgår att antalet personer med B-inkomst relativt sett är större i högre inkomstlägen. För det stora flertalet makar med normala förvärvsinkomster och med ingen eller endast obetydlig förmögenhet skulle helt individuell beskattning få små eller inga effekter.

Vad gäller fördelarna vid förmögenhetsbeskattningen är det förhållandevis få makar som kan tillgodogöra sig dessa. Det förutsätter nämligen innehav av en större förmögenhet och dessa förmögenhetsägare är relativt fåtaliga.

Vad däremot gäller fördelarna av en inkomstuppdelning av kapitalinkomster är det betydligt fler makar som kommer ifråga. Eftersom B-inkomster beskattas på toppen av makarnas största A-inkomst kan även en uppdelning av mindre B-inkomster vara lönsam. Fördelarna vid inkomstbeskattningen är således avsevärt större än vid förmögenhetsbeskattningen och antalet makar som genom olika transaktioner kan förutsättas söka nedbringa sin inkomstbeskattning torde vara betydligt fler.

Återhållande faktorer mot transaktioner i syfte att nedbringa såväl inkomstskatt som förmögenhetsskatt är de civilrättsliga konsekvenserna som uppstår framför allt vid skilsmässa. Många kan tänkas tveka inför de civilrättsliga följderna av att överföra tillgångar på andra maken, i synnerhet om egendomen blir den andra makens enskilda egendom. Även om egendomen blir giftorättsgods kan reglerna om makes självständiga handhavande av sitt giftorättsgods och de regler som gäller vid bodelning verka återhållande. Ett stort och antagligen stigande antal äktenskap upplöses genom skilsmässa. Tanken på en sådan eventualitet har naturligtvis en restriktiv inverkan på egendomsöverföringar mellan makar. Det är givetvis svårt att uppskatta i vilken grad sådana överväganden skulle vara avgörande, eftersom det beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Rent allmänt kan kanske antas att risken för skilsmässa har större betydelse för makar i yngre äktenskap än för makar i äktenskap som fått en viss stadga.

Även andra faktorer kan verka återhållande. Om förmögenhet t. ex. är nedlagd i ett familjeföretag med flera intressenter torde de civilrättsliga följderna av en förmögenhetsöverföring ofta hindra transaktioner som skulle tillkomma enbart från skattesynpunkt. Rörelseidkare som skrivit över alla sina tillgångar på maken för att trygga dessa vid en eventuell konkurs torde inte till följd av skatterättsliga fördelar vara villiga att ändra på för-

Tabell 6.1 Tillgångar, skulder och nettoförmögenhet. Medelvärden och antal samt relativa fördelningar för dem som har tillgångar eller skulder. Samtliga 1975. (Taxeringsåret 1976)

Brutto-inkomst 1 000 kr	Antal individer i popula-tionen	Antal som har tillgångar	3 i % av 2	Antal som har skulder	5 i % av 2	Antal som har nettoför-mögenhet mindre än 0 kr	7 i % av 2	Medel-värde för dem som har nettoför-mögenhet mindre än 0 kr	Antal som har nettoför-mögenhet lika med 0 kr	10 i % av 2	Antal som har nettoför-mögenhet större än 0 kr	12 i % av 2	Medel-värde för dem som har nettoför-mögenhet större än 0 kr
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
0– 10	860 137	371 086	43,1	155 910	18,1	45 693	5,3	12 450	471 099	54,8	343 345	39,9	39 788
10– 20	1 096 588	677 626	61,8	322 964	29,5	64 428	5,9	9 524	385 391	35,1	646 769	59,0	51 089
20– 30	821 628	517 777	63,0	283 523	34,5	77 442	9,4	22 816	271 586	33,1	472 600	57,5	52 863
30– 40	890 885	585 674	65,7	370 465	41,6	110 055	12,4	18 193	267 314	30,0	513 516	57,6	52 860
40– 50	959 909	760 929	79,3	535 832	55,8	147 907	15,4	22 158	166 658	17,4	645 344	67,2	50 341
50– 60	527 806	469 644	89,0	364 509	69,1	98 640	18,7	33 102	51 809	9,8	377 357	71,5	59 652
60– 80	390 014	363 308	93,2	307 041	78,7	83 075	21,3	43 751	20 361	5,2	286 578	73,5	83 741
80–100	119 443	114 424	95,8	103 229	86,4	25 646	21,5	62 813	4 087	3,4	89 710	75,1	108 153
100–500	111 948	109 664	98,0	102 998	92,0	26 877	24,0	94 368	1 752	1,6	83 319	74,4	256 654
500–	744	722	97,0	706	95,0	44	5,9	686 795	22	3,0	678	91,1	6 602 791
Summa	5 779 102	3 970 854	68,7	2 547 177	44,1	679 807	11,8	28 400	1 640 079	28,4	3 459 216	59,9	61 687

Anm.: Nettoförmögenhet är definierad som skillnaden mellan tillgångar och skulder.

mögenhetsordningen. Förordnanden i testamenten och gåvobrev angående enskild egendom kan också utgöra direkt hinder mot egendomsöverföringar.

6.1.6 *Överväganden*

Särbeskattningen av förvärvsinkomster motiverades främst från arbetsmarknadssynpunkt. Några sådana skäl kan inte göras gällande beträffande särbeskattning av B-inkomster och förmögenhet. En övergång till en renodlad individuell beskattning torde inte ha någon nämnvärd betydelse för de stora löntagargrupperna men däremot i många fall vara mycket fördelaktigt för höginkomsttagare och förmögenhetsägare.

Enligt de civilrättsliga reglerna har makar rätt att ingå avtal med varandra och disponera sin egendom efter eget gottfinnande. Man kan förutsätta att de allra flesta transaktioner mellan makar skulle vara svåra att ingripa mot från skatterättslig synpunkt. Det skulle alltså förekomma ett flertal transaktioner som inte kan betecknas som skatteflykt men som ändå har den konsekvensen att beskattningen lättas avsevärt för makar med kapitalinkomster och förmögenhet. Även om man principiellt anser att alla individer bör beskattas lika och utan hänsyn till familjeförhållanden torde man inte kunna bortse från att en renodlad individuell beskattning mot bakgrund av den civilrättsliga lagstiftningen f. n. får konsekvenser som knappast kan anses godtagbara med hänsyn till den allmänna fördelningspolitiska inriktningen av skattepolitiken. Den skatterättsliga lagstiftningen bör i princip ansluta sig till den civilrättsliga och man synes böra avvakta en genomgripande förändring av makars egendomsförhållanden i individualiserande riktning innan man går vidare mot en helt individuell beskattning.

Vi uttrycker således den uppfattningen att det av principiella skäl vore önskvärt att införa helt individuell beskattning. Av praktiska skäl – främst av skatteflyktsnatur – finner vi det emellertid inte möjligt eller lämpligt att föreslå en sådan förändring. Frågan får emellertid anses vara av så stor principiell betydelse att den bör aktualiseras inom en nära framtid. Det bör dock ske tidigast i samband med de överväganden angående äktenskapets ekonomiska och civilrättsliga verkningar som familjelagssakkunnigas utredningsarbete kan förväntas leda till.

6.1.7 *Skattereduktionen (det s. k. hemmamakeavdraget)*

Särskilt avdrag medges i vissa fall från den uträknade skatten. Bestämmelser härom finns i 2 § 4 mom. UL. Bestämmelserna innebär att gift vars make saknar statligt taxerad inkomst är berättigad till skattereduktion med maximibeloppet, 1 800 kr. Gift vars make har taxerad inkomst understigande 4 500 kr är berättigad till skattereduktion med 40 % av skillnaden mellan 4 500 kr och den taxerade inkomsten. Detta innebär med andra ord att maximibeloppet 1 800 kr minskas med 40 % av makens taxerade inkomst och helt upphör när denna uppgår till 4 500 kr.

Ensamstående skattskyldig med hemmavarande barn under 18 år är också berättigad till skattereduktion med 1 800 kr. (Se avsnitt 6.2.3.) Skattereduktionen avräknas mot i huvudsak alla skatter utom statlig förmögenhetsskatt.

Skattereduktionen infördes genom 1970 års skattereform. Gift med hemmamake hade tidigare haft dubbelt ortsavdrag med (2 × 2 250 =) 4 500 kr. När man införde särbeskattning av förvärvsinkomster gjordes emellertid avdraget till ett individuellt grundavdrag och höjdes samtidigt till 4 500 kr. För att kompensera gift med hemmamake för förlusten av ett grundavdrag omvandlades detta till en skattereduktion på 1 800 kr. Det angavs i propositionen (1970:70 s. 72) att skattereduktionen skulle göra övergången till särbeskattning mjukare för familjer där endast ena maken förvärvsarbetade, medan utbyggnaden pågick inom arbetsmarknad och socialpolitik. Även ensamstående med hemmavarande barn under 18 år fick skattereduktion, eftersom de tidigare beskattats enligt samma regler som gifta.

RSV:s debiteringssammandrag visar att antalet skattskyldiga med skattereduktion minskar. Under tiden 1971–1974 sjönk antalet från 1 015 510 till 760 980. Av dem som 1974 hade skattereduktion var 167 048 ensamstående inkomsttagare med barn och 593 932 inkomsttagare med hemmamake. År 1975 hade det totala antalet sjunkit till 685 813, varav 177 394 ensamstående med barn och 508 419 inkomsttagare med hemmamake. Siffrorna visar att antalet ensamstående inkomsttagare med barn stiger medan däremot antalet inkomsttagare med hemmamake minskar. På grundval av dessa siffror har vi för år 1979 uppskattat det totala antalet avdragsberättigade till omkring 550 000 varav knappt 200 000 ensamstående med barn och drygt 350 000 med hemmamake. Inkomståret 1975 uppgick det totala avdragsbeloppet för skattereduktionen till 1 035 milj. kr. Härav föll ca 755 milj. kr på skattskyldig med hemmamake och resterande belopp på ensamstående skattskyldig med hemmavarande barn.

Närmare uppgifter om avdragsbeloppets fördelning finns i *tabell 6.2*. Dessa uppgifter grundar sig på RRV:s urvalsundersökning. Såväl det totala antalet med skattereduktion som den totala avdragssumman skiljer sig häri något från uppgifterna i RSV:s debiteringssammandrag.

Största antalet inkomsttagare med skattereduktion fanns i inkomstklasserna 30 000 – 60 000 kr. Bland dem som hade skattereduktion fanns det högsta medelvärdet, 1 632 kr, i inkomstklassen 20 000 – 30 000. Andelen inkomsttagare med skattereduktion i förhållande till hela antalet inkomsttagare i samma inkomstklass steg dock i stort sett med inkomsten. Vid bruttoinkomster på 40 000 – 50 000 kr hade drygt 18 % av inkomsttagarna skattereduktion och vid bruttoinkomster mellan 100 000 och 500 000 kr var motsvarande procentandel drygt 32 %. Medelvärdet av skattereduktionen ökade från 1 431 kr år 1971 till 1 498 kr år 1975. Detta torde bero framför allt på att antalet ensamstående med barn ökat.

En ingående undersökning har gjorts beträffande det totala reduktionsbeloppets fördelning på inkomstklasser, inkomsttagarkategorier, familjetyper, barnantal m. m. Undersökningen avser inkomståret 1974 och visar bl. a. följande. Ensamstående med hemmavarande barn under 18 år hade genomgående lägre inkomster än gifta och av det totala avdragsbeloppet för ensamstående utnyttjades hälften av ensamstående med bruttoinkomster under 25 000 kr. Det totala reduktionsbeloppet fördelade sig med ca 40 % på gifta med barn och ca 30 % på vardera gifta utan barn och ensamstående med barn.

Tabell 6.2 Antal inkomsttagare med skattereduktion samt skattereduktionens medelvärde för den som har reduktion, inkomståren 1971, 1973 och 1975, enligt RRV:s urvalsundersökningar

Brutto-inkomst, 1000-tal kr	Antal inkomsttagare med skattereduktion						Skattereduktionens medelvärde, i kr, för den som har reduktion		
	I absoluta tal			I % av hela antalet inkomsttagare					
	1971	1973	1975	1971	1973	1975	1971	1973	1975
0– 10	59 585	36 034	18 136	3,3	2,7	2,1	734	852	405
10– 20	159 164	120 866	37 507	13,8	10,6	3,4	1 354	1 401	1 412
20– 30	244 980	170 724	73 202	22,0	17,4	8,9	1 528	1 539	1 632
30– 40	264 167	261 367	127 141	31,1	25,5	14,3	1 466	1 542	1 599
40– 50	117 938	148 242	175 115	36,1	30,2	18,2	1 511	1 514	1 521
50– 60	51 691	72 300	105 010	38,7	33,8	19,9	1 466	1 488	1 475
60– 80	51 149	50 303	93 947	47,1	32,2	24,1	1 547	1 506	1 479
80–100	15 120	23 515	28 125	41,7	42,8	23,6	1 536	1 440	1 550
100–500	16 267	21 664	36 630	45,6	41,8	32,7	1 540	1 581	1 477
500–	175	175	229	25,4	32,3	30,8	1 727	1 515	1 493
Samtliga	980 236	905 190	695 042	17,7	16,6	12,0	1 431	1 484	1 498

Vad avser åldersfördelningen för hemmamakar och ensamstående med barn framgick följande. Ca 85 % av det totala avdragsbeloppet för skattskyldiga med hemmamakar utan barn medgavs skattskyldiga med hemmamakar 50 år och däröver. För barnfamiljerna var åldersfördelningen naturligt nog en annan. Nära 60 % av det totala avdragsbeloppet för ensamstående med barn föll på skattskyldiga under 35 år och ca 85 % av det totala avdragsbeloppet för skattskyldiga med hemmamakar med barn medgavs skattskyldiga med hemmamake under 50 år.

Den regionala fördelningen av det totala avdragsbeloppet visade bl. a. att andelen inkomsttagare med skattereduktion i de skilda länen inte varierade mycket.

För att få en uppfattning om sammansättningen av de familjer som har skattereduktion och hemmamakarnas möjligheter till förvärvsarbete har gjorts en genomgång av statistiska uppgifter från SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU), AMS och RFV beträffande sysselsättningsläget för kvinnor åren 1970–1975, m. m. Denna undersökning visade bl. a. följande.

Antalet förvärvsarbetande kvinnor ökade kraftigt, från 1 513 000 till 1 730 500 dvs. med 217 500 kvinnor. Det relativa arbetskraftstalet[2] för samtliga kvinnor steg från 59,3 % till 67,9 %. Hela ökningen av arbetskraften under denna period utgjordes av kvinnor, medan antalet män i arbetskraften var oförändrat och det relativa arbetskraftstalet för männen sjönk. Uppgången i de relativa arbetskraftstalen var betydligt större bland småbarnsmödrar än bland övriga kvinnor.

Regionalt fanns en viss skillnad i sysselsättningsläget, men denna var förhållandevis liten. Lägsta sysselsättningen redovisades för skogslänen med 62,9 % sysselsatta kvinnor av samtliga kvinnor. Storstadslänen hade 72,2 % och övriga Syd- och Mellansverige 66,5 %. En låg siffra – 41,4 % – redovisades för gifta kvinnor 55–64 år i skogslänen. Inte heller här var dock den regionala skillnaden särskilt stor, i övriga Syd- och Mellansverige var motsvarande procenttal 46,0. Andelen arbetslösa kvinnor av samtliga kvinnor var störst i skogslänen och lägst i storstadslänen med 3,1 resp. 1,3 %.

De kvinnor som ej var i arbetskraften redovisas i AKU vara verksamma enligt följande. Nära 90 % av de gifta kvinnorna uppgav sig arbeta i eget hushåll och av dessa hade flertalet barn i förskoleåldern. Vad beträffar de ogifta kvinnorna studerade drygt 2/3 av de yngsta (16–24 år). I övriga åldersgrupper arbetade flertalet ogifta kvinnor i eget hushåll. 42,5 % av de ogifta kvinnorna 25–44 år hade barn i förskoleåldern.

Av undersökningen framgick tydligt att förvärvsintensiteten hos kvinnor med barn i hög grad beror på yngsta barnets ålder. När yngsta barnet var under 7 år arbetade 59 % av de gifta och 67 % av de ogifta kvinnorna. När yngsta barnet var i åldern 7–10 år steg andelen förvärvsarbetande till 74 % för de gifta och 86 % för de ogifta. Förvärvsintensiteten bland småbarnsmödrarna steg över perioden 1970–1975 med inemot 11 procentenheter för de gifta kvinnorna. För de ogifta kunde däremot utläsas en svagt sjunkande tendens. Härvid bör dock påpekas att AKU definierar gift eller ogift beroende på civilstånd samt att under den redovisade perioden antalet gifta småbarnsmödrar totalt sett har minskat medan antalet ogifta har ökat.

[2] Samma terminologi som i AKU har använts. Några av begreppen definieras enligt följande. En person tillhör kategorin *i arbetskraften* om han/hon antingen är sysselsatt eller arbetslös. En person tillhör kategorin *ej i arbetskraften* om han/hon ej tillhör kategorin i arbetskraften. Med *relativa arbetskraftstalet* avses andelen personer i arbetskraften i procent av befolkningen.

Överväganden

Skattereduktionen utgör ett kvarstående sambeskattningsmoment vid inkomstbeskattningen och hör därför inte hemma i ett renodlat särbeskattningssystem. Om en hemmamake utan inkomst utträder på arbetsmarknaden stiger andra makens skatt med 1 800 kr för de första 4 500 kr som den tidigare hemmamaken förtjänar. För makarna gemensamt uppstår således en extra marginaleffekt på 40 % på dessa 4 500 kr. Detta innebär således just en sådan tröskeleffekt som man genom 1970 års reform ville komma ifrån. När skattereduktionen infördes framhölls också att den var avsedd att tillämpas endast under ett övergångsskede, medan utbyggnaden pågick inom arbetsmarknad och socialpolitik. Då skattereduktionen således är att anse som ett provisorium har vi övervägt möjligheterna att avskaffa den.

Beträffande gift med hemmamake är motiveringen för skattereduktionen att hemmamakarna, som till alldeles övervägande delen är kvinnor, har svårigheter att förvärvsarbeta på grund av brist på arbetstillfällen eller på barntillsyn.

Vad först avser sysselsättningsläget för kvinnor kan konstateras följande. Förvärvsintensiteten bland de gifta kvinnorna har ökat mycket kraftigt sedan år 1970. Under tiden 1970–1975 har således antalet kvinnor på arbetsmarknaden ökat med över 200 000, varav närmare 50 000 kvinnor med barn under 7 år. Det finns all anledning förmoda att denna trend kommer att bestå. De gifta kvinnorna utgör i stort sett vår enda outnyttjade arbetskraftsresurs och det torde kunna förväntas att denna i ökad omfattning kommer att behöva tas i anspråk i framtiden. Ett annat skäl varför förvärvsintensiteten kan antas fortsätta att stiga är den förändrade attityd till arbetslivet som numera har vunnit allmänt insteg, nämligen att förvärvsarbete är något naturligt för såväl män som kvinnor. Ytterligare kan framhållas att förbättrade utbildningsmöjligheter, inte minst genom arbetsmarknadsutbildningen, kan väntas bidra till en ökad förvärvsintensitet bland kvinnorna.

Den i det föregående redovisade arbetsmarknadsstatistiska undersökningen visade att det visserligen fanns regionala skillnader i sysselsättningsläget för kvinnor men att dessa var betydligt mindre än man haft anledning att räkna med. Detta innebär naturligtvis inte att arbetsmarknadspolitiska insatser på det regionala planet skulle kunna undvaras. Tvärtom torde särskilda åtgärder vara i hög grad motiverade inom många regioner. Möjligheterna till arbetstillfällen synes dock inte ha varierat påtagligt mellan olika regioner utan ökningen i förvärvsintensiteten har varit i stort sett densamma över hela landet.

Undersökningen visade även att de äldre gifta kvinnorna utan barn hade den svagaste förvärvsintensiteten. Detta torde bero på flera omständigheter. Dessa kvinnor växte upp och gifte sig i ett samhälle, där det var naturligt att gifta kvinnor arbetade inom hemmet. De har därför ofta varken någon utbildning eller erfarenhet av förvärvsarbete. Detta innebär att de har svårt att vinna insteg på arbetsmarknaden. Därtill kommer sedan även deras ålder. Det bör dock uppmärksammas att dessa kvinnors svaga sysselsättningssituation inte beror bara på bristen på arbetstillfällen utan även i många fall på den bristande viljan att förvärvsarbeta.

Denna grupp av äldre kvinnor utgör givetvis ett problem vid slopande av skattereduktionen. Det är föga troligt att alla kan finna lämpliga arbetstillfällen och det är dessutom svårt att förutsäga i vilken omfattning de är villiga att gå ut på arbetsmarknaden. Vi har gjort följande bedömning.

Rent principiellt bör man inte via inkomstbeskattningen eller annorledes subventionera gift med hemmamake utan barn, där hemmamaken på grund av egna önskemål föredrar att inte förvärvsarbeta. Det bör kunna krävas att hemmamaken visar vilja till förvärvsarbete men att denna inte kan realiseras på grund av brist på arbetstillfällen. I sådana fall skulle familjen kompenseras för förlusten av skattereduktionen genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

För hushållen med äldre hemmamakar skulle emellertid slopande av skattereduktionen komma att innebära en ekonomisk försämring. Visserligen kan denna i princip kompenseras genom att hemmamaken tar förvärvsarbete. Vi anser emellertid, som tidigare framhållits, det vara föga troligt att dessa kvinnor skulle kunna erbjudas lämplig sysselsättning i någon större omfattning. Vi anser inte heller att de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som f. n. står till buds utgör tillräcklig kompensation. På grund härav anser vi det inte rimligt att beröva dessa makar det – visserligen mycket begränsade – ekonomiska stöd som skattereduktionen utgör.

Beträffande det andra förvärvshindret som åberopas som grund för skattereduktionens bibehållande, dvs. bristen på barntillsyn, kan anföras följande. Trots den kraftiga utbyggnad som skett under de senaste åren har det inte varit möjligt att tillgodose den stora efterfrågan på platser i kommunernas barnomsorg. Många hemmamakar i denna grupp saknar således valmöjlighet mellan förvärvsarbete och hemarbete.

Då vi undersökte möjligheterna att slopa skattereduktionen för skattskyldig med hemmamake gjorde vi en samlad bedömning av vilka effekter som skulle uppstå vid slopande av skattereduktionen för alla därtill berättigade (se avsnitt 6.2.3) och slopande av förvärvsavdraget (se avsnitt 6.2.2).

De åtgärder som slutligen övervägdes innebar att skattereduktionen skulle avskaffas under en tvåårsperiod med 900 kr första året och resterande 900 kr andra året. Förvärvsavdraget skulle avskaffas under en tvåårsperiod. Första året skulle avdraget reduceras till 10 % av förvärvsinkomsten, dock högst 800 kr och andra året slopas helt. De skatteintäkter – totalt ca 1 600 milj. kr – som skulle erhållas genom ifrågavarande åtgärder skulle i sin helhet användas till kompensationsåtgärder till barnfamiljerna i form av höjda barnbidrag och höjda bidragsförskott. Barnbidraget skulle höjas med 760 kr/barn över tvåårsperioden. Bidragsförskottet skulle höjas med 5 % av basbeloppet under tvåårsperioden. Första året från 40 till 42,5 % och andra året från 42,5 till 45 % av basbeloppet.

För gift med hemmamake utan barn skulle det inträda en skatteskärpning med 1 800 kr eller det lägre belopp varmed skattereduktion får åtnjutas.

Beträffande resultatet för övriga kategorier se *tabellerna 6.3–6.6*. Av tabellerna framgår att för skattskyldig med hemmamake och barn skulle det inträda en försämring för ett- och tvåbarnsfamiljerna medan däremot trebarnsfamiljerna skulle få bättre ekonomiska förmåner. Beträffande övriga grupper dvs. makar som båda förvärvsarbetar skulle det i vissa fall innebära en försämring för ettbarnsfamiljerna men en förbättring för två- och trebarnsfamiljerna.

Tabell 6.3 Disponibel inkomst för makar med lika stora inkomster dels enligt nuvarande regler för förvärvsavdrag och barnbidrag dels enligt alternativet. 1977 års skatteskala

Kommunal utdebitering = 27 kr
Belopp per familj

Familjens årsinkomst, kr			Nuvarande regler			Alternativet, förändring i kr								
Totalt	Make 1	Make 2	1 barn	2 barn	3 barn	1:a året av alternativets genomförande jfr med nuv. regler			2:a året av alternativets genomförande jfr med 1:a året			Över hela genomförandeperioden		
						1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn
60 000	30 000	30 000	47 880	49 980	52 080	+ 24	+ 444	+ 864	+ 60	+ 400	+ 740	+ 84	+ 844	+ 1 604
75 000	37 500	37 500	57 064	59 164	61 264	− 144	+ 276	+ 696	− 76	+ 264	+ 604	− 220	+ 540	+ 1 300
90 000	45 000	45 000	64 856	66 956	69 056	− 156	+ 264	+ 684	− 64	+ 276	+ 616	− 220	+ 540	+ 1 300
105 000	52 500	52 500	71 644	73 744	75 844	− 324	+ 96	+ 516	− 156	+ 184	+ 524	− 480	+ 280	+ 1 040
120 000	60 000	60 000	77 252	79 352	81 452	− 336	+ 84	+ 504	− 168	+ 172	+ 512	− 504	+ 256	+ 1 016
135 000	67 500	67 500	82 630	84 730	86 830	− 360	+ 60	+ 480	− 180	+ 160	+ 500	− 540	+ 220	+ 980
150 000	75 000	75 000	87 420	89 520	91 620	− 420	± 0	+ 420	− 240	+ 100	+ 440	− 660	+ 100	+ 860

Anm.: Disponibel inkomst = årsinkomst + barnbidrag − total skatt.

Tabell 6.4 Disponibel inkomst för makar, varav ena maken har dubbelt så stor inkomst som andra maken, dels enligt nuvarande regler för förvärvsavdrag och barnbidrag dels enligt alternativet. 1977 års skatteskala

Kommunal utdebitering = 27 kr
Belopp per familj

Familjens årsinkomst, kr			Nuvarande regler			Alternativet, förändring i kr								
Totalt	Make 1	Make 2	1 barn	2 barn	3 barn	1:a året av alternativets genomförande jfr med nuv. regler			2:a året av alternativets genomförande jfr med 1:a året			Över hela genomförandeperioden		
						1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn
60 000	40 000	20 000	46 772	48 872	50 972	+ 72	+ 492	+ 912	+ 100	+ 440	+ 780	+ 172	+ 932	+ 1 692
75 000	50 000	25 000	55 148	57 248	59 348	+ 48	+ 468	+ 888	+ 84	+ 424	+ 764	+ 132	+ 892	+ 1 652
90 000	60 000	30 000	62 272	64 372	66 472	+ 24	+ 444	+ 864	+ 60	+ 400	+ 740	+ 84	+ 844	+ 1 604
105 000	70 000	35 000	69 012	71 112	73 212	− 24	+ 396	+ 816	+ 24	+ 364	+ 704	± 0	+ 760	+ 1 520
120 000	80 000	40 000	74 532	76 632	78 732	− 144	+ 276	+ 696	− 20	+ 320	+ 660	− 164	+ 596	+ 1 356
135 000	90 000	45 000	79 614	81 714	83 814	− 156	+ 264	+ 684	− 64	+ 276	+ 616	− 220	+ 540	+ 1 300
150 000	100 000	50 000	84 444	86 544	88 644	− 216	+ 204	+ 624	− 120	+ 220	+ 560	− 336	+ 424	+ 1 184

Anm.: Disponibel inkomst = årsinkomst + barnbidrag − total skatt.

Tabell 6.5 Disponibel inkomst för gift vars make saknar inkomst dels enligt nuvarande regler för skattereduktion och barnbidrag dels enligt alternativet. 1977 års skatteskala

Kommunal utdebitering = 27 kr
Belopp per familj

Årsinkomst, kr	Nuvarande regler			Alternativet, förändring i kr								
				1:a året av alternativets genomförande jfr med nuv. regler			2:a året av alternativets genomförande jfr med 1:a året			Över hela genomförandeperioden		
	1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn
40 000	32 208	34 308	36 408	– 480	– 60	+ 360	– 560	– 220	+ 120	– 1 040	– 280	+ 480
45 000	34 788	36 888	38 988	– 480	– 60	+ 360	– 560	– 220	+ 120	– 1 040	– 280	+ 480
50 000	37 102	39 202	41 302	– 480	– 60	+ 360	– 560	– 220	+ 120	– 1 040	– 280	+ 480
60 000	40 844	42 944	45 044	– 480	– 60	+ 360	– 560	– 220	+ 120	– 1 040	– 280	+ 480
80 000	47 100	49 200	51 300	– 480	– 60	+ 360	– 560	– 220	+ 120	– 1 040	– 280	+ 480
100 000	51 946	54 046	56 146	– 480	– 60	+ 360	– 560	– 220	+ 120	– 1 040	– 280	+ 480

Anm.: Disponibel inkomst = årsinkomst + barnbidrag – total skatt.

Tabell 6.6 Disponibel inkomst för ensamstående med barn dels enligt nuvarande regler för förvärvsavdrag, skattereduktion, barnbidrag och bidragsförskott dels enligt alternativet. 1977 års skatteskala

Kommunal utdebitering = 27 kr
Basbelopp = 13 000 kr (= uppskattat genomsnitt för 1979)
Belopp per familj

Årsinkomst, kr	Nuvarande regler			Alternativet, förändring i kr								
				1:a året av alternativets genomförande jfr med nuv. regler			2:a året av alternativets genomförande jfr med 1:a året			Över hela genomförandeperioden		
	1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn
30 000	32 328	39 628	46 928	− 551	+ 194	+ 939	− 515	+ 150	+ 815	− 1 066	+ 344	+ 1 754
40 000	38 332	45 632	52 932	− 719	+ 26	+ 771	− 595	+ 70	+ 735	− 1 314	+ 96	+ 1 506
50 000	43 398	50 698	57 998	− 791	− 46	+ 699	− 695	− 30	+ 635	− 1 486	− 76	+ 1 334
60 000	47 308	54 608	61 908	− 911	− 166	+ 579	− 743	− 78	+ 587	− 1 654	− 244	+ 1 166
80 000	53 800	61 100	68 400	− 1 055	− 310	+ 435	− 835	− 170	+ 495	− 1 890	− 480	+ 930
100 000	58 666	65 966	73 266	− 1 067	− 322	+ 423	− 843	− 178	+ 487	− 1 910	− 500	+ 910

Anm.: Disponibel inkomst = årsinkomst + bidragsförskott + barnbidrag − total skatt.

Vi har således funnit att skattereduktionen för skattskyldig med hemmamake av principiella skäl borde avskaffas. Förutom de problem detta skulle medföra för kategorin hushåll med en äldre hemmamake skulle detta emellertid leda till försämrade ekonomiska förmåner för många skattskyldiga med hemmamake och barn. De möjligheter som står till buds att – inom i övrigt oförändrade kostnadsramar – kompensera dessa barnfamiljer är otillfredsställande. Vi anser det på grund härav inte rimligt att föreslå ändrade regler i fråga om skattereduktionen.

6.1.8 *Övriga sambeskattningsmoment*

Som framgår av tidigare avsnitt i detta kapitel anser vi att det principiellt vore önskvärt att införa helt individuell beskattning men att detta av praktiska skäl – främst svårigheter att bemästra skatteflyktsproblemen – inte är lämpligt för närvarande. I nuvarande system med blandad sam- och särbeskattning finns, utöver reglerna om beräkning av skatt på makars B-inkomster, åtskilliga andra specialregler vid makebeskattningen. Beträffande dessa skulle man i och för sig kunna överväga förändringar i individualiserande riktning t. ex. i fråga om sparavdraget, avdraget för vissa försäkringar och schablonavdraget vid beräkning av realisationsvinst på aktier. Vi anser dock att anledning till sådana detaljändringar inte föreligger vid ett bibehållande av grunddragen i makebeskattningen. I vissa fall får reglerna dessutom ses som en naturlig följd av sambeskattningen såsom i fråga om rätt till avdrag för andra makens underskott och förlustavdrag samt vid beräkningen av statlig inkomstskatt för ackumulerad inkomst.

Vi redovisar dock i det följande våra överväganden i några frågor, främst av teknisk natur, som tagits upp bl. a. i riksdagsmotioner, nämligen den s. k. frigränsen på 2 000 kr i fråga om B-inkomst, inkomst från annan fastighet i de fall den skattskyldige nedlagt en arbetsinsats i förvärvskällan, vissa verkningar av 80/85-procentregeln samt skattepliktsgränsen vid förmögenhetsbeskattningen.

Frigränsen på 2 000 kr

Vid beräkning av statlig inkomstskatt för makar gäller som redovisats i avsnitt 6.1.2 att vardera maken beskattas individuellt för arbetsinkomst (A-inkomst) medan annan inkomst (B-inkomst) sambeskattas. Med A-inkomst förstås inkomst av tjänst, med undantag för periodiskt understöd och därmed jämförlig periodisk intäkt, samt intäkt av jordbruksfastighet och rörelse, om den skattskyldige varit verksam i förvärvskällan i ej blott ringa omfattning. Annan inkomst än A-inkomst utgör B-inkomst.

Sambeskattning av B-inkomster sker genom att makarnas sammanlagda B-inkomst beskattas "på toppen" av den största A-inkomsten.

Om det sammanlagda beloppet av makarnas B-inkomster inte överstiger 2 000 kr, skall dessa inkomster anses som A-inkomst. Någon sådan frigräns hade inte föreslagits av familjeskatteberedningen, vars förslag låg till grund för lagstiftningen. Vid remissbehandlingen framhölls från taxeringsmyndigheterna de administrativa fördelarna med en frigräns. Departementsche-

fen delade denna uppfattning och framhöll (prop. 1970:70 s. 91) att om gränsen sattes till 2 000 kr torde sambeskattning kunna undvikas i flertalet fall där den annars hade skett för smärre kapitalinkomster och att frigränsen borde sättas till detta belopp för att underlätta administrationen.

Utformningen av frigränsen innebär att om makarnas sammanlagda B-inkomster överstiger 2 000 kr sambeskattas dessa inkomster i sin helhet. När beloppsgränsen passeras kan därför avsevärda tröskeleffekter uppkomma, om mera betydande inkomstskillnad föreligger mellan makarna.

Vid 1974 års riksdag framställdes motionsyrkande att B-inkomster skulle undantas från sambeskattning till den del de understeg 2 000 kr. Skatteutskottet (SkU 1974:54) anförde bl. a. följande: Utskottet är nu liksom tidigare medvetet om att den nuvarande frigränsen på 2 000 kr för B-inkomst, vilken tillkommit för att förenkla det administrativa förfarandet, i undantagsfall medför vissa från beskattningssynpunkt mindre önskvärda effekter, men det torde inte vara möjligt att tillskapa regler som eliminerar dessa effekter utan att reglerna samtidigt medför icke avsedda skattelättnader. Med hänsyn härtill och då utskottet inte finner anledning frånträda sitt tidigare principiella ståndpunktstagande till frågan om beskattningen av makars sidoinkomster, avstyrker utskottet bifall till motionen.

Liknande yrkande framställdes vid riksmötet 1975 (SkU 1975/76:2).

Enligt huvudregeln skall B-inkomster sambeskattas. Frigränsen har införts av administrativa skäl och inte för att åstadkomma skattelättnader för vissa skattskyldiga. De tröskeleffekter som uppkommer beror just på att dessa icke avsedda skattelättnader upphör. Om regeln ändrades så att den del av B-inkomsten som ej överstiger 2 000 kr skulle anses som A-inkomst, skulle visserligen tröskeleffekten försvinna. En sådan förändring skulle dock innebära ett längre gående avsteg från huvudregeln, ytterligare skattelättnader och administrativt merarbete.

En höjning av frigränsen till t. ex. 10 000 kr skulle undanta ett större antal makar från sambeskattning och skulle på det sättet ytterligare underlätta administrationen. Å andra sidan skulle skattelättnaderna öka avsevärt och helt oacceptabla tröskeleffekter uppkomma när den nya frigränsen uppnåddes. En avtrappning av beloppet skulle komplicera förfarandet och ge det karaktären av ett rent avdrag snarare än ett led i förenklingen av taxeringsarbetet.

Frigränsen bör av administrativa skäl bibehållas. Den ger visserligen upphov till vissa mindre önskvärda effekter, men dessa är av begränsad betydelse. De kan inte heller undvikas utan att andra, minst lika stora olägenheter uppkommer. Vi föreslår därför ingen ändring i detta avseende.

Inkomst av annan fastighet

Inkomst av annan fastighet beskattas hos ägaren och utgör alltid i sin helhet B-inkomst. Detta gäller även om den skattskyldige eller hans make nedlagt en icke obetydlig arbetsinsats i förvärvskällan.

Vi är medvetna om att beskattningsreglerna i detta avseende i vissa fall upplevs som otillfredsställande. Önskemål har framförts om att inkomst av annan fastighet – i likhet med vad som gäller i fråga om inkomst av jordbruksfastighet och rörelse – skall anses som A-inkomst om den skatt-

skyldige varit verksam i förvärvskällan i ej blott ringa omfattning. Önskemålen har bl. a. framförts i motioner till riksdagen.

Tillämpningen av sådana ändrade regler skulle emellertid medföra ett avsevärt merarbete vid taxeringen, eftersom en särskild undersökning angående den skattskyldiges arbetsinsats skulle bli nödvändig i de flesta fall. För att på ett tillfredsställande sätt tillgodose de aktuella önskemålen skulle inte heller mindre ändringar i gällande regler vara tillräckliga, utan omfattande överväganden bl. a. i fråga om möjligheterna att fördela inkomst av annan fastighet mellan makar skulle bli nödvändiga. På grund av detta har vi inte ansett det motiverat att närmare behandla frågan.

80/85-procentregeln

Innebörden av denna regel finns i korthet redovisad i avsnitt 6.1.2. Utformningen av regeln och det förhållandet att beräkningen sker gemensamt för makar kan i vissa situationer medföra en sambeskattningseffekt i fråga om makars A-inkomster. Om ena makens skatt nedsatts med tillämpning av denna regel och andra maken, som saknar inkomst, tar anställning, ökar makarnas sammanlagda skatt i princip med 80 eller 85 % av lönen oavsett dennas storlek. Denna effekt uppkommer inte genom att den make som tar anställning påföres högre skatt än andra skattskyldiga med samma inkomst utan genom att den andra makens skatt ökar på grund av den gemensamma beräkningen.

De bestämmelser som gäller vid tillämpning av denna regel i fråga om makar och de effekter som därvid uppstår får i många fall ses som en naturlig och nödvändig följd av sambeskattningen av kapitalinkomster. Att kartlägga och bedöma 80/85-procentregelns verkningar beträffande makebeskattningen är vidare en tidsödande och tekniskt ganska komplicerad arbetsuppgift. Problemen berör dessutom endast ett begränsat antal skattskyldiga. Med hänsyn härtill har vi inte ansett oss böra ge en teknisk översyn av 80/85-procentregelns utformning i fråga om makar företräde framför andra uppgifter.

Skattepliktsgränsen vid förmögenhetsbeskattningen

Vid taxering till statlig förmögenhetsskatt beräknas skattepliktig förmögenhet för vardera av två samtaxerade makar, varvid dock underskott hos ena maken avräknas hos den andra maken. För hemmavarande barn under 18 år gäller att förmögenheten upptas hos den ena föräldern om barnet inte har till statlig inkomstskatt beskattningsbar inkomst om minst 100 kr och i annat fall hos barnet.

Beskattningsbar förmögenhet (som motsvarar skattepliktig förmögenhet bortsett från avrundning) beräknas däremot gemensamt för makarna och hemmavarande barn under 18 år.

Gemensamt beräknad beskattningsbar förmögenhet beskattas på samma sätt oavsett om den tillhör en eller flera personer. Skattepliktsgränsen är 200 000 kr och ovanför denna gäller en progressiv skatteskala. Har gemensam beskattningsbar förmögenhet beräknats för flera personer fördelas skattebeloppet på dem i proportion till förmögenheten.

Kapitalskatteberedningen föreslog (SOU 1969:54) att skattepliktsgränsen för makar skulle bestämmas till en och en halv gång det belopp som gällde för ensamstående. Vid åtskilliga tillfällen har i riksdagsmotioner framförts att dubbla beloppet borde gälla för makar.

Vi anser att skäl kan föreligga att bestämma skattepliktsgränsen för ensamstående och makar till skilda belopp. Vi är emellertid inte beredda att föreslå någon ändring av nuvarande regler utan anser att frågan bör övervägas då en ändring av beloppen av andra skäl är påkallad.

6.2 Barnfamiljer m. m.

6.2.1 *Barnfamiljernas ekonomiska situation*

Sedan länge har hänsyn tagits vid beskattningen till den skattskyldiges familjesituation och försörjningsbörda. Tidigare beaktades kostnaderna för barnens uppehälle bl. a. genom att föräldrarna erhöll barnavdrag. Dessa avskaffades år 1947 vid införandet av allmänna barnbidrag. Utvecklingen har därefter gått mot ett minskat hänsynstagande till försörjningsbördan inom skattesystemet och en utbyggnad av stödet till barnfamiljerna på det sociala området.

De kvarstående moment inom beskattningen, som beaktar kostnader för barn, är i huvudsak förvärvsavdraget, skattereduktionen för ensamstående med barn och avdraget för underhållsbidrag till icke hemmavarande barn. En närmare redogörelse för reglerna härom lämnas i de följande avsnitten. Det kan påpekas att den skattskyldiges försörjningsbörda beaktas i fråga om avdrag för väsentligen nedsatt skatteförmåga, t. ex. vid beräkning av existensminimum, något som dock inte behandlas i det följande.

Som grundval för våra ställningstaganden i fråga om kostnaderna för barn har vi gjort vissa beräkningar angående den ekonomiska situationen för olika familjetyper. Dessa avser dock inte underhållsskyldiga föräldrar, vars förhållanden nyligen varit föremål för särskilda överväganden av familjelagssakkunniga.

Det är inte möjligt att göra en helt invändningsfri jämförelse i fråga om den ekonomiska standarden för de olika familjetyperna. En jämförelse mellan totalt disponibel inkomst oberoende av antalet familjemedlemmar ger uppenbarligen inte en rättvisande bild. Å andra sidan medför en direkt uppdelning av denna inkomst på medlemmarna också problem, eftersom samboendet i varierande omfattning kan nedbringa kostnaderna såväl för den grundläggande försörjningen som för höjning av levnadsnivån.

Vi har valt att här redovisa det belopp, som återstår av familjens totalt disponibla inkomst, sedan den grundläggande försörjningen tryggats. Detta belopp, i det följande benämnt överskottet, har däremot inte uppdelats på familjemedlemmarna. Anledningen härtill är främst att överskottet, allt efter familjens önskemål, kan användas antingen för sådana ändamål, där kostnaden är i huvudsak densamma oberoende av antalet familjemedlemmar eller för sådana där kostnaden i stor utsträckning beror på detta antal.

Vid beräkningen av kostnaderna för den grundläggande försörjningen har vi använt oss av gällande högsta hyreskostnad vid beräkning av stats-

kommunala bostadsbidrag samt i Stockholm tillämpade normer för socialhjälp. De belopp vi använt är följande.

Kostnader	Kr/år
Hyreskostnad	
Ensamstående	7 200
Sammanlevande makar	8 400
Familj med	
ett eller två barn	9 900
tre eller fyra barn	11 700
fem eller fler barn	13 500
Övriga kostnader	
Ensamstående	9 900
Sammanlevande makar	16 500
Barn (utöver barnbidraget)	
0 – 9 år	3 300
10–15 år	4 980

Överskottsbeloppen framgår av *tabell 6.7*. I den disponibla inkomsten ingår barnbidrag, statliga och statskommunala bostadsbidrag samt, beträffande ensamstående med barn, bidragsförskott.

Tabell 6.7 Disponibel inkomst (kr) utöver det belopp som åtgår till den grundläggande försörjningen. År 1977

Kategori och taxerad inkomst[a]	Barnantal och barnens ålder				
	0 barn	1 barn	2 barn	3 barn	
		0–9 år	1:0–9 år 1:10–15 år	2:0–9 år 1:10–15 år	10–15 år
Ensamstående					
40 000	11 484	17 011	17 531	19 371	16 011
55 000	17 966	21 921	22 441	24 281	20 921
80 000	26 062	27 963	27 583	27 083	23 723
Makar (en förvärvsarbetande)					
40 000	6 444	4 644	564	–2 196	–5 556
55 000	11 966	9 086	5 006	2 246	–1 114
80 000	20 062	15 262	10 282	5 182	1 822
Makar (båda förvärvsarbetande)					
40 000/40 000	31 668	27 735	22 755	17 655	14 295
55 000/55 000	45 232	41 677	36 697	31 597	28 237
80 000/80 000	61 424	58 125	53 145	48 045	44 685
40 000/20 000	19 144	16 133	12 053	9 293	5 933
55 000/25 000	29 367	25 196	20 216	15 116	11 756
80 000/30 000	40 795	36 673	31 693	26 593	23 233

[a] För skattskyldig med förvärvsavdrag är den taxerade inkomsten 2 000 kr lägre än den i tabellen angivna.

Vi vill erinra om att ensamstående med barn samt föräldrar, som båda förvärvsarbetar, i allmänhet har kostnader för barntillsyn, åtminstone beträffande barn i lägre ålder. Denna kostnad kan variera avsevärt och har inte beaktats i tabellen. I många fall kan dock antagas att kostnaden ökar vid stigande familjeinkomst samt att kostnaden för varje barn är lägre i flerbarnsfamiljerna. För dessa familjetyper kan därför den ökning av kostnaderna för barnets uppehälle som uppkommer då barnet blir äldre, kompenseras av att kostnaden för barntillsyn bortfaller.

Tabellen visar att familjer med barn, särskilt flerbarnsfamiljer, har en förhållandevis sämre ekonomisk situation. För ensamstående med barn gäller dock – även med beaktande av barntillsynskostnader – att samhällsstödet (förvärvsavdrag, skattereduktion, barnbidrag, bostadsbidrag och bidragsförskott) väl motsvarar kostnaderna för barnens grundläggande försörjning. Överskottet stiger nämligen vid barnförekomst eller ökning av antalet barn. För ensamstående med högre inkomst täcker samhällsstödet knappt barnens grundläggande försörjning. Eftersom ensamstående med barn erhåller såväl förvärvsavdrag som skattereduktion vid första barnet men därefter inte några ytterligare förmåner vid beskattningen, ökar överskottet särskilt vid första barnet.

Jämfört med andra familjetyper har makar, varav endast den ena förvärvsarbetar, relativt lågt överskott, även om de inte har barn. Vid beskattningen erhåller dessa familjer ekonomiskt stöd, skattereduktion, oberoende av om de har barn. Det ytterligare stöd som tillkommer om de har barn (barnbidrag och bostadsbidrag) understiger vad som enligt ovan angivna beräkningsgrunder är nödvändigt för barnens grundläggande försörjning och överskotten sjunker därför snabbt vid förekomst av barn och vid stigande barnantal. Om den förvärvsarbetande maken har låg inkomst, finns det för en tvåbarnsfamilj endast ett obetydligt överskott. Likartade förhållanden gäller vid medelhöga eller högre inkomster för en trebarnsfamilj.

Familjer, där båda makarna förvärvsarbetar, har en betydligt gynnsammare ekonomisk situation. Även för dessa gäller dock att överskottet sjunker snabbt vid förekomst av barn och vid stigande barnantal. Genom att förvärvsavdrag medges redan vid första barnet och följande barn inte medför ytterligare lättnader vid beskattningen sjunker överskottet relativt sett mindre för ettbarnsfamiljen. Detta torde dock i viss mån utjämnas genom de förhållandevis högre barntillsynskostnaderna.

Barnfamiljerna är en i vissa hänseenden eftersatt grupp och särskilt flerbarnsfamiljerna befinner sig ofta i en ekonomiskt svag situation. Stödet till barnfamiljerna lämnas emellertid numera i princip genom åtgärder på det sociala området och inte genom förmåner vid beskattningen. Vid bedömningen av kvarvarande sådana förmåner har vi emellertid beaktat att det är angeläget att inte vidta åtgärder som försämrar barnfamiljernas förhållanden.

6.2.2 *Förvärvsavdraget*

Förvärvsavdraget infördes i skattelagstiftningen redan år 1919. Till en början var det konstruerat som ett rent omkostnadsavdrag avseende kostnader

för hemhjälp för förvärvsarbetande gifta kvinnor. Därefter har motiven för avdraget och reglernas utformning skiftat. Vanligen har dock avdragets huvudsakliga funktion varit att kompensera gifta förvärvsarbetande kvinnor för barntillsynskostnader och stimulera gifta kvinnor till ökade arbetsinsatser utom hemmet.

Med hänsyn till de väsentliga ändringar i avdraget som skett i samband med 1970 års skattereform finns det inte anledning att här närmare redogöra för de äldre reglernas skiftande utformning. Med hänsyn till utformningen av nuvarande regler har dock den omläggning av avdraget som skedde 1952 särskilt intresse. Omläggningen innebar en väsentlig höjning av förvärvsavdraget vid statsskattetaxeringen till förmån för kvinnor med barn i barnbidragsålder. Departementschefen framhöll (prop. 1952:213 s. 93) att det var just för mödrar med hemmavarande barn som någon verklig kostnadsökning uppkom genom förvärvsarbete. Han ansåg att det här inte var frågan om barnförsörjningskostnader i egentlig mening utan närmast om särskilda kostnader för intäkternas förvärvande. En höjning av förvärvsavdraget för kvinnor med hemmavarande barn under viss ålder skulle få till uppgift att åstadkomma en viss jämvikt i skattebördan mellan dem och andra förvärvsarbetande hustrur som inte hade sådana särskilda utgifter.

En annan viktig ändring skedde år 1962 då rätt till förvärvsavdrag utsträcktes till att omfatta såväl ensamstående kvinna som ensamstående man under förutsättning att han eller hon hade hemmavarande barn under 16 år. Detta innebar ett avsteg från tidigare principer i två avseenden nämligen dels att avdraget var hårt knutet till samtaxering mellan makar dels att det endast kunde ifrågakomma för kvinna. Härigenom togs ett viktigt steg ifråga om förändring av avdraget från att utgöra en kompensation för det hushållsarbete som gift kvinna förhindrades utföra i hemmet till ett omkostnadsavdrag för den barntillsyn som nödvändiggjordes av förvärvsarbetet. Sin renodlade anknytning till förekomsten av barn fick avdraget genom 1970 års reform.

I prop. 1970:70 underströk departementschefen att dåvarande förvärvsavdrag som i princip anknutits till sammanlevnad mellan makar inte hörde hemma i ett system med renodlat individuell beskattning. Ett avskaffande av avdraget skulle dock innebära betydande skatteskärpningar absolut sett och ifråga om marginalskatt. Han var därför inte beredd att helt slopa förvärvsavdraget, men reglerna borde omarbetas och förenklas. Förvärvsavdrag skulle i fortsättningen medges endast då skattskyldig hade hemmavarande barn under 16 år. Beträffande makar skulle som ytterligare förutsättning gälla att båda hade inkomst av arbete. Förvärvsavdraget var att anse som kompensation för den merkostnad för barntillsyn som var nödvändig då båda föräldrarna förvärvsarbetade. I avvaktan på en ytterligare utbyggnad av samhällets barnstöd på bidrags- och serviceområdet borde denna merkostnad beaktas vid beskattningen i viss utsträckning.

Reglerna om förvärvsavdrag i 46 § 3 mom. KL innebär i korthet följande. Förvärvsavdrag är förbehållet skattskyldiga – ensamstående eller gifta – som har hemmavarande barn under 16 år och som under beskattningsåret haft A-inkomst. I fråga om makar fordras att antingen båda haft A-inkomst, varvid avdraget tillförs den make som haft den lägsta A-inkomsten, eller att den ene maken haft A-inkomst av jordbruksfastighet eller rörelse och

den andre maken utfört arbete i förvärvskällan utan att själv taxeras för sin arbetsinsats. Härvid motsvarar avdraget värdet av den medhjälpande makens arbetsinsats, dock högst 1 000 kr. I övriga fall är avdraget i fråga om inkomst av rörelse och jordbruksfastighet 25 % av nettointäkten och i fråga om inkomst av tjänst 25 % av inkomsten, i samtliga fall dock högst 2 000 kr.

Förvärvsavdragets utveckling under senare år belyses av följande sammanställning.

Inkomstår	Avdragsbelopp, milj. kr (avrundat)
1969	1 600
1970	1 750
1971	1 150
1972	1 300
1973	1 300
1974	1 500
1975	1 550

Antalet avdragsberättigade var inkomståret 1975 cirka 870 000 personer. Det genomsnittliga avdragsbeloppet för samtliga avdragsberättigade uppgick till 1 774 kr. Det totala skattebortfallet kan beräknas till drygt 600 milj. kr.

Den individuella skattelättnaden på grund av avdraget stiger med inkomsten. Skattelättnaden utgör samma procentandel av avdraget som den avdragsberättigades marginalskatt. Vid t. ex. en årsinkomst på 55 000 kr är marginalskatten år 1977 63 % och skattelättnaden på grund av förvärvsavdraget således (63 % av 2 000 kr =) 1 260 kr.

Förvärvsavdraget utnyttjas framförallt av inkomsttagare med relativt låga inkomster. Antalet avdragsberättigade och det totala avdragsbeloppet avtar med stigande inkomst. (Jfr *tabell 6.8.)* Detta beror bl. a. på att förvärvsavdrag medges den av makarna som har lägst A-inkomst. En uppräkning till 1977 års inkomstnivå medför att avdraget utnyttjas av inkomsttagare med något högre bruttoinkomster men den totala bilden ändras inte.

Överväganden

Förvärvsavdragets ställning har växlat under åren. Från att ha varit avsett att vara kompensation för den arbetsinsats som gift kvinna på grund av förvärvsarbete hindrades att nedlägga i hemmet har det fått ställning av ett omkostnadsavdrag för barntillsyn för förvärvsarbetande föräldrar.

Avdraget företer på så sätt likheter med skattereduktionen att det är schablonartat bestämt oberoende av antalet barn. I de flesta fall uppgår avdraget till ett fast krontalsbelopp även om det formellt relateras till arbetsinkomsten. Åldersgränsen för barn – 16 år – kan dessutom knappast sägas vara den, där kostnader för barntillsyn normalt inte lägre förekommer. Det bör påpekas att kostnader för barntillsyn inte på annat sätt är avdragsgilla vid inkomstbeskattningen.

Tabell 6.8 Skattskyldiga med förvärvsavdrag, fördelade efter bruttoinkomsten, 1976 års taxering

Brutto-inkomst, 1 000 kr	Antal skattskyldiga med förvärvsavdrag		Förvärvsavdragssumma	
	Absoluta tal	Procent av antal skatt-skyldiga	Totalt, milj. kr	Genomsnitt per skatt-skyldig, kr
0– 10	159 727	18,6	180,2	1 128
10– 20	190 787	17,4	364,2	1 909
20– 30	194 441	23,7	384,4	1 977
30– 40	161 906	18,2	307,5	1 899
40– 50	96 643	10,1	187,5	1 940
50– 60	36 549	6,9	65,5	1 793
60– 80	20 038	5,1	37,4	1 865
80–100	4 215	3,5	6,9	1 649
100–500	3 672	3,3	6,3	1 727
500–	30	4,0	0,1	1 733
Samtliga	868 008	15,0	1 540,0[a]	1 774

[a] Varav 1 362 milj. kr för löntagare,
74 milj. kr för företagare,
24 milj. kr för ungdomar,
11 milj. kr för pensionärer och
68 milj. kr för övriga som inte kunnat klassificeras.

Källa: RRV:s taxeringsstatistiska undersökning.

Beträffande skattereduktionen anser vi, som framgår av avsnitt 6.1.7, att den principiellt bör avskaffas men på grund av svårigheterna att på annat sätt kompensera de ekonomiskt drabbade familjetyperna avstår vi från att föreslå någon ändring.

Vi anser att samhällets stöd till barnfamiljer bör lämnas på det sociala området och inte genom åtgärder vid beskattningen. Med hänsyn till att förvärvsavdraget delvis har ställning av omkostnadsavdrag innebär detta emellertid inte med nödvändighet att också detta avdrag i princip borde avskaffas.

Vi finner därför inte anledning att föreslå avskaffande av det hänsynstagande till förvärvsarbetande föräldrars särskilda omkostnader som förvärvsavdraget innebär. Ej heller föreslår vi någon ändring däri.

6.2.3 *Skattereduktion för ensamstående med barn*

Ogift skattskyldig som har hemmavarande barn under 18 år är berättigad till skattereduktion med 1 800 kr. Denna grupp skattskyldiga beskattades före 1970 års reform enligt reglerna för gifta och medgavs således dubbla ortsavdrag. För att efter skatteomläggningen kompensera dem för förlusten härav infördes skattereduktionen för dem.

Skattereduktion för ensamstående med barn utgår oberoende av inkomst och kan betraktas som ett allmänt ekonomiskt stöd.

Av de statistiska uppgifter som lämnades i avsnitt 6.1.7 och som huvudsakligen avser inkomståret 1974 framgår beträffande ensamstående med barn bl. a. följande. Denna grupp hade genomgående lägre inkomster än gifta och av det totala avdragsbeloppet för ensamstående utnyttjades hälften av ensamstående med bruttoinkomster under 25 000 kr.

Överväganden

Skattereduktionen för ensamstående med barn innebär att man för denna grupp vid beskattningen tar hänsyn till kostnaderna för hemmavarande barn, något som inte sker i fråga om sammanlevande föräldrar. Detta kan i viss mån, liksom beträffande det i avsnitt 6.2.4 nedan behandlade avdraget för underhåll av icke hemmavarande barn, motiveras av att ökade kostnader uppkommer, då föräldrarna inte sammanlever. Det är dessutom fråga om en grupp, som ofta har förhållandevis låga inkomster, något som tidigare torde ha varit fallet i än högre grad. Som vi tidigare anfört går utvecklingen mot att samhällets stöd till barnfamiljerna lämnas i annan form än genom förmåner vid beskattningen. Mot denna bakgrund borde i princip skattereduktionen för ensamstående med hemmavarande barn avskaffas.

I avsnitt 6.1.7 redovisades vad vi slutligen övervägde beträffande avskaffande av skattereduktionen och förvärvsavdraget. Det alternativ vi stannade för innebar att barnfamiljerna i stället skulle kompenseras med höjda barnbidrag och höjda bidragsförskott. En sådan ordning skulle emellertid ge upphov till oönskade effekter för ensamstående med barn. Ensamstående med ett resp. två barn skulle få försämrade ekonomiska förmåner medan däremot ensamstående med tre barn skulle ges ökat ekonomiskt stöd. (Se tabell 6.6.) Även om vi anser att ett ökat stöd till ensamstående med tre barn eller fler framstår som önskvärt anser vi det inte rimligt att det sker på sådant sätt att det leder till direkta försämringar för ensamstående med ett resp. två barn.

Vi anser det inte lämpligt att försämra den ekonomiska situationen för ensamstående med barn. Skattereduktion bör enligt vår mening alltjämt medges i dessa fall.

6.2.4 *Avdrag för underhåll av icke hemmavarande barn*

Enligt 46 § 2 mom. KL medges avdrag för underhåll av icke hemmavarande barn om barnet är under 18 år eller, om underhållet utgår på grund av dom, oavsett barnets ålder, dock högst med 2 500 kr för varje barn.[3]

Fram till år 1960 fick ensamstående med hemmavarande barn och ensamstående med underhållsskyldighet mot icke hemmavarande barn samma särskilda förmåner vid beskattningen, medan gift underhållsskyldig ej erhöll någon skattelättnad. Därefter beskattades ensamstående med barn i huvudsak som gift skattskyldig, medan den underhållsskyldige – oberoende av familjeställning – erhöll ett allmänt avdrag. Nuvarande beloppsgräns gäller sedan 1974 års taxering.

Avdraget har från principiell synpunkt kritiserats i olika sammanhang. Å andra sidan har åtskilliga önskemål om höjning av beloppsgränsen fram-

[3] En redogörelse för de civilrättsliga reglerna om underhållsskyldighet lämnas i avsnitt 8.2.2.

förts med hänvisning till den socialt och ekonomiskt svåra situation, vari många underhållsskyldiga befinner sig.

I reglerna om statskommunala bostadsbidrag har nyligen vidtagits en ändring (SFS 1977:391) i syfte att underlätta för förälder med icke hemmavarande barn att inneha en bostad som är tillräckligt stor för att föräldern skall kunna ta emot barnet för någon tids vistelse.

Familjelagssakkunniga har i maj 1977 framlagt ett delbetänkande Underhåll till barn och frånskilda (SOU 1977:37), som innehåller förslag avsedda att lätta den ekonomiska bördan för föräldrar med underhållsskyldighet mot barn. Förslagen innebär bl. a. att underhållsskyldigheten uttryckligen görs beroende av den ekonomiska möjligheten därtill, att underhållsbidragen fortlöpande skall anpassas till den underhållsskyldiges ekonomiska situation, att han alltid skall förbehållas tillräckligt belopp för sin egen och sin familjs försörjning samt viss del av överskottet därutöver samt att den underhållsskyldige skall ha viss rätt att från bidraget avräkna sina egna kostnader vid längre besök av barnet.

Överväganden och förslag

Rätten till avdrag för underhåll av icke hemmavarande barn framstår visserligen formellt som ett – beloppsmässigt begränsat – avdrag för en faktisk kostnad (underhållsbidraget). Med ett sådant synsätt står avdragsrätten i strid med allmänna principer i fråga om periodiskt understöd till underårig. Dessutom innebär den att underhållsskyldiga får en förmån vid beskattningen i jämförelse med de fullständiga familjerna.

Avdraget bör enligt vår mening i stället ses som ett av de kvarvarande moment i beskattningen, som tar hänsyn till familjesituation och försörjningsbörda. Det bör alltså jämställas med den skattereduktion som medges gift med hemmamake och ensamstående med hemmavarande barn. Med detta synsätt har avdraget mera karaktären av ett allmänt ekonomiskt stöd än av ett omkostnadsavdrag. Det kan då med visst fog beskrivas som ett schablonavdrag om 2 500 kr för varje barn, som dock inte får överstiga utgivet underhållsbidrag. Liksom beträffande ensamstående med barn kan stödet motiveras med de särskilda kostnader som uppkommer för barnet då föräldrarna inte sammanlever.

Som framgår av avsnitt 6.2.3 anser vi att skattereduktionen för ensamstående med barn i princip bör avskaffas. Vi avstår dock från att framlägga något förslag därom med hänsyn till de försämrade förmåner detta skulle innebära för de skattskyldiga som nu har skattereduktion.

Motsvarande principiella synpunkter bör enligt vår mening läggas på avdraget för underhåll av icke hemmavarande barn. Rätten till avdrag kan dock givetvis inte borttagas utan en motsvarande lättnad i underhållsskyldigheten.

Allmän enighet torde råda om att många underhållsskyldiga befinner sig i en ekonomiskt svår situation och att åtgärder för att förbättra deras förhållanden framstår som starkt påkallade. Som vi tidigare framhållit anses emellertid numera åtgärder för att stärka barnfamiljernas ekonomi böra ske inom sociallagstiftningens ram och inte inom beskattningen. Eftersom olika

förmåner till barnfamiljer minskar barnets behov av underhållsbidrag, framstår det som naturligt att motsvarande lättnad av den underhållsskyldiges ekonomiska börda skall ske inom ramen för de civilrättsliga reglerna om underhållsskyldighet. Förslag i detta hänseende har ju också nyligen framlagts. Även den vidtagna ändringen i fråga om statskommunala bostadsbidrag innebär ju en åtgärd på det sociala området till förmån för de underhållsskyldiga.

Vi anser således att åtgärder för att förbättra de underhållsskyldigas ekonomiska situation i princip bör ske på annat sätt än genom ökade förmåner vid beskattningen. Förslag till sådana åtgärder har nyligen framlagts. Med hänsyn till det omedelbara behovet av ökat ekonomiskt stöd ser vi det emellertid inte som rimligt att enbart hänvisa till eventuella reformer på andra rättsområden. Vi föreslår därför en höjning av beloppsgränsen med 500 kr till 3 000 kr för varje barn. Samtidigt vill vi framhålla att andra åtgärder för att lätta bördan för de underhållsskyldiga naturligtvis kan rubba förutsättningarna för vårt förslag.

Den föreslagna höjningen beräknas för år 1979 medföra ett skattebortfall på omkring 50 milj. kr.

7 Folkpensionärerna

7.1 Pensionsförmåner

Den allmänna pensioneringen enligt AFL omfattar folkpension och allmän tilläggspension (ATP). Inom båda dessa system utgår pension i form av ålderspension, förtidspension och familjepension (änkepension och barnpension). Dessutom förekommer inom folkpensioneringen vissa särskilda förmåner. Genom lagen (1975:380) om delpensionsförsäkring, som trädde i kraft den 1 juli 1976, ges möjligheter till delpension i kombination med deltidsarbete.

I syfte att anpassa de allmänna pensionsförmånernas storlek till penningvärdeutvecklingen, relateras dessa jämte flertalet av de särskilda förmånerna till det s. k. basbeloppet. Detta, som fastställs varje månad, följer på grundval av konsumentprisindex skiftningar i prisläget. Basbeloppet för december månad 1977 uppgår till 11 800 kr.

7.1.1 *Folkpensionsförmåner*

Folkpensioneringen omfattar både generella och särskilda förmåner. Av de senare är vissa inkomstprövade. De generella förmånerna är ålderspension, förtidspension och familjepension i form av av änkepension och barnpension.

De särskilda förmånerna är barntillägg, handikappersättning och vårdbidrag samt pensionstillskott. Hit kan även räknas kommunalt bostadstillägg, hustrutillägg och vissa änkepensioner, vilka samtliga är inkomstprövade.

Bestämmelser om ovannämnda förmåner finns i AFL samt i lagen (1969:205) om pensionstillskott och lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension.

Rätt till *ålderspension* inträder när den försäkrade fyller 65 år. Det finns möjligheter att begära ålderspension från tidigast 60 års ålder (= förtida uttag). Å andra sidan kan en försäkrad uppskjuta sitt pensionsuttag till efter 65-årsåldern genom att vänta med sin pensionsansökan till en senare tidpunkt (= uppskjutet uttag). Vid förtida uttag reduceras pensionen och vid uppskjutet uttag uppräknas den.

Ålderspension som tas ut vid 65 år utgår för år räknat för ensamstående pensionär med 95 % av basbeloppet, dvs. 11 210 kr vid nuvarande basbelopp om 11 800 kr (december 1977). För gift försäkrad, vars make uppbär folkpension i form av ålderspension eller hel förtidspension, utgår ålderspension

för år räknat med 77,5 % av basbeloppet, dvs. med 9 145 kr. Om den försäkrades make uppbär två tredjedelar av hel förtidspension eller halv förtidspension utgår ålderspension i förra fallet med 83 1/3 och i senare fallet med 86 1/4 % av basbeloppet dvs. 9 833 resp. 10 178 kr per år.

Den som fyllt 16 år och som inte har ålderspension kan vid arbetsoförmåga ha rätt till *förtidspension* till dess han börjar uppbära ålderspension eller fyller 65 år. Hel förtidspension utgår med samma belopp som ålderspension men kan utgå med två tredjedelar eller hälften.

När det gäller att beräkna ålders- eller förtidspension, skall gift person som stadigvarande lever åtskild från sin make behandlas som ogift såvida inte särskilda skäl leder till annan bedömning. Detta betyder att makar behandlas som gifta endast om de lever tillsammans eller bara tillfälligt bor åtskilda. Å andra sidan skall de som lever tillsammans utan att vara gifta med varandra behandlas som makar, om de tidigare varit gifta med varandra eller har eller har haft gemensamt barn.

Familjepension utgår i form av änkepension och barnpension.

Full *änkepension* utgår med samma belopp som oreducerad ålderspension till ensamstående eller således med 95 % av basbeloppet. För att änkepension skall utgå med fullt belopp fordras att änkan antingen fyllt 50 år vid mannens död eller har vårdnaden om och stadigvarande sammanbor med barn under 16 år, som vid mannens död stadigvarande vistades i kvinnans eller makarnas gemensamma hem. Om änkan är yngre än 50 år och förutsättningen beträffande barn ej är uppfylld reduceras pensionen med 1/15 för varje år, som kvinnans ålder vid mannens död (eller när hon upphörde att ha barn under 16 år) understeg 50 år.

All änkepension enligt folkpensioneringen var före år 1960 inkomstprövad. Detta år avskaffades inkomstprövningen för den som blivit änka efter den 30 juni 1960. Änkepension till kvinna, som blivit änka före nämnda datum är däremot fortfarande inkomstprövad. Om dödsfallet inträffat under tiden den 1 juli 1958 – den 30 juni 1960 är dock en viss del av pensionen, det s. k. garantibeloppet, fri från inkomstprövning. I annat fall skall pensionen minskas med en tredjedel av inkomsten som överstiger 2 000 kr per år. Har den pensionsberättigade förmögenhet medför denna att årsinkomsten ökas med en tiondel av förmögenheten som överstiger 50 000 kr.

Barnpension utgår till barn under 18 år vars far eller mor eller båda föräldrar avlidit. Denna pension behandlas närmare i avsnitt 7.6.

Till förälder med ålders- eller förtidspension utgår *barntillägg* för varje barn under 16 år. Även styvföräldrar kan i vissa fall få barntillägg. Tillägget till hel ålders- eller förtidspension utgör 25 % eller, om barnet är berättigat till barnpension, 10 % av basbeloppet. Har den försäkrade halv ålderspension eller förtidspension med två tredjedelar eller halv förtidspension reduceras barntillägget i motsvarande mån. Barntillägget är inte inkomstprövat men det minskar om den försäkrade har tilläggspension. Minskningen utgör hälften av tilläggspensionen i den mån denna pension överstiger halva basbeloppet.

Handikappersättning utgår till handikappad som efter fyllda sexton år men före sextiofem år fått sin funktionsförmåga nedsatt på sådant sätt att han behöver mer tidskrävande hjälp av annan för sin dagliga livsföring eller för att förvärvsarbeta eller i övrigt har betydande ökade utgifter. Ersättning

utgår allt efter hjälpbehovets omfattning eller merutgifternas storlek med 60, 45 eller 30 % av basbeloppet.

Vårdbidrag tillkommer försäkrad förälder som vårdar handikappat barn under 16 år. Bidraget utgår allt efter tillsyns- och vårdbehovets omfattning och merutgifternas storlek med belopp som motsvarar hel eller halv förtidspension jämte pensionstillskott för ensamstående.

Pensionstillskott utgår som komplettering till folkpension, förtidspension eller änkepension till pensionärer som inte har ATP eller som har låg ATP. Tillskottet utgår med samma belopp för ogift som för gift pensionär.

Systemet innebär att folkpensionerna under en bestämd tidsperiod skall höjas till viss garantinivå. Under tiden den 1 juli 1976–den 30 juni 1977 utgjorde pensionstillskottet till ålderspension och änkepension 25 % av basbeloppet. Tillskottet höjs därefter med 4 % av basbeloppet varje budgetår för att den 1 juli 1981 uppgå till 45 % av basbeloppet. För förtidspensionärer fördubblades pensionstillskotten fr. o. m. den 1 juli 1976 och pensionstillskottens garantinivå höjs för dessa successivt till 90 % av basbeloppet under en femårsperiod. Pensionstillskotten är enligt huvudregeln ej inkomstprövade. Men med hänsyn till syftet med pensionstillskottet kan ATP i form av ålders-, förtids- eller änkepension reducera tillskottet. Pensionstillskottet skall reduceras i den mån summan av tillskottet och ATP överstiger nyssnämnda slutliga garantinivå, och det kommer således inte alls att utgå om pensionären redan genom ATP når garantinivån.

Följande förmåner – hustrutillägg och kommunala bostadstillägg samt änkepension i anledning av dödsfall före den 1 juli 1960 – är inkomstprövade.

Hustrutillägg tillkommer hustru till den som fyllt 65 år och uppbär ålderspension eller dessförinnan fått förtidspension. I regel fordras att hustrun fyllt 60 år och att makarna varit gifta minst 5 år. Dispens kan i särskilda fall ges från dessa båda krav. Tillägget utgår endast så länge hustrun inte själv har folkpension av något slag. Rätten till tillägg upphör när hon fyller 65 år. Oreducerat hustrutillägg motsvarar skillnaden mellan å ena sidan ålderspension och pensiontillskott för två makar och å andra sidan ålderspension och pensionstillskott för ensamstående. Vid denna beräkning skall man utgå från de pensionsbelopp som gäller vid uttag fr. o. m. 65-årsmånaden. Beträffande inkomstprövningen gäller samma regler som för kommunalt bostadstillägg vilket behandlas nedan.

Kommun kan fatta beslut om att *kommunalt bostadstillägg* skall utges i kommunen. Sådant tillägg har numera införts i alla kommuner. Tillägget utgår till den som är mantalsskriven i kommunen och som uppbär folkpension i form av ålderspension, förtidspension, änkepension eller hustrutillägg. Kommunen svarar i princip för finansieringen av tilläggen och bestämmer själv efter vilka grunder de skall utgå. Vissa regler måste dock iakttagas. För det första är det inte tillåtet att fordra viss tids bosättning inom kommunen eller uppställa annat sådant villkor. För det andra måste nedan angivna inkomstprövningsregler följas. För pensionärer som bor på ålderdomshem eller liknande kan regeringen föreskriva begränsningar i rätten till kommunalt bostadstillägg.

Kommunerna har i huvudsak utformat grunderna för det kommunala bostadstillägget enligt något av följande tre alternativ. Ett alternativ innebär att tillägget utgår till alla pensionärer i kommunen med ett generellt belopp

som är oberoende av bostadens standard och faktiska kostnad. Ett annat alternativ innebär att tillägget är knutet till den faktiska bostadskostnaden och det tredje alternativet innebär att tillägget utgår dels med ett generellt belopp, dels med ett belopp som är knutet till bostadskostnaden. De kommuner som knyter tillägget till bostadskostnaden har maximerat tillägget, antingen genom att ange ett högsta belopp, för vilket tillägg kan utgå, eller genom att ange en största lägenhetsstorlek som berättigar till tillägg.

Bostadstilläggets maximala grundbelopp, dvs. beloppet före inkomstreduceringen, varierar kommunerna emellan. I oktober 1976 var kommunernas genomsnittliga maximibelopp drygt 4 000 kr. 25 kommuner hade maximibelopp, som understeg 3 000 kr. Ca 190 kommuner hade belopp som låg mellan 3 000 kr och 5 000 kr och återstoden hade högre maximibelopp än 5 000 kr.[1]

För hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg gäller samma inkomstprövningsregler. Dessa innebär att tillägget skall minskas med en tredjedel av den pensionsberättigades årsinkomst i den mån den överstiger 3 000 kr för makar gemensamt och 2 000 kr för ensamstående. Med årsinkomst avses den inkomst som någon kan antas komma att få den närmaste tiden. Såsom årsinkomst räknas inkomster av alla slag, såsom tjänstepension, arbetsinkomst, ränteinkomst och inkomst av fastighet. Som inkomst räknas däremot inte bl. a. allmänt barnbidrag, folkpension, tilläggspension till den del den föranlett minskning av pensionstillskott eller av barntillägg, livränta enligt lagen om yrkesskadeförsäkring, i vad den har avdragits från pension, eller understöd från anförvant. Som inkomst räknas inte heller vuxenstudiebidrag enligt studiestödslagen eller utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning.

Vid uppskattning av förmögenhets avkastning skall denna höjas med 10 % av det belopp som överstiger 60 000 kr för den som är gift (för makar tillhopa 120 000 kr) och 75 000 kr för annan pensionsberättigad. Beträffande sammanlevande makar skall årsinkomsten för var och en av dessa beräknas utgöra hälften av deras sammanlagda årsinkomst och värdet av förmögenheten beräknas utgöra hälften av deras sammanlagda förmögenhet.

Varken hustrutillägg eller kommunalt bostadstillägg utgår till den som får ålderspension före 65 års ålder. Då rätt till såväl hustrutillägg som bostadstillägg föreligger skall minskningen i första hand göras från bostadstillägget och därefter från hustrutillägget.

Fr. o. m. den 1 januari 1978 gäller vissa nya regler för bostadsbidrag till folkpensionärer m. fl. (SFS 1977:392). Reglerna innebär i korthet att folkpensionärer utan barn kan få statskommunalt bostadsbidrag när reglerna för detta ger ett gynnsammare utfall än reglerna för kommunalt bostadstillägg till folkpensionär. För dem som har haft rätt också till kommunalt bostadstillägg till folkpension utgår det statskommunala bostadsbidraget som ett utfyllnadsbidrag. Belopp som utgår i kommunalt bostadstillägg till folkpension räknas bort från vad som kan utgå i statskommunalt bostadsbidrag. Det innebär att ingen som får statskommunalt bostadsbidrag kan få högre sammanlagt bidragsbelopp än som kan utgå enligt reglerna för detta bidrag (se avsnitt 5.2).

Antalet folkpensionärer under senare år framgår av *tabell 7.1*[2]

[1] Uppgifterna hämtade från prop 1976/77:100 bilaga 16.

[2] Tabellen hämtad från prop. 1976/77:100 bil. 8.

Tabell 7.1 Antalet folkpensionärer

I början av år	Ålders-pension	Förtids-pension	Hustru-tillägg	Änke-pension	Barn-pension	Handi-kapp-ersätt-ning[a]	Summa	Kommunalt bostads-tillägg
1960	738 800	143 100	33 700	55 000	27 000	–	997 600	538 000
1965	827 200	150 600	41 700	84 400	35 900	5 200	1 145 000	580 700
1970	946 600	187 900	53 700	100 700	34 300	10 700	1 333 900	657 900
1975	1 061 700	288 900	68 000	105 800	44 600	12 800	1 581 800	739 000
1977[a]	1 283 000	250 000	51 000	88 300	43 500	34 500	1 750 300	820 000
1980[b]	1 351 000	260 000	54 000	89 000	44 000	51 500	1 849 500	900 000
Genomsnittlig årlig ökning								
1960–1964	17 700	1 500	1 600	5 900	1 800	1 000	29 500	8 500
1965–1969	23 900	7 450	2 400	3 250	– 300	1 100	37 800	15 450
1970–1974	23 000	20 200	2 850	1 000	2 050	400	49 600	14 200
1975–1979[b]	57 900	– 5 800	– 2 800	– 3 400	– 100	7 700	53 500	32 200

[a] För tid före den 1 juli 1975 är handikappersättning i form av invaliditetstillägg inte inräknad.
[b] Beräknat. Utvecklingen åren 1975–1979 påverkas till stor del av sänkningen av pensionsåldern till 65 år den 1 juli 1976.

7.1.2 *Allmän tilläggspension*

Tilläggspensioneringen innefattar ålderspension, förtidspension och familjepension som utgår utöver folkpensionen. Rätten till tilläggspension grundas på de arbetsinkomster den försäkrade haft under sin aktiva tid. Den intjänade pensionsrätten är avgörande för pensionens storlek. Pensionen utgår fr. o.m. den månad den försäkrade fyller 65 år med möjlighet till förtida och uppskjutet uttag efter samma regler som inom folkpensioneringen.

Särskilda övergångsregler gäller. Dessa innebär att personer som är födda år 1914 och senare har möjlighet att få full pension, medan de som är födda åren 1896–1913 maximalt kan få så många tjugondelar av full pension som antalet år fr. o. m. år 1960 t. o. m. det år vederbörande fyller 65 år. Slutligen skall framhållas att även förtidspension, änkepension och barnpension kan utgå enligt ATP:

Antalet pensionärer, som uppbär allmän tilläggspension under senare år framgår av *tabell 7.2*.[3]

7.2 Beskattningsregler m. m.

7.2.1 *Skatteplikt*

Enligt 31 och 32 §§ KL med anvisningar är folkpensionsförmånerna i princip skattepliktiga. Kommunalt bostadstillägg och handikappersättning har dock enligt 19 § KL undantagits från beskattning. De skattepliktiga folkpensionsförmånerna behandlas som A-inkomst. Detta betyder att makars folkpensioner särbeskattas vid den statliga inkomstbeskattningen. Vidare kan folkpensionsförmånerna grunda rätt till förvärvsavdrag.

[3] Tabellen hämtad från prop. 1976/77:100 bil. 8.

Tabell 7.2 ATP:s utveckling

Antal pensionärer i början av år	Ålders-pension	Förtids-pension	Änke-pension	Barn-pension	Summa
1963	2 500	4 500	6 400	4 200	17 600
1965	51 300	17 600	19 600	12 700	101 200
1970	224 600	70 300	68 100	30 000	393 000
1975	419 900	173 700	136 400	40 000	770 000
1977[a]	622 000	158 000	168 000	42 000	990 000
1980[a]	740 000	165 000	210 000	45 000	1 160 000
Genomsnittlig årlig ökning					
1965–1969	34 650	10 550	9 700	3 450	58 350
1970–1974	39 050	20 700	13 650	2 000	75 400
1975–1979[a]	64 000	– 1 700	14 700	1 000	78 000

[a] Beräknat. Utvecklingen 1975–1980 påverkas till stor del av sänkningen av pensionsåldern till 65 år den 1 juli 1976.

Även om folkpensionsförmånerna således i princip behandlas som andra skattepliktiga tjänsteintäkter, kommer de ändå ofta att undantas från beskattning på grund av reglerna om extra avdrag för nedsatt skatteförmåga.

7.2.2 *Extra avdrag*

Enligt 50 § 2 mom. fjärde stycket KL är skattskyldig vars inkomst till icke obetydlig del utgjorts av folkpension – om särskilda omständigheter inte föranleder annat – berättigad till avdrag för nedsatt skatteförmåga.

Som folkpension räknas i detta sammanhang bl. a. ålders-, förtids- och änkepension samt ATP i den mån den föranlett avräkning av pensionstillskott. Även hustrutillägg behandlas som folkpension. Som folkpension räknas däremot inte barnpension eller vårdbidrag.

Vid beräkning av extra avdrag görs en inkomstprövning. Avdraget skall i första hand bestämmas med hänsyn till storleken av den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten.

Reglerna för beräknande av extra avdrag har i vissa avseenden ändrats fr. o. m. inkomståret 1976. Dessförinnan beräknades avdraget för gifta pensionärer med hänsyn till makarnas sammanlagda inkomst och förmögenhet. Ett första avsteg från detta sambeskattningsmoment togs fr. o. m. inkomståret 1975 när den regeln infördes att utan hänsyn till makes inkomst och oberoende av förmögenhet en folkpensionär har rätt till avdrag med minst 500 kr om hans statligt taxerade inkomst inte överstiger 36 000 kr. Överstiger inkomsten 36 000 kr reduceras minimiavdraget med 20 % av överskjutande inkomstbelopp. Vid taxerad inkomst på 38 500 kr är minimiavdraget helt avtrappat.

Fr. o. m. inkomståret 1976 individualiserades avdraget helt. De nya reglerna innebär för makar och med sådana i taxeringshänseende likställda att det extra avdraget beräknas för varje make för sig med hänsyn endast

till hans egna inkomster. Fråga om jämkning av avdraget prövas emellertid fortfarande med hänsyn till värdet av makarnas sammanlagda skattepliktiga förmögenhet.

Enligt de regler som gällde före år 1976 var skattskyldig, som vid sidan av folkpensionen haft annan inkomst, berättigad till ett med hänsyn till omständigheterna jämkat avdrag. RSV fastställde normer för beräkning av avdraget. Enligt verkets anvisningar var avdragets storlek beroende av den till statlig inkomstskatt taxerade inkomstens storlek.

Det maximala avdraget avpassades så att beskattningsbar inkomst inte uppkom så länge den taxerade inkomsten inte översteg viss nivå. Denna skattefria nivå motsvarade för ensamstående pensionär den taxerade inkomst som erhölls om han inte hade andra inkomster än hel folkpension, pensionstillskott och en sidoinkomst på högst 1 500 kr. För makar låg den skattefria nivån på en taxerad inkomst motsvarande hel folkpension för ett pensionärspar, pensionstillskott för båda makarna och en sidoinkomst på 2 000 kr.

I samband med att individuell inkomstprövning infördes fr. o. m. inkomståret 1976 ändrades och lagfästes reglerna för beräknande av extra avdrag. Den skattefria nivån bestäms därefter med utgångspunkt från storleken av folkpensionens grundbelopp för ogift resp. gift pensionär vars make också har folkpension (95% resp. 77,5 % av basbeloppet) jämte en sidoinkomst på 3 800 kr minskat med schablonavdrag på 100 kr. När den taxerade inkomsten är högre avtrappas det maximala avdraget med 40 % av överskjutande belopp. Avdraget skall vidare jämkas om den skattskyldige eller hans make har förmögenhet. Enligt anvisningarna till 50 § KL skall därvid hänsyn inte tas till förmögenhet under 75 000 kr. Förmögenhet mellan 75 000 och 125 000 kr skall föranleda jämkning av avdraget. Överstiger förmögenheten 125 000 kr skall avdrag inte medges. Särskilda regler gäller vid värdering av egnahem, fritidsfastigheter och jordbruksfastigheter som används för bostadsändamål.

En folkpensionär kan utöver det nu behandlade extra avdraget, tillerkännas avdrag med högre belopp om skatteförmågan varit nedsatt till följd av långvarig sjukdom eller andra sådana omständigheter.

I prop. 1977/78:49 föreslås vissa ändringar beträffande folkpensionärernas beskattning. Den särskilda skattereduktionen, som f. n. uppgår till 250 kr och som inte tillfaller folkpensionärer med extra avdrag, föreslås tillkomma även dessa. Den föreslås därjämte bli höjd till 400 kr. Å andra sidan sänks det extra avdraget. Detta skall enligt förslaget beräknas efter en inkomst om folkpension jämte sidoinkomst på 3 300 kr minskat med schablonavdrag på 100 kr. Vidare föreslås att reglerna om minimiavdrag skall upphöra att gälla. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1978.

De särskilda reglerna för folkpensionärer leder till att dessa får lägre skatt än skattskyldiga i aktiv ålder i motsvarande inkomstskikt. Detta framgår av *tabellerna 7.3 och 7.4*

Tabell 7.3 Total inkomstskatt för ensamstående folkpensionär jämfört med total inkomstskatt för ensamstående skattskyldig i aktiv ålder år 1978

Kommunal utdebitering = 28:50 kr.
Vid beräkning av extra avdrag för folkpensionär har förutsatts att priserna ökar med 8 % per år från september 1977.

Taxerad inkomst, kr	Total inkomstskatt, kr.		Skillnad i skatt mellan folkpensionär och skattskyldig i aktiv ålder, kr
	Folkpensionär	Skattskyldig i aktiv ålder	
10 000	0	1 277	– 1 277
15 000	0	2 802	– 2 802
20 000	1 765	4 337	– 2 572
25 000	3 900	5 962	– 2 062
30 000	6 157	7 607	– 1 450
35 000	8 556	9 457	– 901
40 000	11 369	11 547	– 178
45 000	13 797	13 797	± 0
50 000	16 302	16 302	± 0

Tabell 7.4 Total inkomstskatt för makar som båda är folkpensionärer jämfört med total inkomstskatt för makar i aktiv ålder år 1978. Makarna förutsätts ha lika stora inkomster

Kommunal utdebitering = 28:50 kr.
Vid beräkning av extra avdrag för folkpensionär har förutsatts att priserna ökar med 8 % per år från september 1977.

Makarnas sammanlagda taxerade inkomst, kr	Total inkomstskatt, kr.		Skillnad i skatt mellan folkpensionärer och skattskyldiga i aktiv ålder, kr
	Folkpensionärer	Makar i aktiv ålder	
10 000	0	0	± 0
15 000	0	1 030	– 1 030
20 000	0	2 554	– 2 554
25 000	0	4 080	– 4 080
30 000	1 030	5 604	– 4 574
35 000	3 164	7 130	– 3 966
40 000	5 300	8 674	– 3 374
50 000	9 650	11 924	– 2 274
60 000	14 200	15 214	– 1 014
70 000	18 914	18 914	± 0
80 000	23 094	23 094	± 0
100 000	32 604	32 604	± 0

Tabell 7.5 Disponibel inkomst och marginaleffekter för ensamstående pensionär samt bruttoinkomst som krävs för att ensamstående i aktiv ålder skall ha samma disponibla inkomst som pensionären år 1978.[a] Hyra = 500 kr/mån.

Kommunal utdebitering = 28:50 kr. Priserna har förutsatts öka med 8 % per år från september 1977

Ensamstående folkpensionär													
Sido-inkomst[b]	Ålders-pension	Pensions-tillskott	Brutto-inkomst (= kol. 1 + kol. 2 + kol. 3)	Extra avdrag	Skatt	KBT och/ eller statskomm. bostadsbidrag	Disponibel inkomst (kol. 4 – kol. 6 + kol. 7)	Total marginaleffekt vid ökad sidoinkomst	därav beroende på			Bruttoinkomst som krävs för att ensamstående i aktiv ålder skall ha samma disp. ink. (kol. 8) som pensionären	Differens (kol. 13–kol. 4)
									skatteskala	avtrappning av			
										extra avdrag	KBT		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
0	11 778	3 853	15 631	10 200	0	6 000	21 631	27,1	19,4	7,7	0,0	26 641	+11 010
1 000	11 778	3 853	16 631	9 800	271	6 000	22 360					27 727	+11 096
2 000	11 778	2 964	16 742	9 800	301	6 000	22 441	..	..	..	..	27 841	+11 099
3 000	11 778	1 964	16 742	9 800	301	6 000	22 441	..	..	..	..	27 841	+11 099
4 000	11 778	964	16 742	9 800	301	6 000	22 441	..	..	..	..	27 841	+11 099
5 000	11 778	0	16 778	9 700	332	6 000	22 446	..	..	..	..	27 846	+11 068
6 000	11 778	0	17 778	9 300	759	5 951	22 970	47,6	30,5	12,2	4,9	28 597	+10 819
7 000	11 778	0	18 778	8 900	1 186	5 618	23 210	76,0	30,5	12,2	33,3	28 967	+10 189
8 000	11 778	0	19 778	8 500	1 613	5 284	23 449	76,1	30,5	12,2	33,4	29 336	+ 9 558
9 000	11 778	0	20 778	8 100	2 040	4 951	23 689	76,0	30,5	12,2	33,3	29 674	+ 8 896
10 000	11 778	0	21 778	7 700	2 467	4 618	23 929	76,0	30,5	12,2	33,3	30 060	+ 8 282
11 000	11 778	0	22 778	7 300	2 894	4 284	24 168	76,1	30,5	12,2	33,4	30 445	+ 7 667
12 000	11 778	0	23 778	6 900	3 321	3 951	24 408	76,0	30,5	12,2	33,3	30 831	+ 7 053
13 000	11 778	0	24 778	6 500	3 748	3 618	24 648	76,0	30,5	12,2	33,3	31 217	+ 6 439
14 000	11 778	0	25 778	6 100	4 175	3 284	24 887	76,1	30,5	12,2	33,4	31 602	+ 5 824
15 000	11 778	0	26 778	5 700	4 630	2 951	25 099	78,8	32,5	13,0	33,3	31 887	+ 5 109
16 000	11 778	0	27 778	5 300	5 085	2 618	25 311	78,8	32,5	13,0	33,3	32 245	+ 4 467
17 000	11 778	0	28 778	4 900	5 540	2 284	25 522	78,9	32,5	13,0	33,4	32 602	+ 3 824
18 000	11 778	0	29 778	4 500	5 995	1 951	25 734	78,8	32,5	13,0	33,3	32 923	+ 3 145
19 000	11 778	0	30 778	4 100	6 450	1 618	25 946	78,8	32,5	13,0	33,3	33 245	+ 2 467

[a] Enligt förslaget i prop. 1977/78:49.

[b] För folkpensionärer har sidoinkomsten förutsatts utgöras helt av ATP upp till en sidoinkomst på 4 964 kr. Vid högre sidoinkomst har minst 4 964 kr förutsatts utgöra ATP. I de inkomstlägen där pensionstillskottet avräknas mot ATP är det ej meningsfullt att ange marginaleffekt vilket i tabellen utmärks med ..

Tabell 7.5 (forts.)

Ensamstående folkpensionär													
Sido-inkomst[b]	Ålders-pension	Pensions-tillskott	Brutto-inkomst (= kol. 1 + kol. 2 + kol. 3)	Extra avdrag	Skatt	KBT och/ eller statskomm. bostadsbidrag	Disponibel inkomst (kol. 4 – kol. 6 + kol. 7)	Total marginaleffekt vid ökad sidoinkomst	därav beroende på			Bruttoinkomst som krävs för att ensamstående i aktiv ålder skall ha samma disp. ink. (kol. 8) som pensionären	Differens (kol. 13–kol. 4)
									skatte-skala	avtrappning av			
										extra avdrag	KBT		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
20 000	11 778	0	31 778	3 700	6 905	1 440[c]	26 313	63,3	32,5	13,0	17,8	33 831	+ 2 053
22 000	11 778	0	33 778	2 900	7 863	1 440[c]	27 355	47,9	34,2	13,7	0,0	35 944	+ 2 166
25 000	11 778	0	36 778	1 700	9 416	1 260[c]	28 622	57,8	37,0	14,8	6,0	38 703	+ 1 925
30 000	11 778	0	41 778	0	12 259	660[c]	30 179	68,9	42,4	14,5	12,0	42 315	+ 537
35 000	11 778	0	46 778	0	14 589	30[c]	32 219	59,2	46,6	0,0	12,6	46 907	+ 129
40 000	11 778	0	51 778	0	17 190	0	34 588	52,6	52,0	0,0	0,6	51 778	± 0

[c] Bostadstillägget består helt eller delvis av statskommunalt bostadsbidrag.

Tabell 7.6 Disponibel inkomst och marginaleffekter för makar som båda är folkpensionärer samt bruttoinkomst som krävs för att makar i aktiv ålder utan barn skall ha samma disponibla inkomst som pensionärsparet. Makarna förutsätts ha lika stora inkomster. År 1978[a]. Hyra = 700 kr/mån.
Kommunal utdebitering = 28:50 kr. Priserna har förutsatts öka med 8 % per år från september 1977

Makar som båda är folkpensionärer											Bruttoinkomst som krävs för att ensamstående i aktiv ålder skall ha samma disp. ink. (kol. 8) som pensionärsparet	Differens (kol. 13–kol. 4)
Sido-inkomst[b]	Ålders-pension	Pensions-tillskott	Brutto-inkomst (= kol. 1 + kol. 2 + kol. 3)	Extra avdrag	Skatt	KBT och/eller statskomm. bostadsbidrag	Disponibel inkomst (kol. 4 – kol. 6 + kol. 7)	Total marginaleffekt vid ökad sidoinkomst	därav beroende på			
									skatteskala	avtrappning av extra avdrag	avtrappning av KBT	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
0	19 212	7 706	26 918	16 200	0	8 400	35 318	24,0	17,1	6,9	0,0	42 302	+15 384
2 000	19 212	7 706	28 918	15 400	480	8 400	36 838	..	..	..	..	45 092	+16 174
4 000	19 212	5 928	29 140	15 400	542	8 400	36 998	..	..	..	..	45 348	+16 208
6 000	19 212	3 928	29 140	15 400	542	8 400	36 998	..	..	..	..	45 348	+16 208
8 000	19 212	1 928	29 140	15 400	542	8 400	36 998	..	..	..	..	45 348	+16 208
10 000	19 212	0	29 212	15 400	602	8 400	37 010	..	..	..	..	45 360	+16 148
12 000	19 212	0	31 212	14 600	1 456	7 969	37 725	64,2	30,5	12,2	21,5	46 709	+15 497
14 000	19 212	0	33 212	13 800	2 310	7 302	38 204	76,0	30,5	12,2	33,3	47 568	+14 356
16 000	19 212	0	35 212	13 000	3 164	6 635	38 683	76,0	30,5	12,2	33,3	48 463	+13 251
18 000	19 212	0	37 212	12 200	4 018	5 969	39 163	76,0	30,5	12,2	33,3	49 323	+12 111
20 000	19 212	0	39 212	11 400	4 872	5 302	39 642	76,0	30,5	12,2	33,3	50 246	+11 034
24 000	19 212	0	43 212	9 800	6 580	3 969	40 601	76,0	30,5	12,2	33,3	51 935	+ 8 723
28 000	19 212	0	47 212	8 200	8 288	2 635	41 559	76,0	30,5	12,2	33,3	53 719	+ 6 507
32 000	19 212	0	51 212	6 600	10 104	1 410[c]	42 518	76,0	32,4	13,0	30,6	55 472	+ 4 260
36 000	19 212	0	55 212	5 000	11 924	930[c]	44 218	57,5	32,5	13,0	12,0	58 538	+ 3 326
40 000	19 212	0	59 212	3 400	13 744	450[c]	45 918	57,5	32,5	13,0	12,0	61 644	+ 2 432
45 000	19 212	0	64 212	1 400	16 164	0	48 048	57,4	34,6	13,8	9,0	64 942	+ 730
50 000	19 212	0	69 212	0	18 500	0	50 712	46,7	36,5	10,2	0,0	69 212	± 0
55 000	19 212	0	74 212	0	20 574	0	53 638	41,5	41,5	0,0	0,0	74 212	± 0
60 000	19 212	0	79 212	0	22 650	0	56 562	41,5	41,5	0,0	0,0	79 212	± 0
65 000	19 212	0	84 212	0	24 874	0	59 338	44,5	44,5	0,0	0,0	84 212	± 0

[a] Enligt förslaget i prop. 1977/78:49.

[b] För folkpensionärer har sidoinkomsten förutsatts utgöras helt av ATP upp till en sidoinkomst på 4 964 kr för vardera maken (dvs. för makarna gemensamt 9 928 kr). I de inkomstlägen där pensionstillskottet avräknas mot ATP är det ej meningsfullt att ange marginaleffekt vilket i tabellen utmärks med ..

[c] Bostadstillägget består helt eller delvis av statskommunalt bostadsbidrag.

7.2.3 *Marginaleffekter*

Av redogörelsen i tidigare avsnitt har framgått att pensionärer i vissa fall har särskilda förmåner såsom extra avdrag och kommunalt bostadstillägg. Dessa förmåner avtrappas successivt vid inkomster över viss nivå. Det extra avdraget avtrappas, som tidigare nämnts, med 40 % av den sidoinkomst som överstiger folkpensionen med 3 800 kr minskat med schablonavdrag på 100 kr. Inkomstprövningen av det kommunala bostadstillägget innebär att tillägget avtrappas med 33 1/3 % av den årsinkomst – beräknad på sätt som angivits i avsnitt 7.1.1 – som överstiger 2 000 kr för ensamstående och 1 500 kr för gift pensionär. Dessa avtrappningsregler tillsammans med statsskatteskalans progressiva utformning leder i många fall till kraftiga marginaleffekter vid inkomstökningar i de inkomstskikt där avtrappningen inträder.

Ytterligare marginaleffekter kan i vissa fall uppstå för folkpensionärer på grund av reglerna om differentierade avgifter för social hemhjälp och vård i ålderdomshem.

Marginaleffekterna i olika inkomstintervall framgår av *tabellerna 7.5 och 7.6*. Tabellerna visar att dessa effekter i breda inkomstskikt uppgår till mellan 70 och 80 %.

7.3 Tekniska alternativ till nuvarande utformning av beskattningsreglerna för folkpensionärer

Som framgått av redogörelsen ovan erhåller således folkpensionärer med låga inkomster ett särskilt avdrag från den taxerade inkomsten. Vi har undersökt och diskuterat några tekniska alternativ till nuvarande ordning. Två sådana modeller redovisas i detta avsnitt.

Den första modellen, vars effekter framgår av *tabell 7.7*, bygger på att det extra avdraget slopas och att skatt således uttas enligt samma principer för folkpensionärer som för skattskyldiga i aktiv ålder. För att kompensera pensionärerna för förlusten av det extra avdraget införs i stället ett bidrag. Detta kan vara antingen ett obeskattat bidrag och uppgå till 2 600 kr eller beskattat och uppgå till 3 700 kr. Bidraget skall reduceras med hänsyn till i vad mån den taxerade inkomsten två år tidigare överstiger 12 000 kr. I det första fallet skall bidraget reduceras med 12,5% och i det andra fallet med 17,5%. Modellen kan utformas så att skillnaderna i disponibel inkomst i jämförelse med nuvarande regler blir mycket små. Den bygger på att förmånerna på skattesidan slopas och att motsvarande kompensation införs på förmånssidan. I vissa avseenden kan det utan tvivel ses som en förtjänst att särbehandlingen av pensionärerna på detta sätt renodlas, medan skattereglerna blir lika för alla. Det ligger dock inte inom ramen för vårt uppdrag att lägga fram förslag om ändringar i fråga om pensionsförmånerna.

Den alternativa modellen ser i huvudsak ut på följande sätt.

Det extra avdraget för folkpensionärer slopas. Den beskattningsbara inkomsten och skatten kommer då att beräknas på samma sätt för pensionärer som för skattskyldiga i aktiv ålder. För att inte pensionärerna skall få ökad skatt och försämrade ekonomiska förhållanden i jämförelse med

Tabell 7.7 Disponibel inkomst (kr) för ensamstående folkpensionär dels enligt nuvarande regler dels enligt alt. A och alt. B.

Alternativen illustreras med 1977 års förhållanden. Alternativen innebär att nuvarande extra avdrag avskaffas och skatt uttas enligt samma regler som för skattskyldig i aktiv ålder. För att folkpensionärerna skall kompenseras införs enligt alt. A ett obeskattat bidrag på 2 600 kr. och enligt B ett beskattat bidrag på 3 700 kr. vilka reduceras med hänsyn till i vad mån den taxerade inkomsten två år tidigare överstiger 12 000 kr. Överskjutande belopp reduceras enligt alt. A med 12,5 % och enligt alt. B med 17,5 %.

Taxerad inkomst 1975	Taxerad inkomst 1977	Nuvarande regler			Alt. A = Obeskattat bidrag				Alt. B = Beskattat bidrag				
		Extra avdrag	Skatt	Disp. ink. (kol. 2 – kol. 4)	Skatt på ink. i kol. 2 enligt reglerna för aktiv ålder	Bidrag	Disp. ink. (kol. 2 – kol. 6 + kol. 7)	Förändring av disp. ink. jfr med nuv. regl. (kol. 8 – kol. 5)	Bidrag	Taxerad inkomst (kol. 2 + kol. 10)	Skatt på ink. i kol. 11 enligt reglerna för aktiv ålder	Disp. ink. (kol. 11 – kol. 12)	Förändring av disp. ink. jfr med nuv. regl. (kol. 13 – kol. 5)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
11 829	14 434	9 934	0	14 434	2 631	2 600	14 403	− 31	3 700	18 134	3 704	14 430	− 4
13 115	16 000	9 308	636	15 364	3 085	2 461	15 376	+ 12	3 505	19 505	4 102	15 403	+39
14 756	18 000	8 508	1 448	16 552	3 665	2 256	16 591	+ 39	3 218	21 218	4 633	16 585	+33
16 398	20 000	7 708	2 260	17 740	4 255	2 050	17 795	+ 55	2 930	22 930	5 163	17 767	+27
18 040	22 000	6 908	3 072	18 928	4 875	1 845	18 970	+ 42	2 643	24 643	5 697	18 946	+18
19 681	24 000	6 108	3 884	20 116	5 495	1 640	20 145	+ 29	2 356	26 356	6 262	20 094	−22
21 323	26 000	5 308	4 720	21 280	6 145	1 435	21 290	+ 10	2 068	28 068	6 827	21 241	−39
22 964	28 000	4 508	5 588	22 412	6 805	1 230	22 425	+ 13	1 781	29 781	7 404	22 377	−35
24 606	30 000	3 708	6 491	23 509	7 485	1 024	23 539	+ 30	1 494	31 494	8 038	23 456	−53
26 248	32 000	2 908	7 415	24 585	8 225	819	24 594	+ 9	1 207	33 207	8 672	24 535	−50
27 889	34 000	2 108	8 435	25 565	8 965	614	25 649	+ 84	919	34 919	9 326	25 593	+28
29 531	36 000	1 308	9 481	26 519	9 780	409	26 629	+110	632	36 632	10 109	26 523	+ 4
31 172	38 000	508	10 657	27 343	10 820	204	27 384	+ 41	345	38 345	10 999	27 346	+ 3
32 214	39 269	0	11 403	27 866	11 403	73	27 939	+ 73	163	39 432	11 471	27 961	+95
32 800	39 983	0	11 732	28 251	11 732	0	28 251	± 0	60	40 043	11 761	28 282	+31
33 143	40 401	0	11 932	28 469	11 932	0	28 469	± 0	0	40 401	11 932	28 469	± 0

gällande regler föreslås i denna modell att pensionärerna får en skattenedsättning – skatterabatt – på den uträknade skatten. Denna rabatt skulle vid övergången uppgå till belopp som motsvarar skatten på folkpensionen och pensionstillskottet år 1979. De pensionärer som endast har dessa grundförmåner kommer således i princip inte att behöva betala någon skatt detta år. Överstiger däremot inkomsterna dessa grundförmåner avtrappas rabatten. Detta sker med 10% av den taxerade inkomst som överstiger beloppet för folkpension och pensionstillskott år 1979. Åren efter 1979 räknas skatterabattens storlek upp i takt med basbeloppet. Inkomstgränsen ligger dock kvar oförändrad vid samma nivå som år 1979.

Modellens närmare utformning i fråga om storleken av skatterabatten, reglerna för dess ökning från år till år och avtrappningen vid stigande inkomst utgör bara ett av flera tänkbara alternativ. Liksom nuvarande system erbjuder modellen därför olika möjligheter till automatiskt bibehållande eller förändringar av pensionärernas skatteförmåner. En skatterabatt medför emellertid i flera avseenden andra effekter än ett avdrag från inkomst. Vidare skulle en sådan omläggning påverka det kommunala skatteunderlaget och därmed skatteutjämningen.

En av de frågor som särskilt måste övervägas är hur rabatten skall utformas med hänsyn till skillnader i kommunal utdebitering. I *tabell 7.8* är rabatten beräknad med hänsyn till medelutdebiteringen år 1977. Alla pensionärer skulle således få skatterabatt med samma belopp oavsett höjden på den kommunala utdebiteringen. Detta betyder att rabatten i alla kommuner där den kommunala utdebiteringen är lägre än genomsnittet kommer att motsvara skatt på en högre inkomst än folkpension jämte pensionstillskott. I kommuner där utdebiteringen är högre än genomsnittet kommer rabatten däremot inte ens att motsvara skatten på folkpension jämte pensionstillskott.

Detta kan naturligtvis komma att upplevas som en orättvisa av pensionärerna. Å andra sidan kan hävdas att den skillnad i kommunal utdebitering som gäller för inkomsttagare i aktiv ålder även bör gälla för pensionärer. Rabattens storlek kan givetvis avpassas efter den högsta föreliggande utdebiteringen. Detta medför dock att rabatten för pensionärer i alla kommuner med lägre utdebitering än denna kommer att motsvara skatt på en högre inkomst än som motsvarar grundförmånerna.

Vill man komma till rätta med denna ojämnhet måste skatterabatten på ett eller annat sätt anpassas till den kommunala utdebiteringen. Rabattens storlek kommer i så fall att variera med den kommunala utdebiteringen.

Vidare bör påpekas att effekten av en höjning av den kommunala utdebiteringen blir annorlunda i fråga om en skatterabatt än om ett extra avdrag. Skatteförmåner genom ett extra avdrag ökar när utdebiteringen höjs. En skatterabatt som inte är relaterad till den kommunala utdebiteringen förändras däremot inte vid höjd kommunal utdebitering utan kommer följaktligen att motsvara skatten på en lägre inkomst än tidigare.

Den skatt som folkpensionärerna genom det extra avdraget befrias från är till största delen kommunalskatt. Kostnaderna för pensionärernas förmånsbehandling bärs alltså i huvudsak av kommunerna. I modellen är skatterabatten konstruerad på samma sätt som de olika former av skattereduktion som finns f. n. Enligt gällande ordning reducerar dessa inte det kommunala skatteunderlaget och kostnaden bärs således helt av staten. Innan alternativet

med skatterabatt införs måste man därför ta ställning till hur kostnaderna för rabatten skall fördelas mellan stat och kommun.

Omläggningen innebär i princip att den kommunalt beskattningsbara inkomsten ökar med det belopp som enligt gällande regler som ges som totalt extra avdrag till folkpensionärerna. För inkomståret 1979 har detta uppskattats till 10,5–11,0 miljarder kr. Summan växer snabbt med ökningen av folkpensionsbeloppet i löpande priser. Således kan det noteras att totalsumman för de aktuella avdragen inkomståret 1975 uppskattas till ca 5,3 miljarder kr.

Ökningen av den beskattningsbara inkomsten slår igenom i det kommunala skatteunderlaget på två sätt. För de kommuner som inte erhåller skatteutjämningsbidrag är inverkan direkt: det underlag varpå deras utdebitering tillämpas blir större. Idag är det ett sextiotal kommuner som befinner

Tabell 7.8 Disponibel inkomst m. m. (kr) för ensamstående folkpensionär år 1979 dels enligt nuvarande regler dels enligt alternativet med skatterabatt. 1977 års skatteskala och grundavdrag. Kommunal utdeb. = 27 kr. Prisstegringen har för perioden efter juli 1977 förutsatts uppgå till 6 % per år.

Taxerad inkomst 1979	Nuvarande regler			Modell med skatterabatt			
	Extra avdrag	Skatt	Disp. ink. (kol. 1 – kol. 3)	Skatt på ink. i kol. 1 enl. regl. för aktiv ålder	Skatte-rabatt	Disp. ink. (kol. 1 – kol. 5 + kol. 6)	Förändr. av disp. ink. jfr med nuv. regl.
1	2	3	4	5	6	7	8
15 989[a]	11 489	0	15 989	3 082	3 082	15 989	± 0
16 718[b]	11 197	296	16 422	3 293	3 293	16 718	+ 296
18 000	10 685	816	17 184	3 665	3 165	17 500	+ 316
20 000	9 885	1 628	18 372	4 255	2 965	18 710	+ 338
22 000	9 085	2 440	19 560	4 875	2 765	19 890	+330
24 000	8 285	3 252	20 748	5 495	2 565	21 070	+ 322
26 000	7 485	4 064	21 936	6 145	2 365	22 220	+ 284
28 000	6 685	4 913	23 087	6 805	2 165	23 360	+ 273
30 000	5 885	5 781	24 219	7 485	1 965	24 480	+ 261
32 000	5 085	6 697	25 303	8 225	1 765	25 540	+ 237
34 000	4 285	7 630	26 370	8 965	1 565	26 600	+ 230
36 000	3 485	8 666	27 334	9 780	1 365	27 585	+ 251
38 000	2 685	9 742	28 258	10 820	1 165	28 345	+ 87
40 000	1 885	10 918	29 082	11 740	965	29 225	+ 143
44 712	0	14 012	30 700	14 012	494	31 194	+ 494
49 648	0	16 642	33 006	16 642	0	33 006	± 0
50 000	0	16 860	33 140	16 860	0	33 140	± 0
60 000	0	23 120	36 880	23 120	0	36 880	± 0
80 000	0	36 875	43 125	36 875	0	43 125	± 0
100 000	0	52 030	47 970	52 030	0	47 970	± 0

[a] Taxerad inkomst motsvarande folkpensionens grundbelopp + en sidoinkomst på 3 800 kr.

[b] Taxerad inkomst motsvarande grundpension + pensionstillskott.

sig i denna situation. För övriga kommuner kommer påverkan via garantisystemet. Den nivå som motsvarar medelskattekraften i riket (i skattekronor per invånare) höjs och därigenom växer också det garanterade underlaget för kommunernas utdebitering som är uttryckt som procent av medelskattekraften.

Enskilda kommuner, med stor andel pensionärer i befolkningen, kan komma att få en sådan höjning av det egna underlaget (dvs. det som ges av invånarnas inkomster) att skatteutjämningsbidraget faktiskt minskar, men för gruppen som helhet gäller inte detta. Utöver det höjda egna skatteunderlaget skulle kommunsektorn därför också få en viss ökning av de statliga överföringarna i form av skatteutjämningsbidrag.

Den kommunala utdebiteringen tillämpad på en ökning av de beskattningsbara inkomsterna med 10,5–11,0 miljarder kr ger en skatteinkomst om ca 3 miljarder kr. Därtill kommer sedan också någon höjning av de statliga skatteutjämningsbidragen. Det är uppenbart att belopp av denna storleksordning inte kan överföras från staten till kommunerna utan omfattande överväganden om effekterna i olika avseenden.

Vi anser att den beskrivna modellen kan vara ett intressant alternativ till nuvarande beskattningsregler för folkpensionärerna. Som framgått av redogörelsen ovan skulle en omvandling av det extra avdraget till en skatterabatt medföra flera problem. Detta gäller särskilt inverkan på det kommunala skatteunderlaget och skatteutjämningen. Sådana överväganden borde enligt våra direktiv ske i samverkan med 1976 års kommunalekonomiska utredning (KEU 76). Inom den tidsram som stått till vårt förfogande har vi emellertid inte haft möjlighet att i samråd med KEU 76 göra behövligt utredningsarbete. Vi har således inte kunnat göra de överväganden som skulle ha varit nödvändiga för ett ställningstagande till modellen. Vi vill emellertid framhålla att modellen bör kunna bli föremål för ytterligare överväganden framöver och eventuellt aktualiseras vid framtida resonemang om utformningen av beskattningsreglerna för folkpensionärerna.

7.4 Pensionskommittén

Pensionskommittén har i sitt betänkande Pensionsfrågor m. m. (SOU 1977:46) bl. a. konstaterat, att den allmänna pensioneringen alltsedan sin tillkomst successivt har utvecklats och förbättrats, att ATP–systemet ännu inte har nått fullfunktionsstadiet men att redan nu närmare en miljon personer uppbär tilläggspension samt att inom folkpensioneringen förmånerna successivt har förbättrats under den senaste tioårsperioden. Under denna period har enligt kommittén samhällets insatser ökat även utanför pensioneringens område. Kraftigt ökade resurser har sålunda satts in på bl. a. en utbyggnad av den sociala hemhjälpen och av långtidssjukvården.

Den gångna tioårsperioden har sålunda, enligt kommittén, inneburit stora förbättringar för pensionärerna såväl vad gäller det ekonomiska stödet som den sociala omvårdnaden. Man framhåller därjämte att under avsevärd tid framåt kommer ytterligare förbättringar att ske inom ramen för redan fattade beslut.

De närmaste åren kommer, enligt kommittén, antalet pensionärer att öka i förhållande till antalet yrkesverksamma personer. Denna utveckling kommer att ställa ökade krav på bl. a. åldringsvården, i synnerhet långtidssjukvården och hemsjukvården. En större andel av samhällets totala resurser kommer därför, enligt kommittén, att gå till pensionärerna. Kommittén konstaterar vidare att det ekonomiska utrymmet för att under de närmaste åren öka den privata konsumtionen är starkt begränsat. En betydande del av detta utrymme kommer att tas i anspråk av pensionärsgruppen redan som en följd av tidigare beslutade åtaganden i fråga om det ekonomiska stödet.

Beträffande frågan om införandet av en generell automatisk standardsäkring av pensionssystemet uttalar kommittén, att en sådan standardsäkring skulle medföra kostnadsbindningar av sådan omfattning att samhällets möjligheter att genomföra reformer på andra angelägna områden väsentligt inskränks. Då en sådan låsning av samhällsekonomin bör undvikas avstyrker man införandet härav.

Mot bakgrund av de nu anförda omständigheterna anser kommittén det rimligt att tillgängliga resurser i rådande ekonomiska läge koncentreras till de områden där behoven är mest framträdande. Enighet råder inom kommittén om att det är nödvändigt att sjukvården för äldre byggs ut kraftigt och att långtidssjukvården och hemsjukvården därvid prioriteras. Denna prioritering kommer i betydande utsträckning pensionärerna till del. Med hänsyn härtill och med beaktande av den pågående utbyggnaden av pensionstillskotten liksom tilläggspensioneringens successiva genomförande förordar kommittén att de resurser som under de närmaste åren kan komma att vara tillgängliga för förbättringar för pensionärerna tas i anspråk i första hand för en utbyggnad av bl. a. långtidssjukvården. Att härutöver företa ytterligare åtgärder i standardhöjande syfte med avseende på pensionsförmånerna finner kommittén inte vara möjligt f. n. Kommittén vill betona att dess ställningstagande skall ses mot bakgrund av den rådande samhällsekonomiska situationen. När denna väsentligt förbättrats kan en omprövning bli aktuell.

7.5 Överväganden och förslag

Den 2 juni 1972 fick vi på begäran av riksdagen tilläggsdirektiv beträffande beskattningen av folkpensionärerna. Enligt dessa direktiv skulle vi pröva frågan om beskattningen av folkpensionärernas extrainkomster med beaktande av vad riksdagen anfört angående de särskilda problem och svårigheter, som sammanhänger med avtrappningsreglerna för vissa bidrag och förmåner. Härvid avsågs främst de kraftiga marginaleffekter som avtrappningsreglerna i förening med den progressiva skatteskalan kunde leda till.

I betänkandet SOU 1974:20 föreslog vi ändrade inkomstprövningsregler för hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg samt en utvidgning av rätten till extra avdrag vid taxeringen. Ändringen av inkomstprövningsreglerna innebar att avtrappningen av hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg skulle ske med en tredjedel i stället för som tidigare med hälften av si-

doinkomst överstigande det s. k. avdragsfria beloppet. Detta skulle medföra en sänkning av den marginaleffekt som kunde uppkomma för folkpensionärer i lägre inkomstskikt vid en ökning av sidoinkomst och innebar samtidigt en ökning av den disponibla inkomsten för många folkpensionärer. Rätten till extra avdrag föreslogs bli utvidgad på så sätt att alla folkpensionärer, vars statligt taxerade inkomst inte översteg 36 000 kr garanterades extra avdrag vid taxeringen med 500 kr. Förslaget ledde till lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1975.

I betänkandet SOU 1974:103 redovisade vi bl. a. ändringar av mer principiell innebörd beträffande folkpensionärer med låga inkomster. Ändringarna gällde i detta avseende reglerna om extra avdrag. Förslaget innebar i korthet följande. Före inkomståret 1976 avpassades det maximala extra avdraget så att beskattningsbar inkomst inte uppkom så länge den taxerade inkomsten inte översteg viss nivå. Denna nivå motsvarade för ensamstående pensionär den taxerade inkomst som erhölls om han inte hade andra inkomster än hel folkpension, pensionstillskott och sidoinkomst på högst 1 500 kr. För makar låg den skattefria nivån på en taxerad inkomst motsvarande hel folkpension för ett pensionärspar, pensionstillskott för båda makarna och en sidoinkomst på 2 000 kr.

I betänkandet föreslogs en avveckling av den sambeskattning som skedde av det extra avdraget. Ett första steg hade tagits i och med att det tidigare nämnda minimiavdraget på 500 kr infördes den 1 januari 1975. Vidare föreslogs att det extra avdraget i princip borde avpassas så att beskattningsbar inkomst inte uppkom förrän den taxerade inkomsten översteg en nivå, som motsvarade summan av hel folkpension under beskattningsåret och viss sidoinkomst. Denna sidoinkomst föreslogs bli lika stor för gift som för ensamstående pensionär.

Det föreslogs samtidigt ändringar i ett par andra avseenden. Vi framhöll att som vi tidigare anfört anknytningen av den skattefria nivån till folkpensionsförmånernas storlek innebar att det extra avdraget automatiskt följde prisutvecklingen och den årliga tillväxten av pensionstillskotten och att dessutom varje förstärkning av förmånerna direkt återverkade på avdraget. Vi påpekade att sedan dessa principer antogs år 1970 en väsentlig förstärkning av folkpensionsförmånerna hade skett. Det framhölls vidare att folkpensionärer även i relativt höga inkomstlägen betalade lägre skatt än skattskyldiga i aktiv ålder med lika stora inkomster. Skulle de gällande principerna för beräkning av extra avdrag tillämpas även i fortsättningen skulle skillnaden i skatt mellan folkpensionärer och skattskyldiga i aktiv ålder komma att bli alltmer markanta. Utvecklingen skulle, ansåg vi, leda till att skattelättnaderna för folkpensionärer skulle komma att ligga långt utöver den ursprungligen avsedda ramen. Denna utveckling ansågs inte rimlig, särskilt inte om hänsyn togs till de ytterligare lättnader som en individualiserad avdragsberäkning medförde.

Vi ansåg därför att, för att i någon mån komma till rätta med denna fråga, övergången till individuell avdragsberäkning skulle kombineras med ytterligare åtgärder. Sålunda föreslog vi att den skattefria nivån skulle bestämmas med utgångspunkt från storleken av folkpensionens grundbelopp plus viss sidoinkomst. Pensionstillskottet skulle alltså räknas som sidoinkomst. Vi ansåg att den skattefria sidoinkomsten borde bestämmas till 3 800

kr, vilket ungefärligen motsvarade då utgående pensionstillskott samt 1 500 kr. Detta belopp skulle gälla såväl för gift som för ensamstående pensionär. Vidare föreslog vi att avtrappningen av det extra avdraget vid taxerad inkomst överstigande den skattefria nivån skulle höjas från 33 1/3 % till 40 %. Denna skärpning av marginaleffekterna motverkades av de ändringar i statsskatteskalan som vi samtidigt föreslog i de inkomstskikt där avtrappningen blev aktuell. Lagstiftning skedde i enlighet med förslaget (prop. 1975:92).

Pensionskommitténs allmänna överväganden i betänkandet Pensionfrågor m. m. (SOU 1977:46) har kortfattat redovisats i avsnitt 7.4. Av denna redogörelse framgår bl. a. att antalet pensionärer kommer att öka kraftigt under de kommande åren och att detta kommer att ställa krav på åldringsvården, i synnerhet långtidssjukvården och hemsjukvården. Kommittén konstaterar att det ekonomiska utrymmet för att under de närmaste åren öka den privata konsumtionen är starkt begränsat och att pensionärsgruppen redan som en följd av tidigare beslutade åtaganden i fråga om det ekonomiska stödet kommer att ta en betydande del av detta utrymme i anspråk. Kommittén anser det rimligt att tillgängliga resurser i rådande ekonomiska läge koncentreras till områden där behoven är mest framträdande, t. ex. utbyggnad av långtidssjukvården. Kommittén anser det vidare inte vara möjligt att härutöver företa ytterligare åtgärder i standardhöjande syfte med avseende på pensionsförmånerna. Kommittén betonar särskilt att dess ställningstagande skall ses mot bakgrund av den rådande samhällsekonomiska situationen och att en omprövning kan bli aktuell när denna väsentligt förbättrats.

Vi delar pensionskommitténs bedömning i dessa avseenden. Eftersom ökade förmåner vid beskattningen får ses som ett alternativ till ökade pensionsförmåner, innebär detta att vi inte ansett oss böra överväga några sådana förändringar av folkpensionärernas beskattning som framstår som särskilt kostnadskrävande och som innebär att man för framtiden binder sig för en ökande överföring till pensionärerna. De bedömningar som låg till grund för den princip vi föreslog år 1974 och som statsmakterna anslutit sig till har fortfarande bärkraft. Särskilda skattelättnader är påkallade för pensionärer med låga inkomster. Förmånerna för dem som har de lägsta pensionerna är inte sådana att de kan sägas ge full skattekraft. Det sker emellertid en successiv standardhöjning för denna grupp och detta bör beaktas vid skattereglernas utformning. Det finns inga bärande motiv för en skattemässig förmånsbehandling som omfattar även pensionärer med inkomster som är jämförbara med aktiva gruppers. Strävan bör vara att på sikt harmonisera skattereglerna för pensionärer och inkomsttagare i aktiv ålder.

Vi anser att den teknik som i dag tillämpas för att åstadkomma skattelättnader för folkpensionärer är lämplig även i fortsättningen. Extra avdrag bör bestämmas utifrån storleken av folkpensionen jämte viss i kronor angiven sidoinkomst. De ändrade skatteregler som enligt förslaget i prop. 1977/78:49 kommer att gälla för år 1978 gör emellertid att innebörden blir något annan än hittills. Vi syftar därmed på det förhållandet att den särskilda skattereduktionen om 400 kr kommer att medges även folkpensionärer. Skattefrihet kommer därigenom att uppnås även om viss mindre beskattningsbar inkomst uppkommer, dvs. för inkomster som med viss marginal överstiger summan av grundavdrag och extra avdrag.

Tabell 7.9 Konsekvenser av reglerna för extra avdrag vid olika storlek på den i lagtexten angivna sidoinkomsten för folkpensionärer år 1978 och år 1979 vid 8 resp. 10 % i årlig prisökning från september 1977

Årlig prisökning från sept. 1977	År	Ålderspension	Pensionstillskott	Taxerad inkomst	Alternativa höjn. av visst belopp[a] i lagtexten	Beskattningsbar inkomst vid inkomst = ålderspens. + pensionstillskott	Skattereduktion	Högsta taxerade inkomst vid vilken ingen skatt uttas		Skatt på inkomst = ålderspension + pensionstillskott		Högsta möjliga obeskattade sidoinkomst utöver ålderspension + pensionstillskott		Taxerad inkomst vid vilken extra avdraget fullständigt avtrappats
								Komm. utdeb. = 28:50	Komm. utdeb. = 33:00	Komm. utdeb. = 28:50	Komm. utdeb. = 33:00	Komm. utdeb. = 28:50	Komm. utdeb. = 33:00	
8 %	Ensamstående folkpensionär													
	1978	11 778	3 853	15 530	3 300	800	400	15 890	15 790	0	0	368	268	40 900
	1979	12 761	4 709	17 370	3 300	1 900	560	17 290	17 140	19	105	0	0	44 400
					3 500	1 700	560	17 490	17 340	0	35	129	0	45 100
					3 600	1 500	560	17 590	17 440	0	0	229	79	45 450
					3 700	1 400	560	17 690	17 540	0	0	329	179	45 800
					3 800	1 200	560	17 790	17 640	0	0	429	279	46 150
	Gift folkpensionär vars make uppbär folkpension													
	1978	9 606	3 853	13 350	3 300	700	400	13 790	13 690	0	0	440	340	33 550
	1979	10 407	4 709	15 010	3 300	1 900	560	14 990	14 840	19	105	0	0	36 350
					3 500	1 600	560	15 190	15 040	0	0	183	33	37 050
					3 600	1 500	560	15 290	15 140	0	0	283	133	37 400
					3 700	1 400	560	15 390	15 240	0	0	383	233	37 750
					3 800	1 200	560	15 490	15 340	0	0	483	333	38 100
10 %	Ensamstående folkpensionär													
	1978	11 964	3 907	15 770	3 300	800	400	16 090	15 990	0	0	328	228	41 600
	1979	13 134	4 845	17 870	3 300	2 100	600	17 790	17 590	40	135	0	0	45 800
					3 500	1 800	600	17 990	17 790	0	30	120	0	46 500
					3 600	1 700	600	18 090	17 890	0	0	220	20	46 850
					3 700	1 500	600	18 190	17 990	0	0	320	120	47 200
					3 800	1 400	600	18 290	18 090	0	0	420	220	47 550
	Gift folkpensionär vars make uppbär folkpension													
	1978	9 760	3 907	13 560	3 300	800	400	13 890	13 790	0	0	332	232	33 900
	1979	10 713	4 845	15 450	3 300	2 100	600	15 390	15 190	40	135	0	0	37 400
					3 500	1 800	600	15 590	15 390	0	30	141	0	38 100
					3 600	1 700	600	15 690	15 490	0	0	241	41	38 450
					3 700	1 500	600	15 790	15 590	0	0	341	141	38 800
					3 800	1 400	600	15 890	15 690	0	0	441	241	39 150

[a] Beloppet ifråga anger den sidoinkomst utöver ålderspension som ej medför beskattningsbar inkomst. För år 1978 har detta belopp i prop. 1977/78:49 föreslagits till 3 300 kr. Här har för år 1979 räknats med ev. höjning av beloppet til 3 500, 3 600, 3 700 eller 3 800 kr för att belysa verkningarna härav.

I propositionen föreslås som vi tidigare redovisat att det extra avdraget skall bestämmas så att ingen beskattningsbar inkomst uppkommer vid en taxerad inkomst som motsvarar folkpensionen jämte en sidoinkomst om 3 300 kr. Detta anges innebära att sidoinkomsten under år 1978 för en folkpensionär kan uppgå till drygt 4 200 kr innan någon beskattning blir aktuell.

Enligt vårt förslag i avsnittet 13.2 införs ett indirekt inflationsskydd för grundavdraget genom att den särskilda skattereduktionens belopp räknas upp. En effekt av att välja denna konstruktion framför en uppräkning direkt av grundavdraget är att åtgärden kommer även pensionärer med extra avdrag till del. Om förslaget följs kommer därför den sidoinkomst utöver folkpensionen som går fri från skatt att automatiskt öka från år 1978 till år 1979. Vi föreslår emellertid därutöver en viss mindre höjning av det extra avdraget i syfte att uppnå att ålderspensionärer med en inkomst som motsvarar minimipension liksom hittills kommer att bli helt skattebefriade. Enligt våra beräkningar bör det, om inflationen framöver inte överstiger 10 % per år och den kommunala utdebiteringen inte någonstans överstiger 33 kr, för att nå detta resultat vara tillräckligt att bestämma det extra avdraget så att det täcker en sidoinkomst om 3 600 kr utöver folkpensionen, se *tabell 7.9*. Kostnaden för en sådan höjning kan beräknas till ca 150 milj. kr. – För senare år bör i enlighet med vår uttalade princip statsmakternas handlingsfrihet inte inskränkas genom några uttalanden redan nu.

Marginaleffekterna för folkpensionärerna är som tidigare nämnts av relativt betydande storlek. Detta är en följd av att man velat reservera stödet för pensionärer med de lägsta inkomsterna. Dessa effekter kan inte undvikas utan att stödet till denna grupp minskar eller kommer även de pensionärer till godo som har icke obetydliga inkomster utöver folkpensionen. Vi anser att detta vore en större olägenhet än de föreliggande marginaleffekterna. Det bör också framhållas att trots dessa effekter den övervägande delen av kostnaderna för pensionärernas skatteförmåner inte hänför sig till de pensionärer som endast uppbär grundförmåner utan till dem som har inkomst därutöver.

7.6 Beskattning av barnpension

7.6.1 *Gällande rätt*

Barnpension enligt AFL kan utgå dels inom folkpensioneringen, dels inom försäkringen för ATP.

Barnpension enligt folkpensioneringen utgår till barn under 18 år, om en av eller båda föräldrarna avlidit. Har avliden förälder enligt bindande avtal åtagit sig att till utomäktenskapligt barn utge visst engångsbelopp föreligger rätt till barnpension endast i den mån pensionen överstiger en livränta, som inköpts eller kunnat inköpas åt barnet för beloppet.

Barnpension enligt folkpensioneringen utgör för år räknat minst 25 % av basbeloppet. Den utgår dock alltid med sådant belopp att pensionen tillsammans med eventuell pension från ATP uppgår till 60 % av basbeloppet om båda föräldrarna avlidit, till 30 % av basbeloppet om barnet samtidigt uppbär bidragsförskott samt till 40 % av basbeloppet i övriga fall då barnet

uppbär pension efter en av föräldrarna. I sistnämnda fall beaktas även sådan folkpension i form av änkepension, som utgår till barnets mor eller styvmor, om barnet och änkan stadigvarande sammanbor. Om flera barn är berättigade till barnpension, fördelas vid avräkningen änkepensionen lika mellan barnen.

De krav som uppställs för rätt till barnpension enligt försäkringen för ATP är desamma som för barnpension inom folkpensioneringen med den skillnaden att åldersgränsen beträffande barnet satts ett år högre. Pensionens storlek är beroende av den avlidne förälderns pensionspoäng, vilken i sin tur grundar sig på hans pensionsgrundande inkomst under ett visst antal år. Barnpensionens storlek kan därigenom variera inom tämligen vida gränser.

Såsom framgått ovan kan barnpensionen enligt folkpensioneringen påverkas av bl. a. huruvida bidragsförskott utgår. Enligt lagen (1964:143) om bidragsförskott utgår detta som ersättning för eller utfyllnad av underhållsbidrag. En förutsättning är att vårdnaden tillkommer endast en av föräldrarna eller att barnet inte står under föräldrarnas vårdnad. Vidare krävs, att den förälder som inte har vårdnaden inte betalar underhållsbidrag eller betalar bidrag med lägre belopp än bidragsförskottet. I vissa fall utgår dock ej bidragsförskott, t. ex. om barnet bor tillsammans med den förälder, som inte har vårdnaden.

Bidragsförskott utgör för år räknat 40 % av basbeloppet. Skall bidragsförskottet utgå i förhållande till båda föräldrarna utgör det dock 30 % av basbeloppet i förhållande till envar av föräldrarna. Är barnet berättigat till barnpension enligt folkpensioneringen utgör bidragsförskottet likaledes 30 % av basbeloppet. Som utfyllnad utgår skillnaden mellan denna nivå och underhållsbidraget.

Pensionsförmåner är, som framgår av avsnitt 7.2.1 skattepliktig inkomst. Till följd av reglerna om extra avdrag blir inkomst som består endast i folkpensionsförmånerna och viss sidoinkomst i praktiken undantagna från beskattning. Rätt till extra avdrag föreligger om den skattskyldiges inkomst till inte obetydlig del utgjorts av folkpension. Som folkpension räknas därvid inte barnpension.

Bidrag till barns underhåll, vare sig det sker genom underhållsbidrag eller bidragsförskott, utgör däremot icke skattepliktig inkomst för mottagaren.

7.6.2 *Kritik mot gällande ordning*

Från flera håll har kritik framförts mot att barnpension utgör skattepliktig inkomst. Önskemål har därvid framförts om sådana förändringar i skattelagstiftningen att barnpension från beskattningssynpunkt likställs med underhållsbidrag och bidragsförskott, dvs. undantas från skatteplikt. Bakgrunden till kritiken illustreras av följande exempel.

Ett barns ena förälder är skild från vårdnaden om barnet och bor på annat håll. Denna förälder fullgör inte sin underhållsskyldighet, varför bidragsförskott utgår till barnet. Bidragsförskottet är inte skattepliktig inkomst för barnet och påverkar därför inte beskattningen av en eventuell ytterligare inkomst, vid t. ex. feriearbete. Den tillkommande inkomsten beskattas således endast om den för sig är av den storleken att beskattningsbar inkomst uppkommer.

Om den förälder, som är skild från vårdnaden av barnet, avlider, kommer barnpension att utgå i stället för bidragsförskottet. Pensionen kan utgå med exakt samma belopp som bidragsförskottet. I motsats till bidragsförskottet utgör däremot barnpensionen skattepliktig inkomst för barnet. En eventuell ytterligare inkomst för barnet kommer därför att vid beskattningen läggas "ovanpå" pensionen. I de allra flesta fall kommer den tillkommande inkomsten därigenom att beskattas oberoende av storlek eftersom pensionen för det mesta torde motsvara grundavdraget (40 % av basbeloppet 11 800 kr = 4 720 kr).

Som framgår av tabell 7.1 i avsnitt 7.1.1 beräknades barnpension utgå till 43 500 barn i början av år 1977.

7.6.3 *Överväganden*

Förälder med hemmavarande barn fullgör normalt sin underhållsplikt genom att försörja barnet. Förälder, som inte har vårdnaden, utger vanligen underhållsbidrag till barnet. Om bidrag inte betalas eller uppgår till lågt belopp, träder samhället emellan och lämnar bidrag till underhållet i form av bidragsförskott. Varken underhållsbidraget eller bidragsförskottet utgör skattepliktig inkomst för barnet. I det fall då förälder avlidit träder samhället in i den avlidne förälderns ställe beträffande underhåll av barnet genom barnpension. Denna utgör dock skattepliktig inkomst för barnet.

Oavsett om samhället träder in genom bidragsförskott eller barnpension bör samma beskattningsregler gälla. Detta kan åstadkommas antingen genom att bidragsförskottet görs skattepliktigt eller genom att barnpensionen, eventuellt i förening med andra pensionsförmåner som tillkommer barn, undantas från beskattning upp till nivån för bidragsförskottet.

Regeringen har den 22 september 1977 bemyndigat chefen för socialdepartementet att tillkalla en kommitté för att göra en översyn av samhällets stöd till ensamstående föräldrar m. m. Enligt direktiven bör kommittén bl. a. göra en genomgång av de olika samhälleliga stödformerna för ensamstående föräldrar och deras barn som nu finns i form av ekonomiskt stöd, inkl. de särskilda skatteförmånerna, och service av olika slag.

Vi har övervägt att föreslå att barnpension, i förekommande fall i förening med andra pensionsförmåner, inte skall vara skattepliktig inkomst upp till nivån för bidragsförskottet. Med hänsyn till det förestående utredningsarbetet inom socialdepartementet avstår vi emellertid från att lägga något konkret förslag och begränsar oss till att uttala att vi anser det önskvärt med en likformig behandling av de båda stödformerna.

8 Allmänna avdrag

De allmänna avdragen är avdrag för underskott i förvärvskälla, periodiskt understöd, egenavgifter, kapitalförsäkring, underhåll av icke hemmavarande barn och pensionsförsäkring samt förvärvsavdrag. I detta kapitel behandlar vi avdrag för underskott, periodiskt understöd och kapitalförsäkring, medan förvärvsavdrag och avdrag för underhåll av icke hemmavarande barn har tagits upp i avsnitt 6.2.2 resp. 6.2.4 i samband med andra frågor rörande familjebeskattningen. Vi behandlar däremot inte avdrag för pensionsförsäkring, eftersom detta område varit föremål för utredning i särskild ordning och lagstiftning under den tid vårt arbete pågått. Av liknande skäl har vi avstått från att ta upp egenavgifterna till behandling. Avdrag för dessa medges f. ö. numera i huvudsak i förvärvskälla.

8.1 Underskott

8.1.1 *Gällande rätt m. m.*

Inkomstbeskattningen är uppbyggd som en nettobeskattning. Inom varje *inkomstslag* utom inkomst av tjänst kan förekomma flera i beskattningshänseende självständiga enheter, *förvärvskällor*. Enligt 20 § KL sammanläggs för varje förvärvskälla samtliga intäkter och avräknas därifrån alla omkostnader för intäkternas förvärvande och bibehållande. Summan av överskott från olika förvärvskällor utgör den *sammanräknade inkomsten*.

Underskott i förvärvskälla uppkommer om de avdragsgilla omkostnaderna överstiger intäkterna. Enligt 46 § 1 mom. KL och 4 § 1 mom. SI får sådant underskott i princip avräknas från den sammanräknade inkomsten. Begränsningar i avdragsrätten föreligger dock och de viktigaste är följande.

1. För realisationsförlust får avdrag göras endast från realisationsvinst eller utländsk lotterivinst.
2. Avdrag medges ej för underskott på fastighet eller rörelse i utlandet. Eftersom all inkomst från sådan fastighet eller rörelse hänförs till samma förvärvskälla (i inkomstslaget kapital), kan viss kvittning dock ske inom denna förvärvskälla.
3. Har i rederi- eller luftfartsrörelse avdrag gjorts för avskrivning på köpekontrakt enligt särskilda bestämmelser eller för värdeminskning av fartyg eller luftfartyg med högre belopp än som motsvarar viss procent av anskaffningsvärdet, får underskott i den mån det uppkommit där-

igenom i allmänhet bara avräknas från inkomst av rederi-, luftfarts- och varvsrörelse.

4. Vid kommunalbeskattningen får underskott dras av endast mot inkomst som enligt reglerna om rätt beskattningsort är hänförlig till samma kommun som underskottet.

I de fall där avdrag för underskott vägras på grund av ovan angivna begränsningsregler, kan avdraget dock i allmänhet – inom ramen för samma begränsningar – utnyttjas mot inkomster som uppkommer under senare år.

Huvudregeln att beskattningen grundar sig på den *sammanräknade nettoinkomsten,* dvs. den sammanräknade inkomsten minskad med underskott i förvärvskälla, innebär att den tekniska uppdelningen på förvärvskällor och inkomstslag i många fall saknar betydelse vid beskattningen. De gränsdragningssvårigheter som föreligger har därför inte utgjort något större problem.

Underskottsavdragens sammanlagda belopp har ökat genom åren, inte endast nominellt utan även i förhållande till den totala sammanräknade inkomsten. Utvecklingen under de senaste två decennierna visas i *tabell 8.1.*

Vid inkomsttaxeringen 1976 hänförde sig, enligt RRV:s urvalsundersökning, av det totala underskottet, drygt 7 700 milj. kr,[1] ca 350 milj. kr till inkomstslaget jordbruksfastighet, ca 5 800 milj. kr till annan fastighet (varav ca 5 300 milj. kr avsåg villor och ca 500 milj. kr hyresfastigheter), ca 1 200 milj. kr till kapital och ca 350 milj. kr till övriga inkomstslag. Avdragen för underskott av annan fastighet har under de senaste åren i stort sett oförändrat motsvarat tre fjärdedelar av den totala avdragssumman. Antalet skattskyldiga med underskottsavdrag uppgick vid 1976 års taxering till bortåt 2 000 000. I vartdera inkomstslaget annan fastighet och kapital yrkades avdrag för underskott av drygt 1 000 000 skattskyldiga och i samtliga övriga inkomstslag av sammanlagt drygt 100 000 skattskyldiga.

Tabell 8.1 Underskottsavdragens förändring under åren 1956–1977

Taxeringsår	Sammanräknad inkomst i milj. kr (avrundat)	Underskottsavdrag	
		I milj. kr (avrundat)	I % av sammanräknad inkomst
1956	32 500	180	0,6
1961	44 700	450	1,0
1966	71 000	950	1,3
1971	107 000	3 000	2,8
1972	116 000	3 400	2,9
1973	124 000	3 650	2,9
1974	134 000	4 400	3,3
1975	162 000	5 950	3,7
1976	190 000	7 500	3,9
1977	217 000	9 100	4,2

[1] Eftersom det är fråga om en urvalsundersökning är beloppet inte helt korrekt, jfr tabell 8.1.

8.1.2 *Några utgångspunkter*

Mot huvudregeln att den sammanräknade nettoinkomsten skall ligga till grund för beskattningen torde i och för sig inte några principiella invändningar kunna riktas. Till grund för den ligger emellertid en förutsättning att varje förvärvskälla innefattar antingen en verksamhet som den skattskyldige utövar i förvärvssyfte eller en tillgång som han förvaltar i syfte att erhålla avkastning, i båda fallen långsiktigt sett. Om denna förutsättning är uppfylld, kan man räkna med att underskott i allmänhet bara uppkommer tillfälligt såsom då förväntade intäkter uteblir, oförutsedda kostnader tillkommer eller eljest speciella förhållanden föreligger. Rätten till underskottsavdrag kan då sägas innebära att en skattekredit ställs till förfogande för att mildra påfrestningen på likviditeten. Denna kredit återbetalas när förvärvskällan åter visar överskott. Det får nämligen förutsättas att underskottet hade fått avräknas mot detta såsom förlustavdrag, om omedelbart avdrag inte hade medgivits.

Vad som vållar problem är att denna förutsättning att förvärvskällor normalt visar överskott inte alltid är uppfylld. Mest uppenbart är detta i fråga om schablontaxerad annan fastighet (villa), där det numera är regel snarare än undantag att betydande underskott uppkommer under lång tid efter varje förvärv. Även i övrigt förekommer emellertid situationer, där skattskyldiga accepterar att en förvärvskälla stadigvarande lämnar underskott. Skälet kan vara att den skattskyldige får fördelar utöver vad som motsvaras av skattepliktig intäkt, t. ex. i fråga om fritidsbostad eller jakträtt. Vidare kan tillgångarna i förvärvskällan komma att undergå värdestegring, som kan realiseras och bli föremål för förmånligare beskattning än löpande inkomst. Slutligen finns också fall där underskotten inte är reella, dvs. där den skattskyldige anser sig ha skäl att tro att de inte kommer att motsvaras av några faktiska utgifter. Några kända skatteflyktskonstruktioner har byggt just på sådana konstlade underskott.

Vid bedömningen av vilka åtgärder som kan vidtas för att motverka att oberättigade skatteförmåner uppnås genom underskottsavdrag måste beaktas att problemen i många fall inte är knutna till att underskott faktiskt uppstår i en förvärvskälla och kvittas mot överskott i en annan. Reglerna om uppdelning i särskilda förvärvskällor kan leda till att samma problem kan framstå helt olika beroende på omständigheterna i övrigt. Om två skattskyldiga bedriver en helt likartad verksamhet, där de avdragsgilla kostnaderna överstiger intäkterna, kan den för den ene utgöra en särskild förvärvskälla och ett underskott sålunda uppkomma och för den andre ingå i en förvärvskälla tillsammans med en annan verksamhet som lämnar så stort överskott att något sammanlagt underskott ej uppstår. Det skulle i allmänhet te sig stötande om detta förhållande skulle medföra helt olika beskattningsresultat för dem.

De såväl antalsmässigt som beloppsmässigt dominerande underskottsavdragen (från annan fastighet och kapital) uppkommer genom avdrag för räntekostnader. I fråga om dessa föreligger emellertid problem vare sig underskott uppstår eller ej. De stigande ränteavdragen återspeglar nämligen till stor del det höjda ränteläge som inflationen drivit fram. En allt större del av räntan har kommit att utgöra kompensation till långivaren för att

det utestående lånebeloppets realvärde sjunker. Under senare år har situationen t. o. m. ofta varit den att inte ens full kompensation för penningvärdeförändringen uppnåtts, dvs. att realräntan blivit negativ. Från samhällsekonomiska utgångspunkter har det i flera avseenden snedvridande effekter att låntagaren trots detta har avdragsrätt för hela räntebeloppet och att långivaren inkomstbeskattas för detta. Den skattemässiga behandlingen kan enligt vår mening ifrågasättas även från principiell synpunkt. Ett ytterligare problem i fråga om ränta utgör det förhållandet att avdrag medges även för räntekostnad som hänför sig till egendom som inte lämnar skattepliktig avkastning eller till helt privat konsumtion.

Problemen kring underskottsavdragen hänger alltså mycket nära samman med en vidare fråga, nämligen gränsdragningen mellan avdragsgilla och ej avdragsgilla kostnader vid beräkningen av nettointäkten i varje förvärvskälla. En orsak till att en lösning på dessa problem har kommit att te sig alltmer angelägen torde vara att söka i de allt mer höjda marginalskatter som har blivit aktuella för en stor del av de skattskyldiga. Benägenheten att acceptera ett underskott blir rimligtvis större och motståndet mot en avdragsgill utgift mindre ju större del av beloppet som ändå skulle åtgått i skatt.

8.1.3 *De särskilda förvärvskällorna*

Tjänst

All till tjänst hänförlig verksamhet, som den skattskyldige utövat, utgör en enda förvärvskälla. Underskott är här synnerligen ovanligt och torde bara kunna förekomma vid enstaka tillfällen t. ex. då en avdragsgill kostnad uppkommer först sedan den skattskyldige övergått till annan förvärvsverksamhet. Om det från början är uppenbart att en anställning kommer att medföra underskott, torde någon förvärvskälla i KL:s mening inte föreligga.

Tillfällig förvärvsverksamhet

Till inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet hänförs inkomst som är skattepliktig och som inte kan inordnas i annat inkomstslag. Särskilda förvärvskällor utgör *dels* för varje kommun där sådan inkomst skall beskattas, icke yrkesmässig avyttring av fast eller lös egendom och deltagande i utländskt lotteri, *dels* all övrig tillfällig förvärvsverksamhet (t. ex. restituerade skatter och avgifter, vissa skadestånd och belöningar). På grund av de i avsnitt 8.1.1 angivna begränsningarna i fråga om realisationsförlust är underskott inom inkomstslaget tillfällig förvärvsverksamhet utan praktisk betydelse.

Jordbruksfastighet

Som särskild förvärvskälla räknas varje fastighet, fastighetsdel eller komplex av fastigheter som i ägarens eller brukarens hand är att anse som en förvaltningsenhet. Till förvärvskällan hänföres även intäkt från binäring till jordbruket t. ex. fjäderfäskötsel, uthyrning av maskiner eller legokörslor. Om sådan verksamhet bedrivs i större omfattning är den dock att anse

som självständig rörelse. Här har stora gränsdragningssvårigheter visat sig uppkomma och vid bedömningen har omfattningen av jordbruksdriften i förhållande till övrig verksamhet tillmätts stor betydelse.

Vad som i detta sammanhang tilldrar sig intresset är inte de jordbruksfastigheter, som ägs av de egentliga jordbrukarna. I den mån underskott uppstår i dessa fall, torde de nämligen vanligen vara tillfälliga och bero på speciella förhållanden. Annorlunda förhåller det sig med jordbruksfastigheter som innehas för bostads- eller rekreationsändamål, där ägaren kan vara beredd att acceptera ett varaktigt underskott. Dessa fall är i huvudsak jämställda med innehav av annan fastighet, vari ägaren har sin bostad.

Beträffande jordbruksfastigheter som innehas för bostads- eller rekreationsändamål har även gjorts gällande att nuvarande beskattningsregler leder till alltför förmånliga resultat. Denna fråga – som givetvis inte är principiellt beroende av om underskott uppkommer eller ej – har behandlats av bostadsskattekommittén, som i sitt slutbetänkande Bostadsbeskattning II (SOU 1976:11) föreslagit en schablonbeskattning av bostad på jordbruksfastighet i huvudsaklig överensstämmelse med vad som nu gäller i fråga om villafastigheter.

Frågan om beskattningen av jordbruksfastighet, som i huvudsak används som bostad, har nära samband med reglerna om fastighetstaxeringen. Därvid fastställs nämligen huruvida en fastighet utgör jordbruksfastighet eller annan fastighet, något som har stor betydelse vid inkomsttaxeringen. Reglerna om fastighetstaxering är f. n. under översyn av 1976 års fastighetstaxeringskommitté (Fi 1976:05).

Annan fastighet

Annan fastighet utgör särskild förvärvskälla under samma förutsättningar som gäller för jordbruksfastighet. Dessutom kan annan fastighet – i motsats till jordbruksfastighet – helt eller delvis ingå i rörelse.

Det kan finnas anledning att behandla en- och tvåfamiljsfastigheter (i det följande kallade villor) och flerfamiljsfastigheter (i det följande kallade hyreshus) var för sig, eftersom olika beskattningsregler vanligen gäller för dem.

I fråga om *hyreshus* upptas som intäkt allt vad som kommit fastighetens ägare till godo, däribland hyresvärdet för lägenhet som han disponerar, medan avdrag medges för alla omkostnader bl. a. räntor och reparationskostnader. Omedelbart avdrag medges däremot inte för kostnader för ny-, till- eller ombyggnad av hyreshus, utan dessa kostnader utgör i stället underlag för beräkning av värdeminskningsavdrag. Antalet skattskyldiga med avdrag för underskott av hyresfastighet uppgick till drygt 85 000 vid 1976 års taxering och den sammanlagda avdragssumman var, som tidigare anförts, ca 500 milj. kr.

Den obegränsade rätten till avdrag för reparationskostnader har väckt kritik. Därvid har särskilt anförts att en skattskyldig som förvärvar ett hyreshus, vars underhåll är eftersatt, och vidtar stora – ofta lånefinansierade – reparationer i praktiken får avdrag för en del av anskaffningskostnaden för huset (i dess skick efter reparationerna). Eftersom reparationer normalt är nödvändiga för att bibehålla hyresintäkterna och, om de tidigare för-

summats, i allmänhet torde medföra en höjning av dessa, kan från principiell synpunkt invändningar knappast riktas mot avdragsrätten. Beträffande hus, vars underhåll är starkt eftersatt, torde dessutom kunna antas att reparationskostnaderna och därmed avdragen har varit så mycket lägre under de föregående åren. Frågan torde främst vara om avdrag för hela förbättringskostnaden bör medges omedelbart eller om avdraget – i likhet med vad som gäller i fråga om egentliga förbättringsarbeten – bör uppdelas på ett antal år. Det måste dock beaktas att det från bostadssocial synpunkt framstår som önskvärt att nödvändiga reparationer av undermåliga hyreshus kommer till stånd och att särskilda åtgärder vidtagits för att underlätta detta. Beträffande s. k. andelshus har bostadsskattekommittén i sitt ovan nämnda betänkande föreslagit vissa inskränkningar i rätten till avdrag för reparationer i samband med förvärv av andelslägenhet.

Villorna svarar för den övervägande delen av det sammanlagda avdraget för underskott i förvärvskälla och antalet skattskyldiga med sådant avdrag uppgår till omkring en miljon. Inkomstberäkningen för villorna sker enligt en progressiv schablon på grundval av taxeringsvärdet och avdrag medges inte för andra omkostnader än ränta och tomträttsavgäld. Är ägaren mantalsskriven på fastigheten medges dessutom ett extra avdrag på 1 000 kr, dock ej överstigande schablonintäkten. Att stora underskott uppstår beror i första hand på att intäktsschablonens procentsatser i de lägre skikten avsevärt understiger förekommande låneräntor.

Rörelse

Till rörelse hänförs varje förvärvsverksamhet, som inte är hänförlig till jordbruksfastighet, annan fastighet eller tjänst och som bedrivs yrkesmässigt. Sistnämnda krav innebär att verksamheten skall bedrivas självständigt, med en viss regelbundenhet och varaktighet samt i regel i vinstsyfte. Som särskild förvärvskälla anses i fråga om rörelse varje förvärvsverksamhet, som är att anse som självständig rörelse. Härvid skall rörelse som bedrivits huvudsakligen med den skattskyldiges egen arbetskraft i regel anses utgöra en enda förvärvskälla, medan rörelse som bedrivits med användande av i företaget nedlagt nämnvärt kapital eller avlönad arbetskraft och avser olika slag av förvärvsverksamhet skall anses utgöra en enda förvärvskälla endast om förvärvsgrenarna är likartade eller har ett inre sammanhang.

Det är främst inom inkomstslaget rörelse som den skattskyldige genom underskott beroende på icke-kontanta utgifter kan bereda sig en "vinst" genom avdragsrätten. I vissa fall kan det dessutom vara svårt att avgöra om en förvärvskälla skall anses föreligga eller om verksamheten är av hobbybetonad karaktär. I det senare fallet föreligger inte rätt till avdrag för underskott, eftersom detta utgör en personlig levnadskostnad. Visserligen innebär gällande regler att en förvärvskälla skall anses föreligga endast om vinstsyfte föreligger, men en bedömning härav rymmer åtskilliga problem särskilt under verksamhetens första år. Vidare kan det ibland vara naturligt att se olika verksamheter som en enhet, även om de tekniskt utgör skilda förvärvskällor, något som kan vara fallet även i fråga om andra inkomstslag.

Kapital

Särskilda förvärvskällor i inkomstslaget kapital är å ena sidan all fastighet och rörelse som den skattskyldige haft i utlandet och å andra sidan all annan den skattskyldige tillhörig egendom, varav intäkten skall hänföras till intäkt av kapital. Med hänsyn till de begränsningar som enligt vad ovan angivits gäller i fråga om underskott på fastighet och rörelse i utlandet är sådant underskott utan praktisk betydelse. Från detta bortses därför i det följande.

Intäkterna i förvärvskällan består huvudsakligen av räntor och utdelningar och avdragen av ränte- och förvaltningskostnader samt det s. k. sparavdraget. Avdrag medges såväl för ränta på upplånat kapital som använts för egendom, vars avkastning redovisas i förvärvskällan, som för ränta på lån som använts för konsumtion eller inköp av kapitalvaror, som inte lämnar skattepliktig intäkt.

Som framgår av avsnitt 8.1.1 är antalet skattskyldiga som yrkar avdrag för underskott i förvärvskällan kapital ungefär lika många som beträffande villor, drygt en miljon, medan det totala avdragsbeloppet är avsevärt lägre. En viss förskjutning torde dock komma till stånd, eftersom det blivit alltmera vanligt att makar med villa låter ena maken äga fastigheten och den andra maken betala räntorna och yrka avdrag för dem i förvärvskällan kapital.

8.1.4 *Överväganden*

I den allmänna debatten har underskottsavdragen och deras effekter tilldragit sig stor uppmärksamhet under senare år. En rad kritiska synpunkter har framförts och från olika håll har det hävdats att de i princip borde avskaffas. Avdrag för underskott i en förvärvskälla borde endast få ske mot framtida överskott i samma förvärvskälla eller möjligen mot överskott i annan förvärvskälla inom samma inkomstslag. Detta skulle, menar man, förhindra missbruk utan att orimligt hårt drabba dem för vilka ett tillfälligt underskott uppstår i en förvärvskälla som normalt uppvisar överskott.

Det är emellertid angeläget att slå fast att så långtgående ingrepp inte kan komma i fråga för alla underskott. Som vi tidigare redovisat uppkommer de till det samlade beloppet största underskotten i inkomstslaget annan fastighet. Till helt dominerande del rör det sig där om schablontaxerade fastigheter, dvs. villor. Typiskt för dessa är att underskottet är varaktigt, vilket innebär att om inte avdrag får göras mot andra inkomster så kan det inte utnyttjas alls under överskådlig tid. Om underskottsavdragen avskaffades skulle alltså ränteavdragen inte bli effektiva mer än till en begränsad del, varigenom ägarens faktiska bostadskostnad i många fall drastiskt skulle höjas. Vi vill här erinra om att då paritetslånesystemet avlöstes av det räntebidragssystem som nu gäller för bostadsfinansieringsområdet garantilåneräntan sattes lägre för flerfamiljshus än för småhus (3,9 % resp. 6,0 %). Motivet var just att uppväga den förmån som ansågs ligga i villaägarnas rätt till avdrag för räntekostnaderna. Möjligheterna att göra ränteavdrag och att utnyttja uppkomna underskott mot andra inkomster har således kommit att bli en integrerad del av finansieringsmönstret för villor. Detta gäller inte bara för nyproduktionen, utan blir aktuellt vid praktiskt

taget varje nyförvärv. På grund av de lånetekniska förhållandena blir t. o. m. ränteavdragen och underskotten ofta större vid övertagande av ett äldre hus än vid köp av ett nyproducerat, eftersom de statliga räntebidragen innebär att kostnaden blir förhållandevis lägre i senare fallet.

Enligt vår mening är frågan om underskottsavdragen och de bakomliggande ränteavdragen i fråga om annan fastighet inte något som kan ses enbart ur skattepolitisk synvinkel, utan till väsentlig del en bostadspolitisk fråga. Inte heller den tanke som ibland framförs om att ränteavdragen (underskottsavdragen) i denna förvärvskälla skulle omvandlas till en skattereduktion med samma procentsats oberoende av inkomst kan behandlas som en renodlad skattefråga. Skillnaderna i marginalskatt mellan olika inkomstlägen är så stor att effekterna av en sådan omläggning skulle bli mycket kraftiga på de faktiska bostadskostnaderna för stora grupper.

Samtidigt är det uppenbart att nuvarande regler inom detta område har betydande negativa effekter. Således förefaller det troligt att möjligheten för köparen att få obegränsat avdrag för ränteutgifter i förening med de allt högre marginalskattesatserna driver upp fastighetspriserna i en takt som eljest ej vore möjlig. Detta är redan från bostadspolitiska utgångspunkter besvärande men kan också sägas innebära en omvandling av löpande inkomster till kapitalvärdestegring, som blir beskattad efter förmånligare regler när den realiseras. En annan effekt som ter sig stötande av de stora ränteavdrag som i många fall blivit aktuella är att den faktiska bostadskostnaden för ett och samma hus blir högst olika för personer med olika inkomster.

Problemen inom detta område – alltså vad rör ränteavdrag för småhusfinansiering – är enligt vår mening av en sådan art och omfattning att de motiverar en särskild utredning som har möjlighet att beakta såväl bostadspolitiska som skattepolitiska aspekter. Vi återkommer till det samband som föreligger mellan rätten till avdrag för räntekostnader, kapitalvärdestegring och realisationsvinstbeskattning i vår diskussion av inflationseffekterna i skattesystemet i avsnitt 13.1.

Vi har övervägt möjligheten att i avvaktan på en sådan, mer specialinriktad utredning göra några punktingrepp, t. ex. i form av ett "tak" för ränteavdragen. Det föreligger emellertid en så stor spridning mellan de avdragsbelopp som i dag förekommer för normala småhus – såväl regionalt som beroende på förvärvstidpunkt och -villkor – att det ter sig mycket vanskligt att bestämma ett sådant tak, om man vill undvika att det får negativa bostadspolitiska effekter. Som vi nedan närmare diskuterar medför också varje försök att begränsa avdragsrätten för räntor en rad allmänna problem som är mycket svårlösta. På grund av detta har vi inte ansett det möjligt att utforma något förslag till ändring av de nuvarande reglerna om ränteavdrag och underskottsavdrag i fråga om schablontaxerad annan fastighet.

Vad avser andra förvärvskällor har vi undersökt möjligheterna att ersätta rätten till avdrag för underskott i förvärvskälla med rätt till avdrag mot framtida överskott i samma förvärvskälla eller att begränsa avdragsrätten till överskott i andra förvärvskällor inom samma inkomstslag. Vi har även övervägt att begränsa avdragsrätten till visst belopp eller till viss andel av den sammanräknade inkomsten.

Sådana åtgärder medför emellertid ett flertal svårigheter. En skattskyldig

med flera förvärvskällor kan nämligen i många fall undvika att underskott uppkommer, eller nedbringa detta, genom att redovisa kostnader i annan förvärvskälla än rätteligen bort ske. Som vidare utvecklas nedan gäller detta särskilt i fråga om räntekostnader. Möjligheterna till sådana förfaranden är störst för den som har mera invecklade inkomst- och förmögenhetsförhållanden. Reglerna om uppdelning på olika förvärvskällor och inkomstslag kan också, som nämnts i avsnitt 8.1.2, leda till ej önskvärda resultat. I vissa fall kan det föreligga ett nära samband mellan verksamheter som tillhör olika förvärvskällor eller inkomstslag. Som exempel kan nämnas ett jordbruk och en i anslutning därtill bedriven maskinstationsrörelse. Eftersom en jordbruksfastighet inte kan ingå i en rörelse föreligger alltså två förvärvskällor (och inkomstslag), om rörelsen är av så stor omfattning att den inte utgör binäring till jordbruket. En begränsning av rätten till underskottsavdrag skulle vidare kunna försvåra etablerandet av nya verksamheter som inte omedelbart lämnar överskott och framtvinga avveckling av rörelser även vid övergående ekonomiska svårigheter.

Vi har funnit att allvarliga erinringar kan riktas mot de olika former av generella begränsningar som vi har undersökt. Sådana skulle nämligen, oavsett den närmare utformningen, leda till ojämna och i många fall mindre önskvärda beskattningsresultat. Därtill kommer att vissa skattskyldiga skulle ha betydande möjligheter att kringgå dem. Enligt vår mening framstår därför inte generella begränsningar som en framkomlig väg.

I de fall där konstlade underskott avsiktligt skapas i syfte att uppnå förmånliga beskattningsresultat torde dock den allmänna skatteflyktsklausul varom regeringen förklarat sig ha för avsikt att framlägga förslag, kunna ge vissa möjligheter till mera allmänna ingripanden.

Vad avser ränteavdragen har vi även övervägt möjligheten att skilja mellan omkostnadsränta och ränta på privata lån samt att begränsa avdragsrätten för sistnämnda slag, oavsett om underskott uppkommer eller ej. Med omkostnadsränta skulle då avses ränta på lån som investerats i tillgång eller förvärvskälla vars avkastning utgör skattepliktig intäkt, medan annan ränta skulle anses avse privata lån. Ränta hänförlig till schablontaxerad villafastighet skulle därvid betraktas som omkostnadsränta.

En sådan metod medför emellertid en rad svårbemästrade problem. Den förutsätter nämligen att skattemyndigheterna kan kontrollera hur de upplånade medlen använts, vilket i många fall skulle bli omöjligt. Det skulle sannolikt i stor utsträckning bli nödvändigt att godta den skattskyldiges uppgifter därom. Som exempel kan nämnas att en villaägare upptar ett inteckningslån, som han använder för inköp av båt eller för konsumtion, och yrkar avdrag för räntekostnaderna i förvärvskällan annan fastighet. Här skulle endast efter särskild undersökning taxeringsmyndigheterna ha möjlighet att hänföra räntan till privat lån, om detta nu över huvud taget skulle låta sig göra. Kontrollproblemen skulle bli särskilt stora i fråga om skattskyldiga med mera komplicerade inkomst- och förmögenhetsförhållanden. En viktig synpunkt är också att rätten till ränteavdrag, som motsvaras av inkomstbeskattningen av ränteinkomster, innebär att det är ekonomiskt likvärdigt att finansiera en utgift med eget kapital och med upplånade medel. Om rätten till ränteavdrag inte förelåg, skulle lånefinansiering bli avsevärt mer betungande. Detta skulle drabba grupper med begränsade egna ka-

pitaltillgångar hårdare än andra och reducera deras möjligheter till inköp av dyrare kapitalvaror m. m. Åtminstone vissa möjligheter till avdrag för sådana räntekostnader måste därför enligt vår mening bibehållas.

Som vi anfört i avsnitt 8.1.2 anser vi ett grundläggande problem i fråga om avdrag för räntekostnader vara att dessa i betydande omfattning måste anses utgöra inflationskompensation. De svårigheter som uppstår bottnar i att denna är avdragsgill för utgivaren resp. inkomstbeskattas hos mottagaren. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 13.1, där vi behandlar inflationseffekterna i skattesystemet.

Man skulle också kunna överväga att närmare reglera gränsdragningen mellan rörelse och hobbyverksamhet. Det är emellertid inte givet att detaljerade bestämmelser i detta avseende alltid skulle vara en fördel. Risken är att de på ett olyckligt sätt binder de tillämpande myndigheterna. Möjligheterna till obehöriga skattelättnader skulle dessutom närmast kunna öka om en verksamhet, som uppfyllde vissa angivna formella förutsättningar, alltid skulle anses bedriven i förvärvssyfte oavsett de närmare omständigheterna.

Som framgår av vår genomgång kan åtskillig kritik riktas mot de nuvarande förhållandena i fråga om underskottsavdragen. Den visar emellertid också att det är svårt att finna någon enkel metod att lösa de problem som finns utan att skapa nya sådana. Med forceringen av vårt arbete det senaste året har det därför inte varit möjligt för oss att komma fram till konkreta förslag till ändrad lagstiftning. Vi menar dock att det bör vara möjligt för en utredning som har att direkt inrikta sig på att föreslå regler i detta avseende att efter något års arbete kunna framlägga förslag som borde eliminera åtminstone de mera stötande inslagen i fråga om underskottsavdragen.

8.2 Periodiskt understöd

8.2.1 *Gällande rätt m. m.*

Periodiska understöd eller därmed jämförliga utbetalningar utgår på många olika grunder. I skattelitteraturen har ofta understöden med en viss schablonisering delats upp i två huvudgrupper, nämligen legala och frivilliga understöd. Uppfattningen om vilka understöd som bör hänföras till den ena eller andra gruppen har växlat med tiden. Eftersom skattereglerna till nyligen under lång tid har varit enhetliga för bägge slagen av understöd har denna definitionsfråga inte haft någon nämnvärd betydelse.

Traditionellt brukar som legalt understöd bara räknas understöd som grundar sig på lagstadgad underhållsskyldighet, dvs. i huvudsak endast underhåll till make eller förutvarande make och minderåriga barn. För sistnämnda gäller särskilda regler som behandlats i avsnitt 6.2.4. Även periodisk utbetalning av skadestånd brukar anses jämförlig med legalt periodiskt understöd.

Gällande skatteregler innebär att obegränsat avdrag för utgivet understöd bara medges i särskilt uppräknade fall. Sådana understöd kommer vi i fort-

sättningen att beteckna som legala understöd och övriga periodiska utbetalningar som frivilliga understöd.

Dessa uttryck kan i viss mån vara vilseledande. De leder således t. ex. lätt till tanken att alla legala understöd grundar sig på uttryckliga lagbestämmelser. Så är dock inte alltid fallet. De legala understöden brukar emellertid i allmänhet utgå på grund av en juridiskt bindande förpliktelse. Även frivilliga understöd kan dock iklädas juridiskt bindande form. Vidare finns, såsom framgår i avsnitt 8.2.2, i föräldrabalken (FB) direkta lagbestämmelser, som föreskriver en underhållsplikt mellan föräldrar och vuxna barn. Trots detta hänförs f. n. utbetalningar efter dessa bestämmelser inte till de legala understöden.

Fr. o. m. 1975 års taxering gäller vissa nya bestämmelser om periodiska understöd. De grundläggande reglerna finns intagna i en ny punkt 5 av anvisningarna till 46 § KL. Reglerna skiljer i huvudsak mellan legala och frivilliga understöd. De legala understöden är avdragsgilla i sin helhet. För de frivilliga understöden gäller en beloppsgräns på 5 000 kr per år och mottagare (beträffande makar gäller avdragsgränsen för båda gemensamt). Däremot finns ingen gräns för antalet utgivna understöd för vilka avdrag kan medges.

Med *legala understöd* avses periodiska utbetalningar

- till make eller förutvarande make sedan underhållsskyldigheten dem emellan reglerats
- till tidigare anställd
- som utgör skadestånd, dock vid personskada endast belopp som utgör ersättning för förlorad inkomst av skattepliktig natur eller förlorat underhåll
- som utgör livränta eller därmed jämförligt vederlag vid förvärv av egendom (s. k. egendomslivräntor) genom köp, byte eller därmed jämförligt fång (onerösa fång)
- på grund av föreskrift i testamente
- från juridisk person[2]

Med *frivilliga understöd* avses övriga periodiska understöd eller därmed jämförliga periodiska utbetalningar. Således även t. ex. egendomslivräntor om de utgår på grund av föreskrift i gåvobrev (benefika fång).

Som allmän förutsättning för avdragsrätt gäller att understödet inte utgått till mottagare i givarens hushåll eller, om understödet inte utgjort skadestånd, till mottagare under 18 år eller till mottagare vars utbildning inte är avslutad.[3]

För mottagaren utgör periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk intäkt skattepliktig inkomst endast i den mån givaren är berättigad till avdrag för utgivet belopp (19 § KL).

För att de generella begränsningarna av avdragsrätten, liksom 5 000-kronorsgränsen, inte skall kunna kringgås har i 53 § 4 mom. KL införts den regeln att den som överlåter rätt till periodiskt utgående förmåner till annan person trots överlåtelsen fortfarande skall vara skattskyldig för utfallande belopp, om inte omständigheterna är sådana att han skulle ha rätt till avdrag för motsvarande utbetalning till mottagaren.

Periodiskt understöd behandlas vid beräkning av statlig inkomstskatt så-

[2] Enligt punkt 2 av anvisningarna till 31 § KL skall även engångsutbetalning från familjestiftelse betraktas som periodiskt understöd.

[3] Skattskyldig får – enligt särskilt stadgande i 46 § 2 mom. 4) KL – göra avdrag även för belopp som han utgivit för underhåll av icke hemmavarande barn under 18 år, dock med högst 2 500 kr för varje barn. Se avsnitt 6.2.4.

som B-inkomst och sambeskattning sker således i princip av understöd till gift mottagare (9 § 3 mom. SI).

Enligt 3 § 1 mom. g) SF skall rätten till vissa periodiskt utgivna förmåner tas upp som tillgång vid förmögenhetsberäkningen. Från denna skatteplikt finns emellertid enligt 2 mom. b) och c) flera undantag. Bestämmelserna leder till att sådan rätt endast undantagsvis skall tas upp som tillgång. Utgivaren får endast i dessa undantagsfall avdrag för förmögenhetsvärdet.

Beträffande periodiska utbetalningar i samband med arv eller gåva gäller följande. Enligt 39 § AGL uttas inte gåvoskatt för periodiskt understöd om mottagaren skall inkomstbeskattas för understödet. Gåvobeskattningen får alltså här vika för inkomstbeskattningen. Periodiskt understöd som inte inkomstbeskattas hos mottagaren, kan däremot, om det är benefikt, föranleda gåvobeskattning. Det bör emellertid observeras att periodiska utbetalningar för fullgörande t. ex. av underhållsskyldighet enligt GB och FB inte utgör gåva. Det förhållandet att mottagaren i dessa fall inte alltid skall inkomstbeskattas medför således inte att gåvoskatt skall tas ut. Kapitalvärdet av testamentariska förmåner som avser periodiska understöd eller livräntor arvsbeskattas enligt vanliga regler.

Det kan också nämnas att kostnad för underhåll av anhörig kan – förutom enligt reglerna om periodiskt understöd – beaktas genom reglerna om avdrag för väsentligen nedsatt skatteförmåga i 50 § 2 mom. andra stycket KL.

8.2.2 *Civilrättsliga bestämmelser om underhållsskyldighet*

I det följande lämnas en kortfattad redogörelse endast för vissa uttryckliga lagregler som finns om underhållsplikt gentemot bl. a. make och barn.

Underhållsskyldighet mot make regleras i GB. Enligt de allmänna reglerna i 5 kap. GB är båda makarna skyldiga att efter sin förmåga bidra till att familjen får tillbörligt underhåll. Bestämmelserna bygger på tanken att makarna i princip skall ha samma standard. Även om makarna lever åtskilda på grund av söndring är de fortfarande ömsesidigt underhållsskyldiga enligt samma grunder som tidigare. Efter äktenskapsskillnad blir underhållsskyldigheten mindre omfattande och kvarstår endast i mån av behov hos mottagaren och i den utsträckning som kan anses skälig med hänsyn till den utgivande makens förmåga och övriga omständigheter.

I delbetänkandet Underhåll till barn och frånskilda (SOU 1977:37) föreslår familjelagssakkunniga, att som huvudregel skall gälla att vardera parten efter äktenskapsskillnad skall svara för sin egen försörjning. Eftersom regeln i stor utsträckning redan tillämpas i praxis innebär den ingen nyhet i sakligt hänseende. Från denna huvudregel föreslås som begränsning, att make *vid behov* skall utge underhåll till andra maken under en *övergångstid*. Hur lång denna tid skall vara får avgöras efter omständigheterna. Om make, efter upplösning av långvarigt äktenskap, har svårigheter att försörja sig själv eller annars synnerliga skäl föreligger skall dock underhållsbidrag kunna utdömas för längre tid.

Föräldrars underhållsskyldighet gentemot sina barn regleras i 7 kap. FB. Föräldrar är skyldiga att bekosta barnets uppehälle och utbildning, om inte barnet har egna tillgångar. Denna underhållsskyldighet upphör inte förrän barnet fått den utbildning som med hänsyn till föräldrarnas villkor och

barnets anlag kan anses tillbörlig och inte i något fall förrän barnet fyllt 16 år. Någon övre åldersgräns finns inte. Mot den underhållsskyldiges bestridande får dock inte underhåll bestämmas för tid efter det barnet fyllt 18 år, innan det tillförlitligen kan bedömas om underhållsskyldighet föreligger därefter.

Båda föräldrarna skall bidra till kostnaderna för barnets underhåll efter sin förmåga. Underhållsskyldigheten kan bestå också efter det att barnets uppfostran eller undervisning avslutats. Om barnet på grund av sjukdom eller av annan sådan orsak är ur stånd att försörja sig själv, är nämligen föräldrarna alltjämt skyldiga att i mån av förmåga lämna barnet skäligt underhåll. Barn har motsvarande skyldighet mot föräldrar i samma situation. Denna underhållsplikt har dock, liksom föräldrars underhållsplikt mot vuxna barn, liten praktisk betydelse.

I ovannämnda delbetänkande föreslår familjelagssakkunniga att underhållsskyldigheten i princip skall upphöra när barnet fyllt 18 år. Underhållsskyldighet för tid därefter skall bara kvarstå om barnets *skolgång* ännu inte avslutats. Förslaget innebär alltså att underhållsskyldighet enligt nuvarande bestämmelser mot barn, som bedriver högre studier, eller mot vuxna barn, som på grund av sjukdom eller annan dylik orsak inte kan försörja sig själva, inte längre skall föreligga. Även bestämmelserna om barns underhållsskyldighet mot föräldrar föreslås bli upphävda.

De familjerättsliga underhållsbidragen bestäms i stor utsträckning genom avtal. Dessa avtal kan i princip vara såväl skriftliga som muntliga. Avtalen fastställs inte sällan av domstol. Att ett avtal fastställts av domstol medför emellertid inte att underhållsskyldigheten anses bestämd på annat sätt än genom avtalet. Domstolen är bunden av parternas yrkanden och kan, om parterna är ense, inte gå in på en prövning av avtalets skälighet.

Det bör tilläggas att dom eller avtal om underhåll till make eller barn kan jämkas om detta är påkallat av väsentligt ändrade förhållanden. De familjerättsliga underhållsbidragen är vidare värdebeständiga genom en anknytning till den allmänna försäkringens basbelopp.

8.2.3 *Statistik*

Vid 1976 års taxering yrkade drygt 230 000 inkomsttagare avdrag för periodiskt understöd med 760 milj. kr. Av *tabell 8.2* framgår hur avdragen fördelar sig på olika inkomstklasser. Tabellen visar att både andelen inkomsttagare, som har avdrag för periodiskt understöd, och det genomsnittliga avdragsbeloppet ökar med inkomsten. I *tabell 8.3* visas hur avdragssumman och antalet inkomsttagare med avdrag för periodiskt understöd ökat under senare år.

Någon precisering av arten och omfattningen av utgivna understöd förekommer inte i den officiella statistiken. En sådan undersökning har däremot gjorts av skatteutredningen om periodiskt understöd.[4] Undersökningen avser 1969 års taxering och grundar sig på ett urval omfattande ca 15 000 deklarationer.

Av undersökningen framgår att, bortsett från underhåll till icke hemmavarande barn, omkring 76 000 givare fick avdrag med sammanlagt 225 milj. kr för periodiskt understöd till 89 000 mottagare. Av mottagarna var

[4] SOU 1972:87 s. 216 ff.

Tabell 8.2 Medelvärden och antal samt relativa fördelningar för dem som har avdrag för periodiskt understöd[a] (taxeringsåret 1976)

Brutto-inkomst 1 000 kr	1 Antal individer i population	2 Antal som har avdrag för periodiskt understöd	3 2 i % av 1	4 Medelvärde för dem som har avdrag för periodiskt understöd, kr
0– 10	860 137	2 200	0,3	861
10– 20	1 096 588	9 248	0,8	1 457
20– 30	821 628	21 227	2,6	2 516
30– 40	890 885	37 007	4,2	2 671
40– 50	959 909	59 031	6,1	2 870
50– 60	527 806	39 928	7,6	3 270
60– 80	390 014	30 389	7,8	3 920
80–100	119 443	14 300	12,0	3 827
100–500	111 948	18 368	16,4	6 101
500–	744	284	38,2	20 496
Summa	5 779 102	231 982	4,0	3 273

[a] Tabell 18 i SM N 1977:13. Tabellen omfattar även underhållsbidrag till icke hemmavarande barn under 18 år.

Tabell 8.3 Förändring av avdrag för periodiskt understöd taxeringsåren 1972–1976[a]

Taxeringsår	Antal inkomsttagare som har avdrag för periodiskt understöd	Andel av samtliga inkomsttagare, %	Medelvärde för dem som har avdrag för periodiskt understöd, kr	Totalt avdrag för periodiskt understöd, milj. kr[b]
1972[c]	177 105	3,2	2 442	433
1973[d]	191 057	3,6	2 593	495
1974[e]	206 895	3,8	3 070	635
1975[f, h]	208 726	3,7	3 269	683
1976[g]	231 982	4,0	3 273	760[i]

[a] Tabellen omfattar även underhållsbidrag till icke hemmavarande barn under 18 år.
[b] Tabell 2 i SM N 1977:13
[c] Tabell 13 i SM N 1973:42
[d] Tabell 15 i SM N 1974:38
[e] Tabell 15 i SM N 1975:19
[f] Tabell 15 i SM N 1976:13
[g] Tabell 18 i SM N 1977:13
[h] Vid 1975 års taxering började de nya reglerna tillämpas enligt vilka bl. a. avdragsrätten för frivilliga periodiska understöd begränsats till 5 000 kr per år och mottagare
[i] Av dessa 760 milj. kr belöper uppskattningsvis 370 milj. kr på underhållsbidrag till icke hemmavarande barn under 18 år.

47 500 föräldrar, 16 200 make eller tidigare make, 14 800 annan släkting och 10 500 övriga mottagare.

Av utredningens undersökning framgår vidare att en stor del av understöden ofta avsett förhållandevis små belopp. Detta gäller särskilt understöd till föräldrar och andra släktingar. Dessa hade i allmänhet fått mindre än 2 000 kr. I bara drygt 1 000 fall hade sådana understöd överstigit 10 000 kr. Understöd till vuxna barn skiljde sig emellertid i detta avseende väsentligt från övriga understöd. En femtedel av sammanlagt drygt 4 000 sådana mottagare hade fått över 10 000 kr.

Utredningen konstaterade att mottagare av understöd på 5 000 kr eller mera ofta hade haft förmögenhet och i många fall även goda inkomster. Utredningen konstaterade vidare att understöden till mottagare bosatta utomlands utgjorde en stor grupp men att avdragen genomsnittligt varit väsentligt lägre än beträffande mottagare inom landet.

Enligt utredningens mening kunde man på grundval av det statistiska materialet dra den slutsatsen att understöd i allmänhet utgått med sådana belopp och under sådana förhållanden att mottagarna kunde ha haft ett understödsbehov. Ett inte obetydligt antal fall bedömdes emellertid ha avsett utbetalningar av annat skäl än att mottagaren varit i behov av understödet. Sådana fall konstaterades i samtliga mottagargrupper och även när det var fråga om små understöd. När det gällde utbetalningar från föräldrar till barn förekom enligt utredningen särskilt ofta utbetalningar, som måste karaktäriseras mera som periodiska gåvor än som understöd i egentlig mening. Undersökningarna bekräftade således enligt utredningen att möjligheterna till skatteflykt genom avdrag för periodiskt understöd utnyttjades i ej obetydlig omfattning, även om antalet klara skatteflyktsfall i statistiken sades vara något mindre än väntat. I sammanhanget framhöll utredningen att statistiken endast gav ett begränsat underlag för att bedöma i vad mån mottagaren haft behov av understöd.

8.2.4 *Frågans tidigare behandling*

Lagstadgad rätt till avdrag för periodiskt understöd infördes år 1910 vid den statliga och år 1920 vid den kommunala beskattningen. I huvuddrag har bestämmelserna sedan år 1920 varit utformade enligt nuvarande ordning. Någon beloppsmässig begränsning av avdragsrätten förekom dock inte. Alltsedan införandet har framlagts många förslag om begränsning av avdragsrätten. Dessa ledde dock, fram till nyligen, inte till någon lagstiftning. Fr. o. m. 1975 års taxering infördes emellertid nu gällande begränsning av avdragsrätten för frivilliga periodiska understöd till 5 000 kr per år och mottagare.

Redan 1921 års kommunalskattekommitté föreslog att avdragsrätten skulle inskränkas väsentligt. Förslag om sådan inskränkning har sedan framförts bl. a. av 1936 års skattekommitté, i betänkandet SOU 1941:5 med allmänna riktlinjer för åstadkommande av tidigare inbetalning av utskylder, av 1944 års allmänna skattekommitté, av skattelagssakkunniga, av dubbelbeskattningssakkunniga och senast av skatteutredningen om periodiskt understöd.

Endast det sistnämnda betänkandet har föranlett lagstiftning. Att de tidigare utredningsförslagen – trots en ofta positiv inställning hos remissinstanserna – inte föranlett någon lagstiftning torde bl. a. ha berott på att

lagstiftaren tagit intryck av en genomgående invändning mot förslagen, nämligen att en detaljreglering med individuell prövning av mottagarens understödsbehov m. m. skulle vålla taxeringsnämnderna ökad arbetsbörda till förfång för andra granskningsuppgifter. Vidare har skatteförmågeprincipen och sociala skäl åberopats för bibehållen avdragsrätt. En utförlig redogörelse för frågans behandling fram till 1950 har lämnats av 1944 års allmänna skattekommitté i betänkandet SOU 1950:21 och för tiden därefter fram till 1972 av skatteutredningen om periodiskt understöd i betänkandet SOU 1972:87. Här nedan lämnas därför endast en översiktlig redogörelse för frågans behandling i för vårt vidkommande tillämpliga delar.

1910 års lagstiftning

Kostnad för utgivet understöd har i allmänhet inget samband med intäkternas förvärvande. När avdragsrätten infördes år 1910 vid den statliga beskattningen motiverades den i stället med att understöden påverkade *skatteförmågan*. Härigenom skiljde man nu i skattehänseende mellan periodiskt understöd och övriga gåvor. I prop. 1910:88 yttrade departementschefen bl. a. att ett årligt understöd, som tillförsäkrats gåvotagaren i en för honom betryggande ordning, på goda grunder borde ingå bland hans årsintäkter. För att undgå att såväl givare som mottagare beskattades för samma belopp som utgått i form av periodiskt understöd, föreslog han att mottagarens skattskyldighet skulle få bero på givarens rätt till avdrag.

Kommunalskattesakkunniga

Understöd som utgick på grund av *lagligen åliggande försörjningsplikt* var vid den tiden inte avdragsgilla. Kommunalskattesakkunniga föreslog emellertid år 1917 att denna begränsning i avdragsrätten skulle slopas. De föreslog vidare att avdrag för periodiskt understöd också skulle medges vid den kommunala beskattningen. Författningsbestämmelserna ändrades år 1920 i enlighet med de sakkunnigas förslag.

1921 års kommunalskattekommitté

Kommittén föreslog i betänkandet SOU 1924:53 att rätten till avdrag för periodiskt understöd skulle begränsas. Avdraget skulle medges endast om understödet grundade sig på *rättsligt bindande förpliktelse*. Därigenom skulle en skarpt markerad gräns dras mellan ej avdragsgill gåva och avdragsgillt periodiskt understöd.

En av ledamöterna var skiljaktig och anförde att avdragsrätten borde begränsas till i huvudsak sådana fall, då understödet grundade sig på *domstols beslut* eftersom understöd som framtvingats med lagliga medel – i motsats till frivilliga understöd – utgick antingen understödsgivaren hade råd eller inte och således inkräktade på hans skatteförmåga.

1928 års lagstiftning

I prop. 1927:102, som i denna del låg till grund för 1928 års kommunalskattelag, anförde departementschefen bl. a. att hänsyn i regel borde tas till alla mera regelmässigt inflytande intäkter, även om de hade karaktär av gåva samt att man inte heller kunde bortse från att givaren förfogat över en del av sina intäkter på sådant sätt att de inte längre stod till hans fria disposition. Departementschefen ansåg närmast att mottagaren principiellt alltid borde skatta för periodiskt understöd och givaren vara berättigad till avdrag om man ville utmäta skatten efter den verkliga *skatteförmågan.*

1936 års skattekommitté

I SOU 1939:47 föreslog skattekommittén att avdrag inte skulle medges om understödet uppenbarligen överstigit vad som kunde anses utgöra *skäligt* underhåll. Som grund härför anfördes att utbetalningar som inte var motiverade av omständigheterna inte kunde anses belasta skatteförmågan på sådant sätt att inkomstbeskattningen borde påverkas.

Remissinstanserna ansåg i allmänhet att avdragsrätten borde begränsas. Betänkligheter uttalades dock i vissa fall mot en skälighetsprövning och i några fall föreslogs också en fast beloppsgräns för avdraget.

SOU 1941:5

I sitt betänkande angående allmänna riktlinjer för åstadkommande av tidigare inbetalningar av utskylder (SOU 1941:5) konstaterade utredningsmannen att gällande bestämmelser medförde bristande likställighet mellan olika kategorier skattskyldiga. Särskilt gällde detta förbudet mot avdrag för enskilt understöd vid hushållsgemenskap. Avdragsrätten föreslogs därför begränsad till de fall då understöd utgick på grund av *rättsligt bindande förpliktelse.* I andra fall skulle extra avdrag kunna medges.

Vid remissbehandlingen blev förslaget i allmänhet avstyrkt. Det framhölls att avdragsrätten kunde vara av stor betydelse vid bedömande av en persons skatteförmåga och att det föreslagna extra avdraget inte skulle vara tillfredsställande i detta hänseende. Enligt flera yttranden borde missbruk i stället förebyggas genom att avdragsrätten begränsades till visst maximibelopp.

1944 års allmänna skattekommitté

I betänkandet SOU 1950:21 med förslag angående ändrade bestämmelser för beskattning av periodiskt understöd, m. m. anförde kommittén bl. a. att utbetalningar av periodiskt understöd påverkar givarens skatteförmåga men att en begränsning av avdragsrätten dock var motiverad. Sociala skäl talade emellertid för att avdragsrätten inte beskars alltför kraftigt. Kommittén föreslog att avdrag bara skulle medges med *skäligt belopp* och endast under förutsättning att *syftet med utbetalningen* inte var att överflytta förmögenhet eller att mildra progressionen. Dessa begränsningar skulle inte gälla om understödet utgjorde omkostnad i förvärvskälla eller skadestånd

och inte heller då det utgick på grund av skilsmässodom, testamente e. d. eller från familjestiftelse.

Vid remissbehandlingen tillstyrkte flertalet instanser förslaget om en begränsning av avdragsrätten. I flera fall riktades dock kritik mot utformningen av förslaget. Det framhölls att det skulle leda till en oenhetlig rättstillämpning och bli betungande för taxeringsmyndigheterna. Några remissinstanser ansåg att man i stället borde införa en fast beloppsgräns.

Skattelagssakkunniga

Skattelagssakkunniga ansåg i ett betänkande 20.12.1956 (stencil) med förslag till bestämmelser om avdragsrätt och skatteplikt för periodiskt understöd samt om avdragsrätt för studiestöd m. m., att prövningen av den inverkan periodiska utbetalningar har på skatteförmågan måste grundas på utbetalningarnas ändamål och beskaffenhet. Rätt till avdrag borde i första hand komma i fråga då den skattskyldige *på grund av särskild i lag grundad förpliktelse* hade att utge underhållsbidrag. Skyldigheten att avstå viss del av inkomsten kunde här betraktas som en tvångsvis genomförd uppdelning av den skattskyldiges inkomst. Denna uppdelning borde få verkan i beskattningshänseende. I fråga om övriga slag av periodiska utbetalningar borde prövning få ske särskilt för varje slag av utbetalningar med hänsyn till omständigheterna.

Gemensamt för de *frivilliga understöden* var enligt de sakkunniga bl. a. att understöden till sin art var att hänföra till sådana utgifter för levnadskostnader, gåvor m. m. som i princip inte borde inverka på beskattningen. Vissa utbetalningar kunde dock anses stå omkostnadsavdragen så nära att avdragsrätt tedde sig naturlig och i andra fall kunde sociala skäl leda till att avdrag helt eller delvis borde medges.

I enlighet med dessa riktlinjer föreslog de sakkunniga att den generella avdragsrätten skulle slopas och avdrag endast medges i vissa särskilt uppräknade fall. För frivilliga understöd åt behövande skulle avdrag medges endast under vissa bestämda förutsättningar[5] och med högst 3 000 kr för samma mottagare.

Vid remissbehandlingen blev förslaget i allmänhet tillstyrkt.

Dubbelbeskattningssakkunniga

I sitt betänkande SOU 1962:59 angående internationella skattefrågor föreslog de sakkunniga att avdrag för periodiskt *understöd till utomlands bosatta personer* – som inte utgick på grund av domstolsbeslut eller som skadestånd – i regel inte skulle få ske med högre belopp än 3 000 kr.

Remissinstanserna ansåg i allmänhet att förslaget gick i rätt riktning.

Skatteutredningen om periodiskt understöd

Utredningen framhöll i sitt betänkande Periodiskt understöd vid beskattningen (SOU 1972:87), att gällande regler om avdrag för frivilliga periodiska understöd knappast längre kunde motiveras av skatteförmågeprincipen utan åtminstone delvis stred mot denna princip. Utredningen ansåg vidare att

[5] Endast till mottagare som på grund av ålder, sjukdom eller nedsatt arbetsförmåga hade låg inkomst.

de sociala skäl, som en gång talat för en avdragsrätt för periodiskt understöd, med tiden hade försvagats väsentligt. De huvudsakligen sociala skäl som fortfarande motiverade att understöd beaktades vid beskattningen, talade enligt utredningen för att reglerna utformades på ett annat sätt än hittills. Utredningen föreslog i huvudsak följande.

Som allmän förutsättning skulle gälla att utbetalningen hade viss periodicitet. Understöd skulle i regel bara beaktas om det kunde beräknas utgå under minst tre år eller, i vissa särskilda fall, minst ett år. För de *legala understöden* föreslogs i övrigt i stort sett oförändrade regler. Beträffande understöd till make eller förutvarande make föreslogs dock som förutsättning för avdrag att utbetalningarna skulle utgå enligt *dom eller annan bindande förpliktelse*. Beträffande *frivilliga understöd* föreslogs att dessa endast skulle beaktas under förutsättning att understöd utgått till en givaren *närstående* person, som haft *behov* av sådant understöd. Understödet skulle beaktas på så sätt att givaren, i stället för avdrag vid inkomstbeskattningen, skulle medges rätt till *reduktion av skatten* med högst 60 % av det utgivna understödet. Utredningen föreslog vidare att frivilliga understöd till *mottagare utomlands* inte skulle beaktas vid beskattningen. Övriga ändringar rörde bl. a. de s. k. egendomslivräntorna samt en del tekniska frågor.

Vid remissbehandlingen av utredningsförslaget rådde allmän enighet om att avdragsrätten för periodiskt understöd måste begränsas med tanke på att gällande bestämmelser missbrukades för att uppnå skattelättnader. De föreslagna tekniska lösningarna kritiserades emellertid. Remissinstanserna fann det föreslagna systemet alltför svårtillämpat för såväl myndigheter som enskilda. Även mer principiellt betonade invändningar framfördes. Flera remissinstanser ansåg att man borde överväga att helt slopa avdragsrätten för frivilliga understöd. Någon remissinstans ansåg att även avdragsrätten avseende de legala understöden borde begränsas.

Departementschefen framhöll i prop. 1973:181, som ligger till grund för nu gällande lagstiftning, att de skäl som från början motiverade att avdragsrätten infördes med tiden hade förlorat i styrka samt att utredningen anfört tungt vägande skäl för att begränsa avdragsrätten för periodiska understöd. Han föreslog därför att avdragsrätten för frivilliga understöd fr. o. m. 1975 års taxering skulle begränsas till 5 000 kr per år och mottagare. Att såsom ett par remissinstanser förordat helt slopa avdragsrätten för i första hand de frivilliga understöden ansåg departementschefen inte möjligt utan en samtidig bedömning av och avvägning av andra frågor på inkomstbeskattningens område. Det ankom således på 1972 års skatteutredning att vid den mer genomgripande översynen av skattesystemet föreslå de ytterligare ändringar som kunde vara motiverade. Departementschefen uttalade emellertid att det knappast fanns någon anledning att f. n. ingripa mot de legala understöden.

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen framställdes yrkande om slopande eller begränsning av avdragsrätten för frivilliga understöd.

Skatteutskottet (1973:68) framhöll i anledning härav – med hänvisning till departementschefens yttrande i prop. 1973:181 – att det ankommer på 1972 års skatteutredning att ta ställning till de ytterligare begränsningar eller jämkningar av avdragsrätten som kan bli erforderliga.

8.2.5 *Överväganden och förslag*

Frivilliga understöd

Som framgår av den föregående redogörelsen har reglerna om periodiskt understöd kritiserats i olika sammanhang. Kritiken har framför allt avsett frivilliga periodiska utbetalningar som utgår till närstående personer utan mera påtagligt understödsbehov. En rad instanser framhöll vid remissbehandlingen av betänkandet från skatteutredningen om periodiskt understöd att man borde överväga att helt slopa avdragsrätten för frivilliga understöd.

Behovet av begränsningar gör sig alltså främst gällande beträffande frivilliga inkomstöverföringar och det är även här som de egentliga missbruksfallen kunnat noteras. Vad som särskilt framhållits är att avdragsrätten inbjuder till utbetalningar till närstående personer enbart i syfte att uppnå opåkallade lättnader vid inkomst- och förmögenhetsbeskattningen eller för att kringgå arvs- och gåvobeskattningen.

Redan när skatteprogressionen ännu var relativt låg uttalades farhågor för att skattskyldig med högre inkomst skulle vara benägen att i rent skatteundanhållande syfte utge underhållsbidrag till anhörig med ingen eller lägre inkomst. Den statistiska undersökning som verkställts av skatteutredningen om periodiskt understöd har också givit visst belägg för antagandet, att möjligheterna till skatteflykt genom avdrag för periodiskt understöd utnyttjats i ej obetydlig omfattning, även om antalet klara skatteflyktsfall i statistiken sagts vara något mindre än väntat.

Genom att avdragsrätten numera är begränsad till 5 000 kr per år är självfallet möjligheterna till skatteflykt i motsvarande mån mindre. Oavsett hur det förhåller sig med möjligheterna att uppnå skatteförmåner finns det enligt vår mening numera skäl att se de företagna utbetalningarna på annat sätt än tidigare. Som vi tidigare framhållit i samband med familjebeskattningen bör samhällets stöd till olika typer av barnfamiljer i första hand ges på annat sätt än genom förmåner vid beskattningen. Detta resonemang har naturligtvis ännu större tyngd när man kommer över på ett område där den skattskyldige själv avgör vilka kostnader han vill ta på sig. I och för sig skulle det kunna övervägas att behålla en avdragsrätt i sådana fall där mottagaren hade ett verkligt behov av understödet. En sådan begränsning har diskuterats tidigare men utan att leda till lagstiftning.

För att kunna bedöma ett understödsbehov måste man nämligen ta hänsyn till många olika omständigheter. Det går inte att sammanfatta dessa i en generell definition utan man skulle vara tvungen att särskilt pröva varje fall. Detta skulle leda till ett omständligt utredningsarbete och till stor del vila på en skälighetsbedömning som försvårar en enhetlig rättstillämpning. Att bedömningen av mottagarens understödsbehov skulle bli vansklig visar bl. a. erfarenheterna från tillämpningen av reglerna om avdrag för väsentligen nedsatt skatteförmåga. Tanken att göra avdragsrätten beroende av en ingående behovsprövning har därför stött på motstånd vid remissbehandling av tidigare förslag i detta avseende. Skatteutredningen om periodiskt understöd pekade även på en egendomlig konsekvens som en behovsprövning skulle kunna leda till. Om resultatet av en behovsprövning skulle bli, att mottagaren inte anses haft så stort behov att avdragsrätt kan anses motiverad, och avdrag således vägras, skulle detta leda till att mottagaren får ett ytter-

ligare tillskott genom skattebefrielse för underhållet.

Att låta avdragsrätten bero på en behovsprövning är således knappast någon lämplig metod. Enligt vår mening återstår då bara två möjligheter. Antingen slopar man helt avdragsrätten för frivilliga periodiska understöd eller sänker man beloppsgränsen ytterligare, exempelvis till 2 000 kr per år och mottagare. Därtill skulle man kunna införa en ny begränsning innebärande att givaren endast medges avdrag för understöd till olika personer med ett *sammanlagt* högsta belopp, t. ex. 5 000 kr per år.

De skäl som från början motiverade att avdragsrätten infördes har som vi nyss antytt med tiden förlorat i styrka. Samhällsutvecklingen i stort liksom förändringar på skattelagstiftningens område talar för att man idag måste se de periodiska understöden på ett helt annat sätt än tidigare. Allmänt sett kan behovet av att genom skattelättnader främja frivilliga understöd sägas vara betydligt mindre nu än vid tiden för gällande reglers tillkomst. Såsom redan tidigare framhållits av bl. a. skattelagssakkunniga och skatteutredningen om periodiskt understöd, kan avdragsrätten för frivilliga periodiska understöd knappast längre motiveras av skatteförmågeprincipen utan får i själva verket åtminstone delvis anses strida mot denna princip. Enligt vår mening är vidare de sociala skälen, som alltjämt anförs som grund för avdragsrätten, numera inte så starka. Såsom framhållits från olika håll kan det i och för sig fortfarande finnas socialt godtagbara behov av understöd till anhöriga. Behovet av att via skattepolitiken understödja denna form av inkomstöverföring har dock kraftigt minskat med utbyggnaden av den sociala välfärdspolitiken. Vi är medvetna om att sociala skäl för avdragsrätt ibland kan väga tyngre beträffande understöd till utlandet. Andra skäl, bl. a. rättvise-, kontroll- och förenklingsskäl, talar dock för att det vore olyckligt att införa särbestämmelser beträffande sådana understöd.

Vi anser således att den socialpolitiska utvecklingen i Sverige har medfört att de sociala skäl som tidigare talat för avdragsrätt för periodiska understöd alltmer har försvagats och numera inte längre motiverar att det allmänna genom skattelättnader subventionerar frivilliga understöd. Vi föreslår därför att avdragsrätten för frivilliga periodiska understöd upphävs. Härigenom uppnår man såväl ett minskat skattebortfall i storleksordningen 100 milj. kr som betydande administrativa fördelar vid taxeringen.

Legala understöd

Kritiken mot skattelättnader vid periodiskt understöd har huvudsakligen avsett frivilliga sådana. Anledning har däremot inte ansetts föreligga att vidta mera väsentliga ändringar ifråga om legala understöd. Denna uppfattning delades av departementschefen i prop. 1973:181. I samband med vårt förslag beträffande slopande av avdragsrätten för frivilligt understöd, har vi dock funnit skäl att överväga om även reglerna för avdragsrätt för legala understöd bör ändras i något avseende.

Som redovisats tidigare i avsnitt 8.2.1 medges enligt nuvarande regler obegränsat avdrag för periodiska utbetalningar som kan hänföras till legala understöd. Hit räknas utbetalningar

– till make eller förutvarande make sedan underhållsskyldigheten dem

emellan reglerats
- till tidigare anställd
- som utgör skadestånd
- som utgör livränta eller därmed jämförligt vederlag vid förvärv av egendom genom köp, byte eller därmed jämförligt fång
- på grund av föreskrift i testamente
- från juridisk person

Reglerna om understöd till make eller förutvarande make kommer att närmare behandlas i det följande. Av övriga fem slag av legala understöd erbjuder egendomslivräntor och understöd från familjestiftelser särskilda svårigheter. Problematiken i dessa avseenden har ingående belysts av skatteutredningen om periodiskt understöd samt även i prop. 1973:181. Vissa justeringar av avdragsreglerna för egendomslivräntor gjordes i anledning av propositionen. Åtskilligt av denna svårbemästrade problematik faller inom ramen för företagsskatteberedningens uppdrag. Vidare är de civilrättsliga reglerna om stiftelser föremål för utredning. Vi har därför avstått från att föreslå några ändringar i dessa avseenden. I övrigt anser vi beträffande dessa fem slag av legala understöd att några skäl för ändring inte föreligger. Inom utredningen har dock diskuterats att införa en allmän skälighetsregel. Av i huvudsak samma skäl, som redogörs för i det följande beträffande understöd till make eller förutvarande make, har vi dock funnit att en sådan regel medför många nya olägenheter och därför inte bör införas.

Det kan ifrågasättas om nuvarande obegränsade avdragsrätt för *understöd till make eller förutvarande make* bör behållas oförändrad. Det kan således vara tveksamt om avdrag bör medges för vad som beloppsmässigt går utöver lagstadgad underhållsskyldighet. Denna del kan synas jämförbar med frivilligt understöd. Skatteutredningen om periodiskt understöd framhöll emellertid i sitt betänkande SOU 1972:87 att utredningens statistiska undersökning visade att understöden till make eller förutvarande make i allmänhet inte varit större än att de kunde anses ha motsvarat ett behov hos mottagaren. Utredningen ansåg det vara svårt att bedöma i vilken utsträckning understöden gått utöver den lagstadgade underhållsskyldigheten. Utredningen betonade också skillnaden mellan civilrättsliga och skatterättsliga bedömningar och att vad som från civilrättslig synpunkt kan anses som skäligt underhåll inte behöver sammanfalla med vad som med hänsyn till skattemässiga överväganden bör anses som skäligt avdrag. Enligt utredningens uppfattning fanns det skäl att anta att också mycket stora underhållsbidrag i första hand grundat sig på en vilja hos givaren att kompensera maken för den situation som uppkommit i samband med skilsmässan. För övrigt utgår understöd till make i allmänhet enligt bindande förpliktelse, som givaren, när han väl iklätt sig densamma, inte kan frånträda. En behovsprövning skulle i praktiken medföra en sådan osäkerhet i fråga om avdragsrättens omfattning att frikostiga överenskommelser av detta slag hindrades. Sådana konsekvenser ansåg utredningen givetvis inte vara önskvärda.

Resultatet av den statistiska undersökning, som utförts av skatteutredningen om periodiskt understöd, tyder på att en begränsning av avdragsrätten skulle ha en relativt ringa betydelse från skatteflyktssynpunkt. Utredningen

ansåg emellertid att man inte helt kunde bortse från att missbruk trots allt kunde förekomma. Vi har därför diskuterat några olika sätt att begränsa avdragsrätten.

Ett sätt att begränsa avdragsrätten skulle vara att bara medge avdrag med *skäligt* belopp. En sådan regel skulle dock medföra många svårlösta problem. Alltför många omständigheter har nämligen betydelse då det gäller att bedöma skäligheten av ett utgivet underhåll, t. ex. makarnas ekonomiska situation, äktenskapets längd, makarnas ålder, utbildning, arbetsmöjligheter, sjukdom etc. Det är dock knappast möjligt att vid beskattningen ta hänsyn till alla dessa omständigheter. Det får därför hållas för troligt att ett införande av en sådan skälighetsregel skulle kunna resultera i en skatterättslig skälighetsbedömning som skiljer sig från den civilrättsliga. En sådan regel kan också antas ge upphov till många nya skattetvister och försvåra möjligheterna till en enhetlig rättstillämpning. Givet är i vart fall att givarens ekonomiska situation måste ha stor betydelse för bedömningen av skäligheten av ett yrkat avdrag för underhåll till make. Följden måste då också bli att den som har höga inkomster får dra av mer än den som har låga.

Ett annat sätt att begränsa avdragsrätten, som från tillämpningssynpunkt vore mycket enklare, skulle vara att bestämma att avdrag bara får göras med ett visst belopp – såsom f. n. gäller för frivilliga periodiska understöd och för underhåll av icke hemmavarande barn – eller med en viss högsta procentsats av bruttoinkomsten. En procentuell beräkning innebär dock, liksom vid skälighetsbedömning, att höginkomsttagare gynnas i avdragshänseende i förhållande till låginkomsttagare. För att i någon mån motverka denna effekt skulle dock metoden kunna kombineras med ett beloppstak.

Med hänsyn till att missbruk tycks förekomma i relativt begränsad omfattning, är en begränsning av avdragsrätten till ett fast högsta belopp en alltför långtgående åtgärd. Enligt vår mening kan det vara motiverat att införa någon sorts begränsning för att förhindra ev. missbruk av avdragsrätten. Vi anser dock att det för detta ändamål är tillräckligt med en bestämmelse med innebörd, att avdrag bara medges för understöd som utgår enligt *bindande förpliktelse*. Det förhållandet att givaren under lång tid framöver kan vara bunden av förpliktelsen bör få en dämpande effekt på benägenheten att genomföra mer betydande transaktioner i skatteundandragande syfte.

En sådan regel föreslogs av skatteutredningen om periodiskt understöd. Utredningen ansåg att avdrag endast borde medges för understöd som *fastställts av domstol* eller som utgår enligt annan *skriftlig överenskommelse* mellan parterna. Familjelagssakkunniga anförde i sitt remissyttrande över förslaget att kravet på bindande förpliktelse innebär att bidrag som erläggs frivilligt eller enligt muntligt åtagande efter det att förpliktelsen upphört inte kan avräknas. Detsamma gäller om bidrag erläggs med något högre belopp än det fastställda, till den del bidraget sålunda överskjuter detta. De sakkunniga ansåg att det borde övervägas om det inte var tillräckligt att kräva att bidraget var grundat på dom *eller åtagande*.

Familjelagssakkunnigas påpekande angående avdragsrätten har visserligen fog för sig. Det föreligger dock inget hinder att parterna upprättar en skriftlig överenskommelse beträffande hela understödet. Enligt vår mening vilar ju

den huvudsakliga grunden för avdragsrätten för legala understöd just på det förhållandet att understödet i allmänhet är juridiskt bindande och, genom denna dispositionsinskränkning av inkomsten, påverkar givarens skatteförmåga på ett helt annat sätt än ett frivilligt understöd.

I vår diskussion har vi ifrågasatt om det är lämpligt att som bindande förpliktelse endast godkänna understöd som *fastställts av domstol*. Som tidigare nämnts kan domstolen, om makarna är överens, inte gå in på någon prövning av underhållsbidragets skälighet. Förekommer tvist om underhållsbidragets storlek kan domstolen, eftersom den är bunden av parternas yrkanden, bara pröva skäligheten av ett underhållsbidrag inom ramen för parternas yrkanden. Ett domstolsförfarande innebär således ingen garanti för att en verklig prövning av underhållsbidragets skälighet kommer till stånd.

Vårt förslag blir således att avdrag bara skall medges för underhåll till make eller förutvarande make som utgår enligt *bindande förpliktelse*. Som bindande förpliktelse skall räknas underhållsskyldighet som antingen *fastställts av domstol* eller grundar sig på *skriftlig överenskommelse* mellan parterna.

I det här sammanhanget har vi också diskuterat, om man bör införa särbestämmelser för det fall understöd utgår till make, som efter upplösning av äktenskapet flyttar *utomlands*. Grundtanken med reglerna för periodiskt understöd är att avdragsrätten för givaren skall motsvaras av skatteplikt för mottagaren. Har denne bosatt sig utomlands är han emellertid inte skattskyldig i Sverige för understödet. Det framstår ofta som osäkert huruvida beskattning kommer till stånd i bosättningslandet. Dessa regler kan i vissa fall inbjuda till skatteflyktstransaktioner. Vi har därför diskuterat möjligheten att i Sverige först på något sätt "avskatta" understöd som går till utlandet. En sådan åtgärd förutsätter dock att alla ingångna dubbelbeskattningsavtal ändras. Några ändringar i skattereglerna beträffande sådana understöd vill vi därför inte föreslå. I sammanhanget bör också erinras, att skattskyldig, som flyttar utomlands, fortfarande anses bosatt i Sverige i upp till tre års tid, om han inte kan visa att han inte haft väsentlig anknytning till Sverige under beskattningsåret.

Det är i och för sig önskvärt att olika samlevnadsformer behandlas lika i skattehänseende. Avdragsrätten för underhållsbidrag till make motiveras emellertid i första hand av de familjerättsliga bestämmelserna om underhållsskyldighet. Beträffande *samvetsäktenskap* föreligger däremot ingen lagstadgad underhållsskyldighet. Någon sådan föreslås inte heller av familjelagssakkunniga i det senaste delbetänkandet. Som nämnts i avsnitt 8.2.2 föreslås tvärtom en begränsning av den legala rätten till underhållsbidrag efter äktenskapsskillnad. Om ett samvetsäktenskap upplöses kan ena parten säkerligen ofta känna en moralisk förpliktelse att vid behov bidra till den andres underhåll. Detta gäller dock också i många andra fall där avdragsrätten för frivilligt understöd nu föreslås avskaffad.

I sammanhanget kan nämnas att skatteutredningen om periodiskt understöd i sitt statistiska material inte i något fall direkt kunde utläsa att understöd utgått på grund av ett förutvarande äktenskapsliknande förhållande. Utredningen fann det sannolikt att några sådana understöd ändå

ingick i materialet men ansåg att detta antal måste antas vara förhållandevis lågt.

Även om någon lagstadgad underhållsskyldighet inte föreligger beträffande samvetsäktenskap, kan man inte se bort ifrån att denna samlevnadsform ofta inte skiljer sig från en äktenskaplig samlevnad på annat sätt än just att parterna inte har ingått ett officiellt äktenskap med varandra. I många avseenden likställs också samvetsäktenskapen med vanliga äktenskap vid beskattningen. Vi anser det då också naturligt att samvetsäktenskapen åtminstone i samma mån beaktas när det gäller avdrag för periodiskt understöd.

Härvid måste först klart avgränsas och definieras vilka förhållanden som från skatterättslig synpunkt skall klassificeras som samvetsäktenskap som berättigar till avdrag. Om inte denna avgränsning görs mycket snäv kommer många nya skatteflyktsmöjligheter att öppna sig.

Som ovan nämnts likställs för närvarande vissa samvetsäktenskap i stor utsträckning med andra äktenskap vid beskattningen. Enligt 65 § KL skall nämligen sammanlevande som tidigare varit gifta eller gemensamt har eller har haft barn samtaxeras. Samma rekvisit bör kunna tillämpas för avdragsrätt för underhåll. Härigenom kan man i viss mån beakta samvetsäktenskapen samtidigt som man får en enkel och klar avgränsning som dessutom redan tillämpas i skattesystemet.

Även vid en sådan klar avgränsning kan, vid understöd som utges lång tid efter samlevnadens upplösning, stora praktiska svårigheter uppstå att avgöra om förhållandena en gång varit sådana att givare och mottagare verkligen levt i samvetsäktenskap. För att konstatera sammanlevnaden bör därför uppställas kravet att parterna samtaxerats. Vidare bör krävas att erläggandet av underhållsbidraget påbörjats senast viss tid efter det sammanlevnaden upphört. Två år kan utgöra en lämplig gräns. Har underhåll inte utgivits inom denna tid föreligger knappast längre något naturligt samband mellan upplösningen av samvetsäktenskapet och det utgivna underhållsbidraget. I sammanhanget bör erinras att familjelagssakkunniga föreslagit en uttrycklig lagregel med innebörd att make vid *behov* skall erhålla underhållsbidrag under en *övergångstid*.

Som ytterligare förutsättning för avdragsrätt bör givetvis samma regel gälla som föreslås beträffande understöd vid upplösning av äktenskap, nämligen att underhållet utgår enligt bindande förpliktelse. I övervägande antalet fall får detta ske genom skriftlig överenskommelse. Eftersom här inte föreligger någon legal underhållsskyldighet kan talan om underhåll som ej medgivits inte med framgång föras vid domstol. En möjlighet därtill finns dock om parterna redan tidigare träffat bindande avtal om underhållsbidrag vid upplösning av samvetsäktenskap. I så fall kan naturligtvis endera parten förpliktas av domstol att utge underhållsbidrag.

Sammanfattningsvis föreslår vi att följande villkor skall gälla för avdragsrätt för underhållsbidrag i samband med upplösning av samvetsäktenskap.

1. Parterna måste ha samtaxerats.
2. Erläggandet av understöd måste ha påbörjats inom två år från det sammanlevnaden upphört.

3. Utgivet understöd måste utgå enligt bindande förpliktelse, dvs. antingen grunda sig på utslag av domstol eller på skriftlig överenskommelse mellan parterna.

8.3 Kapitalförsäkringsavdraget

8.3.1 *Gällande rätt m. m.*

Den skattemässiga behandlingen av försäkringar innebär i princip att reciprocitet föreligger mellan avdrag för försäkringspremier och beskattning av utfallande försäkringsbelopp. Antingen medges avdrag för de erlagda avgifterna och beskattas utfallande försäkringsbelopp eller också vägras avdrag för avgifterna och är de utfallande beloppen skattefria. Avvikelser från denna princip förekommer dock i olika hänseenden.

Livförsäkringar indelas vid beskattningen i pensionsförsäkringar och kapitalförsäkringar. Tekniskt sker detta genom att i punkt 1 av anvisningarna till 31 § KL anges under vilka förutsättningar en försäkring utgör pensionsförsäkring samt att annan livförsäkring är kapitalförsäkring. För pensionsförsäkringar gäller att premien är avdragsgill (med vissa begränsningar) samt att utfallande belopp är skattepliktiga, medan motsatsen i princip gäller i fråga om kapitalförsäkringar. Begreppen pensionsförsäkring och kapitalförsäkring används ofta även om andra försäkringar än livförsäkringar för att beteckna den skattemässiga behandlingen. I det följande avses – om ej annat anges – med P-försäkring såväl pensionsförsäkring som annan därmed vid beskattningen jämställd försäkring och med K-försäkring såväl kapitalförsäkring som annan därmed vid beskattningen jämställd försäkring.

Trots att premier för K-försäkring i princip inte är avdragsgilla har dock alltsedan år 1910 en begränsad avdragsrätt gällt för vissa sådana försäkringar. Enligt 46 § 2 mom. KL får sålunda skattskyldig göra avdrag för premier och andra avgifter för kapitalförsäkring, arbetslöshetsförsäkring samt sjuk- eller olycksfallsförsäkring, därunder inbegripen avgift till sjukkassa för begravningshjälp. Rätt till avdrag enligt dessa regler föreligger dock ej i vissa fall då premien i stället är avdragsgill enligt särskilda bestämmelser och ej heller för avgift till sjukförsäkring enligt 2–4 kap. AFL. En förutsättning är vidare att försäkringen ägs av den skattskyldige själv, hans make eller hans omyndiga barn. Avdraget är maximerat till 250 kr för ensamstående samt till 500 kr för sammanlevande makar gemensamt samt för ensamstående med hemmavarande barn under 18 år.

När avdraget infördes anförde departementschefen (prop. 1910:88) att avdraget borde bli en sporre till sparsamhet men framför allt innebära ett erkännande åt den, som i avsaknad av annan inkomst än av eget arbete sökte trygga familjens ekonomi i händelse av dödsfall, sjukdom, olycksfall m. m. Departementschefen har därefter vid framläggande av förslag om höjning av avdragsgränsen uttalat dels år 1955 (prop. 1955:59) att försäkringssparandet hade sin givna betydelse såväl för den enskilde som för samhället, dels år 1961 (prop. 1961:160) att det var omvittnat att försäkringssparandet fyllde en väsentlig funktion samt att det enligt hans mening var angeläget att denna sparform framstod som tilldragande för spararna.

Vid 1976 års taxering yrkade drygt 3,5 miljoner inkomsttagare avdrag för K-försäkringspremier med sammanlagt 736 milj. kr. Andelen inkomsttagare som hade sådant avdrag var i huvudsak densamma (ca 90 %) i samtliga inkomstskikt mellan 40 000 och 500 000 kr.

8.3.2 *Vissa gruppliv- och gruppsjukförsäkringar*

Genom lagstiftning år 1963 (prop. 1963:24, BeU 1963:12) ändrades den skattemässiga behandlingen av fri grupplivförsäkring som anställningsförmån. Sådan hade tidigare beskattats som inkomst av tjänst, varvid den anställde dock kunde yrka avdrag inom ramen för K-försäkringsavdraget. Genom lagändringen blev förmånen skattefri, beträffande enskild tjänst dock endast i den mån den inte utgått efter väsentligt förmånligare grunder än i statlig tjänst. Den huvudsakliga anledningen var, att förmån av fri grupplivförsäkring hade utvidgats till att omfatta större delen av löntagarna och att man därför skulle kunna göra en betydande vinst från administrativ synpunkt genom att undanta denna förmån från beskattning. Det framhölls vidare att beskattningen hos den anställde ofta skulle bli rent formell, eftersom flertalet löntagare förmodligen kunde utnyttja det mot premien svarande avdraget. För att bereda även andra än löntagare möjlighet att med bibehållen avdragsrätt öka sitt försäkringsskydd i motsvarande mån, skedde samtidigt en förändring av K-försäkringsavdraget. Tidigare hade även obligatorisk sjukförsäkringsavgift inräknats i maximibeloppet. Avdraget delades upp så att avdrag medgavs för hela den debiterade sjukförsäkringsavgiften för sig och för andra premier för sig, varvid nuvarande beloppsgräns fastställdes. Denna åtgärd var främst till fördel för egenföretagare eftersom den obligatoriska sjukförsäkringsavgiften oftast var större för dem än för löntagare. De nya reglerna tillämpades första gången vid inkomsttaxeringen 1964.

Från och med taxeringsåret 1977 äger jordbrukare och rörelseidkare rätt till avdrag i förvärvskällan för premier för grupplivförsäkring, såvida inte förmånerna är större än för befattningshavare i statlig tjänst.

Ovan angivna regler innebär således att dessa grupplivförsäkringar i praktiken behandlas som P-försäkringar i fråga om rätt till avdrag för premier och som K-försäkringar i fråga om beskattning av utfallande förmåner.

Sjukförsäkring är i allmänhet K-försäkring. Invalidpensionsförsäkring (som civilrättsligt är en särskild form av sjukförsäkring) och sjukförsäkring som tagits i samband med tjänst är dock P-försäkring. För att egentlig sjukförsäkring skall anses ha tagits i samband med tjänst fordras att enligt anställningsavtalet skyldighet föreligger för arbetstagaren att ha sådan försäkring eller att, om sådan skyldighet inte föreligger, premier för försäkringen skall erläggas av arbetsgivaren eller av denne jämte arbetstagaren. Vidare krävs anmälan till försäkringsgivaren att försäkringen tagits i samband med tjänst.

År 1971 träffades mellan SAF och LO överenskommelse om sjukförmåner för anställda arbetstagare i form av avtalsgruppsjukförsäkring (AGS). Denna utformades som en K-försäkring. I KL intogs år 1972 bestämmelser av innebörd att förmån av fri gruppsjukförsäkring enligt grunder som fastställts i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens huvudorganisationer – under vissa

förutsättningar angående storleken av utgående förmåner – inte skulle tas upp som skattepliktig intäkt.

Sådan gruppsjukförsäkring kom således att vid beskattningen få samma mellanställning mellan P- och K-försäkring som vissa grupplivförsäkringar tidigare erhållit.

Den skattemässiga behandlingen av AGS samt av gruppsjukförsäkring för egenföretagare har därefter behandlats av livförsäkringsskattekommittén. Denna har i sitt slutbetänkande Kapitalförsäkring m. m. (Ds B 1977:4) utan eget ställningstagande lagt fram fyra alternativ till skattemässig behandling av AGS. Dessa är *att* inkomstbeskatta de utfallande ersättningarna, *att* behålla nuvarande ordning men komplettera med visst uppgiftslämnande, att beskatta de anställda för förmånen av fria AGS-premier *samt att* vägra arbetsgivaren avdrag för försäkringspremien. Kommittén uttalar att det tredje alternativet aktualiserar frågan om en höjning av K-försäkringsavdraget för att mildra den ökade skattebelastning, som eljest skulle bli följden. Vidare föreslår kommittén viss rätt till avdrag i förvärvskälla för egenföretagares premie för gruppförsäkring som ger pension vid arbetsoförmåga och uttalar därvid att ett ökat utrymme i fråga om K-försäkringsavdraget skulle göra en sådan reform mindre angelägen än som annars vore fallet.

8.3.3 *Arbetslöshetsförsäkring*

Enligt lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring handhas arbetslöshetsförsäkringen av erkända arbetslöshetskassor, vilka står under tillsyn av AMS. Kassornas verksamhet finansieras huvudsakligen genom statsbidrag men till viss del genom medlemsavgifter. Statsbidragen täcks delvis av en särskild arbetsgivaravgift.

Avdrag för medlemsavgift till arbetslöshetskassa är avdragsgill inom ramen för K-försäkringsavdraget. Uppburen ersättning var tidigare skattefri, men blev från och med inkomståret 1974 skattepliktig inkomst.

Ändringen skedde efter förslag av sjukpenningutredningen, som i betänkandet Beskattade förmåner vid sjukdom och arbetslöshet m. m. (SOU 1972:60) föreslog införande av skatteplikt för bl. a. sjukpenning, dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen och kontant arbetsmarknadsstöd. Utredningen uttalade ifråga om rätten till avdrag för erlagd avgift till arbetslöshetskassa att sådant avdrag i praktiken redan erhölls inom ramen för gällande beloppsgräns för K-försäkringsavdraget och att anledning därför inte förelåg att föreslå ändrade regler.

Svenska metallindustriarbetareförbundet, Arbetslöshetskassornas samorganisation och länsstyrelsen i Hallands län anförde i remissyttranden att om beskattning infördes för ersättning från arbetslöshetskassa borde full avdragsrätt medges för avgifter till arbetslöshetsförsäkringen i likhet med vad som gällde för obligatorisk sjukförsäkringsavgift. TCO hemställde om översyn av reglerna om K-försäkringsavdrag och framhöll att avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen hade höjts kraftigt under de närmast föregående åren.

Departementschefen anförde (prop. 1973:49) att beskattningen av dagpenningen vid arbetslöshet aktualiserade frågan om premien borde vara avdragsgill till hela beloppet enligt huvudregeln för försäkringstagares beskatt-

ning. Med hänsyn till att K-försäkringsavdraget var under översyn av 1972 års skatteutredning och avdraget för pensionsförsäkringspremier av livförsäkringsskattekommittén samt till att då utgående avgifter till arbetslöshetsförsäkringen i regel rymdes inom maximibeloppet fann departementschefen inte skäl föreligga att då föreslå någon ändring.

Lagstiftning skedde i enlighet med propositionen, vilket innebär att arbetslöshetsförsäkringen behandlas som K-försäkring i fråga om avdrag för avgifter och som P-försäkring i fråga om beskattning av utfallande ersättning.

Vårriksdagen 1974 (InU 1974:3, rskr 1974:68) fattade ett principbeslut om att en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle införas. Samtidigt beslöt riksdagen att hos Kungl. Maj:t begära utredning och förslag till allmän arbetslöshetsförsäkring. Enligt direktiven, som gavs den 7 juni 1974, skall utredningen därvid göra en utvärdering både beträffande arbetslöshetskassornas verksamhet och det kontanta arbetsmarknadsstödet samt beträffande finansieringen särskilt överväga ett system där samtliga kostnader för en allmän arbetslöshetsförsäkring finansieras kollektivt av företagen genom avgifter. Enligt vad vi inhämtat kan utredningen beräknas avsluta sitt arbete i början av år 1978.

Vid utgången av år 1976 hade de 46 erkända arbetslöshetskassorna tillsammans knappt 2,8 miljoner medlemmar. Under år 1976 uppgick de totala medlemsavgifterna till bortemot 263 milj. kr. Avsevärda skillnader föreligger i fråga om medlemsavgifternas storlek. Medan de lägsta avgifterna uppgår till endast något tiotal kronor om året, är de högsta flera hundra kronor. I många fall ligger dock avgifterna på omkring 100 kr per år.

8.3.4 *Överväganden och förslag*

Den skattemässiga behandlingen av arbetslöshetsförsäkringen står i strid med huvudregeln angående beskattningen av försäkringstagare. Enligt denna regel borde oinskränkt avdragsrätt föreligga för erlagda avgifter.

Avgifterna uppgår i många fall till betydande belopp i förhållande till den beloppsgräns inom vilken avdraget enligt gällande regler skall inrymmas och kan i vissa fall t. o. m. överstiga denna. Härtill kommer att storleken på avgifterna varierar avsevärt, vilket innebär att de försäkrade får olika stort avdragsutrymme till förfogande för andra försäkringar. Även om skillnaderna i fråga om avgifter till någon del kan bero på olikheter beträffande utfallande förmåner, kan gällande ordning likväl sägas i princip innebära att det minsta utrymmet för avdragsrätt för andra försäkringar står den till buds som i sitt yrke löper särskilt stor risk att bli arbetslös. En sådan ordning är inte rimlig.

Om en allmän arbetslöshetsförsäkring i framtiden kommer att finansieras kollektivt av företagen genom avgifter, bortfaller visserligen de individuella medlemsavgifterna. Vi har emellertid inte möjlighet att bedöma vare sig om detta blir fallet eller – i så fall – när detta kan genomföras.

Vi föreslår därför att oinskränkt avdragsrätt införs för avgift till arbetslöshetsförsäkringen genom att denna avgift läggs utanför den beloppsgräns som gäller i fråga om avdrag för K-försäkringar.

Härigenom skapas att ökat utrymme för avdrag för andra försäkringar.

Med hänsyn till önskemålet att uppmuntra till försäkringssparande samt till den penningvärdeutveckling som ägt rum sedan beloppsgränsen fastställdes år 1963 framstår detta inte som omotiverat. Någon annan ändring av K-försäkringsavdraget har vi inte velat föreslå. Bedömningen härvidlag blir beroende av överväganden rörande de frågor som behandlats av livförsäkringsskattekommittén.

9 Avdrag för fackföreningsavgift

9.1 Gällande rätt

9.1.1 *Den skatterättsliga behandlingen av medlemsavgifter*

Enligt 20 § KL må, vid beräkningen av inkomsten från särskild förvärvskälla, avdrag inte ske för bl. a. den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hörande utgifter. I punkt 1 av anvisningarna till paragrafen sägs att till skattskyldigs levnadskostnader, för vilka avdrag inte medges, räknas bl. a. avgifter till föreningar och sammanslutningar, i vilka den skattskyldige är medlem.

Denna bestämmelse anses innebära förbud mot avdrag för medlemsavgifter oavsett om medlemskapet har samband med inkomsts förvärvande eller inte. Avdragsförbudet gäller avgifter till såväl ekonomiska föreningar och föreningar som på annat sätt än genom ekonomisk verksamhet syftar till att främja medlemmarnas ekonomiska intressen (t. ex. fackföreningar, arbetsgivarföreningar, bransch- och yrkesföreningar) som föreningar som har annat ändamål än att främja sina medlemmars ekonomiska intressen (t. ex. föreningar för politisk, religiös och idrottslig verksamhet). Undantag från detta avdragsförbud gäller dock för medlemsavgifter till vissa arbetsgivarföreningar. För medlemsavgifter till sådana medges avdrag under förutsättning att föreningen i händelse av konflikt är skyldig att lämna medlem konfliktbidrag. Anledningen till detta undantag är att denna avgift har likställts med premie för försäkring mot förlust i samband med arbetskonflikt. Sålunda har avdrag medgivits för avgift till bl. a. Svenska Arbetsgivareföreningen (RÅ 1913 ref. 147), medan avdrag vägrats för medlemsavgifter till bl. a. Hälsingborgs Arbetsgivareförening (RÅ 1950 not Fi 679) och Bankernas Förhandlingsorganisation (RÅ 1956 not Fi 1857). Avdragsförbudet gäller således även för medlemsavgifter till olika bransch- och yrkesföreningar, trots att kostnaderna för tjänster som erhålls från sådan förening skulle utgöra avdragsgill kostnad i medlems rörelse om tjänsterna utfördes i egen regi. I praxis medges dock avdrag för såsom medlemsavgift betecknad kostnad som utgör vederlag för tjänster utförda av branschförening som bedriver rörelse. Avdrag medges därjämte för avgift till ett aktiebolag, t. ex. en branschförenings servicebolag, som i föreningens ställe utför motsvarande tjänster, om avgiften kan hänföras till driftkostnad i medlems rörelse.

Enligt punkt 1 av anvisningarna till 19 § KL är till föreningar influtna medlemsavgifter icke att hänföra till skattepliktig inkomst.

Stadgandet är kategoriskt och gäller alla typer av föreningar. I praxis har dock medlemsavgifter ansetts utgöra skattepliktig inkomst för t. ex. branschförening som driver rörelse och för vilken avgifterna sålunda utgör ersättning för av föreningen utförda tjänster. Avdrag har i dessa fall medgivits för erlagda medlemsavgifter till föreningen. I praxis synes alltså reciprocitet mellan skatteplikt och avdragsrätt ha eftersträvats. Ett undantag från denna strävan utgör behandlingen av medlemsavgifter till arbetsgivarföreningar, då sådan förening – trots medlems avdragsrätt för avgift – inte beskattas för influtna medlemsavgifter.

Fackföreningar och arbetsgivarföreningar är i övrigt oinskränkt skattskyldiga, dvs. de beskattas fullt ut för sådana intäkter som enligt KL:s bestämmelser är hänförliga till någon förvärvskälla. Den inkomstbeskattning som i normalfallet blir aktuell är främst inkomst av kapital och, i viss utsträckning, fastighet. Vid beräkning av inkomst av kapital medges avdrag för förvaltningskostnader enligt vissa schabloner. Avdrag medges ej för kostnader som har samband med föreningsverksamheten. Då föreningarna inte anses bedriva rörelse utgör erhållna statsbidrag inte skattepliktig intäkt, varför avdrag inte får göras för de kostnader som bidragen varit avsedda att täcka (statsbidrag utgår vanligen till olika former av utbildning).

Den statliga inkomstskatten för de här aktuella föreningarna är proportionell och utgör 15 % av den beskattningsbara inkomsten. Föreningarna är därjämte skattskyldiga för förmögenhet. Förmögenhetsskatten utgör 1,5 °/oo av den del av den beskattningsbara förmögenheten, som överstiger 15 000 kr.

9.1.2 *Den skatterättsliga behandlingen av konfliktbidrag*

Enligt punkt 8 av anvisningarna till 32 § KL är understöd, som vid konflikt utgått till i konflikten indragen arbetare från organisation, som han tillhör, icke att hänföra till skattepliktig intäkt.

Detta skall ses mot bakgrund av att arbetstagares medlemsavgift till organisationen som utbetalat understödet icke är avdragsgill. Konfliktunderstöd som medlem i arbetsgivarförening uppbär utgör däremot skattepliktig intäkt i rörelse. Överensstämmelse föreligger sålunda mellan avdragsrätt och skatteplikt i båda fallen.

9.2 Tidigare utredningar m. m.

Avdragsrätten för medlemsavgifter har varit föremål för utredning vid två tidigare tillfällen, nämligen dels av 1944 års allmänna skattekommitté PM 1.10.1946 med förslag till ändrade regler angående avdragsrätt och skatteplikt för medlemsavgifter vid taxeringen dels av skattelagssakkunniga PM 2.12.1958 angående avdragsrätt vid beskattningen för vissa medlemsavgifter och bidrag. Den första utredningen ledde till proposition angående viss avdragsrätt för fackföreningsavgifter (prop. 1949:173). Propositionen avslogs emellertid av riksdagen och inte heller senare framställda motioner i riksdagen har medfört några ändrade regler beträffande avdragsrätt för medlemsavgifter. Nedan skall dessa promemoriors förslag och vilka åtgärder de föranlett något närmare redovisas.

9.2.1 *1944 års allmänna skattekommittés promemoria och åtgärder i anledning av denna*

1944 års allmänna skattekommitté ansåg att den skatterättsliga behandlingen av avgifter till arbetsgivarföreningar, fackföreningar och därmed jämställda sammanslutningar borde i sin helhet regleras genom lagstiftning.

Beträffande den skatterättsliga behandlingen av avgifter till arbetsgivarorganisationer föreslog kommittén att denna fråga borde lösas på sätt dittills skett i praxis. Eftersom avgifter till fackföreningar och arbetsgivarorganisationer hade likartad karaktär syntes det kommittén vara mest logiskt om beskattning skedde efter en och samma princip. Kommittén föreslog därför att beskattningen av avgifter till fackföreningar skulle ske efter samma metod som för avgifter till arbetsgivarorganisationer, dvs. att avdrag medgavs för avgiften och beskattning skedde först då bidrag i händelse av konflikt utbetalades av föreningen. Kommittén anförde härvid bl. a. att den av arbetsgivarföreningarna och fackföreningarna bedrivna verksamheten kunde anses till huvudsaklig del utgöra försäkringsmässig verksamhet. Kommittén föreslog vidare att avdragsrätt skulle föreligga för avgifter till olika bransch- och yrkesföreningar som hade till huvudsaklig uppgift att främja medlemmarnas ekonomiska verksamhet på visst sätt. En förutsättning för medlems avdragsrätt skulle dock vara att mottagaren var skattskyldig för avgiften, då principen om reciprocitet borde upprätthållas.

I prop. 1949:173 framlades förslag till ändrade regler angående avdragsrätt och skatteplikt för medlemsavgifter vid inkomsttaxeringen.

Det i propositionen framlagda förslaget innebar i huvudsak följande ändring i förhållande till skattekommitténs förslag. Influtna medlemsavgifter skulle av fackföreningar och arbetsgivarföreningar upptas som skattepliktig intäkt. Vid inkomstberäkningen skulle föreningen få avdrag – förutom för de egentliga kostnaderna för föreningsverksamheten – för vad föreningen utbetalade som konfliktunderstöd samt vad föreningen därutöver avsatte till särskild fond för att tas i anspråk vid framtida konfliktillfällen. Med dessa bestämmelser avsågs att förebygga att obeskattade medel användes för ändamål som vore för föreningen såsom sådan främmande.

De allmänna synpunkter departementschefen framförde var sammanfattningsvis följande. Den legala presumtionsregeln, att medlemsavgifter i egentlig mening är att räkna till levnadskostnader, torde ha tillkommit bl. a. med hänsyn till önskemålet att icke göra avkall på regeln om reciprocitet mellan avdragsrätt och skatteplikt och till svårigheten att inom ramen för gällande rätt finna någon förvärvskälla i vilken mottagna medlemsavgifter kunde sägas utgöra intäkt. Föreningar med sådan verksamhet som i och för sig kunde anses motivera rätt för medlem att göra avdrag för avgiften, drev nämligen i regel inte verksamheten med vinstsyfte eller eljest under sådana förhållanden att uppburna medlemsavgifter kunde sägas utgöra intäkt i någon föreningens förvärvskälla.

Departementschefen anförde vidare. Invändningar av principiell art kunde riktas mot en så restriktiv lagstiftning som den gällande. Det generella avdragsförbudet omfattade medlemsavgifter av mycket skilda slag. Medan vissa föreningars syften och verksamhet avsåg att bereda medlemmarna trevnad eller att utgöra en lämplig organisationsform för understödjande av vissa humanitära eller ideella ändamål, hade andra föreningar till syfte

att i en eller annan form hjälpa medlemmarna i deras förvärvsverksamhet. En tredje grupp slutligen hade arbetsuppgifter av i nu angivna hänseenden svårbedömbar art. I de fall medlemskapet hade samband med medlems förvärvsverksamhet betogs han uppenbarligen en mot avgiften svarande avdragsrätt som han enligt allmänna regler borde ha. Det otillfredsställande häri hade under senare tid blivit mera påtagligt med hänsyn till att den betydande ökning som skett av organisationsväsendet främst avsett just den grupp föreningar, vars verksamhet åsyftade att direkt eller indirekt hjälpa medlemmarna i deras förvärvsverksamhet. Även från en annan synpunkt framstod bestämmelserna såsom otillfredsställande. Att medlemmar i arbetsgivarföreningar på en omväg fick avdrag för utgifterna för föreningsverksamheten medförde sålunda en bristande jämlikhet i förhållande till medlemmar i fackföreningar och andra organisationer, där föreningsverksamheten finansierades med beskattade medel. Även om de med en ändrad lagstiftning förenade principiella och praktiska svårigheterna kvarstod eller kanske t. o. m. blivit större, talade dock dessa förhållanden för en omprövning av den skattemässiga behandlingen av medlemsavgifter.

Beträffande frågan om en rätt för medlemmen till avdrag för medlemsavgiften borde svåra mot en skyldighet för föreningen att skatta för samma avgift ansåg departementschefen att man i princip borde upprätthålla krav på reciprocitet mellan avdragsrätt och skatteplikt. Han anförde vidare. Vissa skäl talade för att man kunde nöja sig med att, i de fall föreningens verksamhet avsåg att främja medlemmarnas inkomstförvärv, medgiva medlemmen rätt till avdrag för avgiften utan att för den skull beskatta föreningen för samma avgift. Detta kunde dock ifrågakomma endast i de fall där föreningen icke yrkesmässigt tillhandahöll tjänstnyttigheter; i annat fall måste nämligen avgiften anses utgöra en intäkt av rörelse. När det gäller icke yrkesmässigt verksamma föreningar skulle avdrag för erlagd medlemsavgift – om skatteplikt icke föreskrevs för föreningen – endast kunna medges efter en undersökning i syfte att konstatera hur stor del av föreningens omkostnader som kunde sägas motsvara för medlemmens intäktsförvärv erforderliga omkostnader. Man kunde nämligen räkna med att i åtskilliga föreningar även omkostnader av annat slag bestreds av medlemsavgifter. Avdrag fick alltså medges med en större eller mindre del av avgiften. Departementschefen ansåg detta inte vara praktiskt genomförbart, särskilt med beaktande av att något centralt organ med möjlighet att företaga sådana undersökningar inte fanns. Det av kommittén förordade förslaget – att medgiva medlemmen avdrag utan att skattlägga föreningen och upprätthålla reciprociteten genom att beskatta utgående konfliktbidrag – gick inte fritt från invändningar. En sådan anordning öppnade nämligen möjligheter till skatteflykt. Vid en konflikt utbetalades endast vad föreningen hade i behåll efter att ha verkställt alla för föreningen önskvärda utbetalningar, varför obeskattade medel uppenbarligen kunnat användas för ändamål som vore för den egentliga verksamheten ovidkommande. Detta innebar att föreningsmedlemmarna i realiteten bereddes möjligheter att tillgodogöra sig avdrag för bidrag av humanitär, politisk eller liknande art. Enligt departementschefen syntes det inte böra ifrågakomma att genomföra en lagstiftning som på detta sätt skulle inbjuda till missbruk.

Beträffande inkomstberäkningen för förening som skall upptaga influtna

medlemsavgifter såsom skattepliktig intäkt framhöll departementschefen att föreningen i princip borde vara berättigad att göra avdrag för alla de omkostnader som varit förenade med den verksamhet vilken motiverat avdragsrätt för medlemmarna. Han menade att från avdragsrätt däremot borde uteslutas de omkostnader som var att hänföra till sådana föreningens verksamhetsområden som inte kunde anses vara av betydelse för medlemmarnas intäktsförvärv och vidare de omkostnader vilka hade samband med den verksamhet som motiverade medlemmarnas avdragsrätt men vilka enligt allmänna regler bedömdes som icke erforderliga omkostnader. Det kunde därför enligt departementschefen bli nödvändigt att göra en kanske schablonmässig uppdelning av allmänna administrationskostnader o. d. på en avdragsgill och en icke avdragsgill del.

Departementschefen behandlade vidare de gränsdragningsproblem som skulle uppkomma, om avdrag för avgifter till fackföreningar och arbetsgivarföreningar vägrades, medan avdrag medgavs för avgifter till branschorganisationer eller vice versa. Han anförde bl. a. att det i vissa fall kunde vara svårt att avgöra om en förening var att anse som en fackförening eller en branschorganisation. Som exempel nämndes Sveriges advokatsamfund, där vissa föreningsmedlemmar var tjänstemän, medan andra var fria näringsutövare. Den ena medlemmen skulle därmed ha rätt att göra avdrag för medlemsavgiften men inte den andre. Föreningen skulle skatta för vissa men inte för alla mottagna avgifter. Vidare skulle stora svårigheter uppkomma vid fastställandet av avdragsgilla omkostnader. Ett system där avdragsrätt medgavs för avgifter till branschorganisationer men icke för avgifter till fackföreningar eller vice versa borde följaktligen inte godtas.

Vid remissbehandlingen av skattekommitténs förslag ifrågasattes bl. a. om inte garantier borde skapas, genom särskilda föreskrifter, för att de vid en lagändrings ikraftträdande fonderade medel vilka redan en gång beskattas därigenom att medlemmarna vägrats avdrag för dem, icke blev föremål för en förnyad beskattning när de framdeles utbetalades till medlemmarna såsom konfliktbidrag.

Departementschefen framhöll att vad som sålunda ifrågasatts givetvis i princip var riktigt. Det fanns emellertid anledning befara att övergångsbestämmelser av denna art skulle bli svårtillämpade i praktiken. Egenartade situationer skulle därjämte uppkomma t. ex. när under en pågående konflikt ett konfliktbidrag plötsligt ändrade karaktär genom att övergå från att vara skattefri till att vara skattepliktig inkomst. Departementschefen framhöll att konfliktbidrag från fackförening i allmänhet inte skulle bli föremål för någon beskattning eller i varje fall för en mycket måttlig sådan. (En undersökning hade visat att utgående konfliktbidrag ofta inte var större än att det rymdes inom då gällande ortsavdrag eller med hänsyn till gällande skatteskalor blev föremål för en mycket måttlig beskattning.) Då större fonderingar torde finnas huvudsakligen hos fackföreningarna och då de nya bestämmelserna skulle medföra en icke obetydlig skattelättnad för samtliga de berörda föreningarnas medlemmar, syntes man enligt departementschefen kunna avstå från de ifrågasatta övergångsbestämmelserna.

I motioner i anledning av propositionen yrkades bl. a. att inflytande medlemsavgifter inte skulle av föreningen upptagas såsom intäkt av rörelse utan att avdragsrätten för medlemsavgifterna skulle motsvaras av skattskyldig-

heten för konfliktunderstöd. Till stöd härför framhölls bl. a. att föreningarnas bidrag för humanitära och kulturella eller politiska ändamål därvid visserligen inte skulle komma att bli skattebelagda, men att olägenheterna i nu nämnda avseenden inte torde vara av den omfattningen att detta motsvarade de betydande nackdelar av den omfattande administrativa apparat som skulle följa av propositionens förslag. I den mån det skulle visa sig att vissa organisationer missbrukade sin rätt att stödja humanitära, kulturella eller politiska ändamål torde frågan om beskattning av dylika bidrag kunna upptagas till förnyad prövning.

LO framhöll i skrivelse till bevillningsutskottet att den av skattekommittén och i en av motionerna intagna ståndpunkten – att medlemmarnas avdragsrätt icke skulle motsvaras av någon organisationernas skattskyldighet för avgifterna – i själva verket syntes vara den enda praktiskt godtagbara. Propositionens försök till särskiljande av avdragsgilla och inte avdragsgilla omkostnader belyste de svårigheter som här mötte.

Bevillningsutskottet (1949:48) avstyrkte förslaget. Visserligen fann utskottet en avdragsrätt vid inkomsttaxeringen för medlemsavgifter till föreningar, som biträdde sina medlemmar i deras förvärvsverksamhet, principiellt välgrundad. Utskottet uttalade vidare att det var en angelägenhet av vikt, att den bristande likställighet som i avdragshänseende fanns mellan fackföreningar och arbetsgivarföreningar försvann. Utskottet ansåg därför att en avdragsrätt av i propositionen angivet slag borde införas, om detta kunde ske utan att alltför stora praktiska svårigheter uppkom. Från principiell synpunkt fanns enligt utskottets mening intet att erinra mot den i propositionen föreslagna lösningen, att föreningarna skulle beskattas för inflytande avgifter, för att förhindra att obeskattade medel användes för ändamål som var för föreningarnas verksamhet ovidkommande. Utskottet fann emellertid att de av departementschefen i propositionen anförda synpunkterna beträffande frågan om föreningarnas avdragsrätt för kostnader gav vid handen att den föreslagna lagstiftningen skulle kunna medföra svårigheter vid tillämpningen. Utskottet framhöll att dessa svårigheter ytterligare hade belysts i de i anledning av propositionen väckta motionerna samt i inkomna skrifter. Även beträffande branschorganisationerna åberopade utskottet tillämpningssvårigheter. De praktiska svårigheterna berodde i första hand på att de föreningar som kunde komma i fråga vore av vitt skilda slag och att det beträffande många av dem kunde uppstå tveksamheter om de med hänsyn till sitt ändamål och sin verksamhet var sådana att de borde hänföras under denna lagstiftning. Utskottet förklarade att det vid sina överväganden funnit att förenklingar i den föreslagna metoden var önskvärda, om den ifrågasatta avdragsrätten för medlemsavgifter över huvud taget skulle kunna genomföras. Utskottet var medvetet om att en mera förenklad beskattningsmetod – särskilt i enlighet med 1944 års allmänna skattekommittés förslag att vissa föreningar inte alls skulle beskattas för inflytande avgifter – innebar risker för att medel som användes för ändamål som låg utanför föreningarnas egentliga verksamhet kunde bli obeskattade. Utskottet ansåg det emellertid önskvärt att regeringen vid den fortsatta behandlingen av ärendet övervägde om några eftergifter kunde göras i syfte att erhålla bestämmelser som var lättare att tillämpa för såväl de berörda föreningarna som taxeringsmyndigheterna.

Riksdagen följde utskottet och avslog alltså propositionen.

9.2.2 *Skattelagssakkunigas promemoria och åtgärder i anledning av denna*

I PM 2.12.1958 angående avdragsrätt vid beskattningen för vissa medlemsavgifter och bidrag föreslog skattelagssakkunniga bl. a. följande. Avdrag borde medges vid beräkning av inkomst av rörelse för medlemsavgifter till arbetsgivarföreningar, branschorganisationer och Sveriges advokatsamfund. Från inkomst av annan fastighet borde avdrag medges för avgift till fastighetsägarförening. Från inkomst av tjänst borde avdrag medges endast för avgift till advokatsamfundet. Medlemmens avdragsrätt skulle motsvaras av skatteplikt för mottagande förening.

De sakkunniga diskuterade även frågan om avdragsrätt för fackföreningsavgifter. Som skäl för avdragsrätt framhöll de sakkunniga att det var önskvärt att dessa föreningar blev likställda med arbetsgivarföreningarna. De psykologiska skäl som talade för införandet av en avdragsrätt borde inte heller underskattas. Mot avdragsrätt talade enligt de sakkunniga främst att införande av bestämmelser som tillfredsställde de av en reform närmast berörda föreningarna knappast var praktiskt möjligt. Bl. a. med hänvisning till LO:s skrivelse till bevillningsutskottet år 1949 ansåg de sakkunniga fastslaget att den lösning som föreslogs i det då framlagda förslaget icke var lämplig för avgifter till fackförening. Mot avdragsrätt anfördes vidare den minskning av skatteunderlaget som skulle uppkomma vid införandet av en avdragsrätt samt att avgifterna icke var av den storlek att en avdragsrätt för den enskilde medlemmen kunde vara av praktisk betydelse.

I prop. 1959:137 anfördes att det vid en genomgång av remissvaren över de sakkunnigas förslag kunnat konstateras att förslaget om avdragsrätt för medlemsavgifter inrymde åtskilliga problem i fråga om vilka skilda lösningar kunde diskuteras. Frågan syntes därför böra underkastas mer ingående överväganden än som dittills kunnat ske. Departementschefen förklarade sig inte vara beredd att ta någon slutlig ståndpunkt.

9.2.3 *Senare riksdagsbehandling*

Motionsyrkanden om avdrag för medlemsavgifter till fackföreningar och även branschorganisationer har behandlats av riksdagen åren 1959, 1960, 1963, 1973, 1975 och 1976/77.

Bevillningsutskottet anförde år 1960 bl. a. följande (BeU 1960:75). Det i prop. 1949:173 framlagda förslaget ansåg utskottet var en lösning av frågan som från principiell synpunkt var helt tillfredsställande. Skattelagssakkunnigas förnyade utredning liksom remissyttrandena däröver utvisade dock att de av 1949 års bevillningsutskott påtalade svårigheterna av praktisk natur med en sådan lösning alltjämt kvarstod. Det kunde därför knappast längre anses aktuellt att söka åstadkomma en lagstiftning efter dessa linjer.

År 1975 anförde skatteutskottet bl. a. (SkU 1975:14), att det funnit skäl för att fackföreningsavgifter blev avdragsgilla vid beskattningen – inte minst en jämförelse med avdragsrätten för avgifter till arbetsgivarorganisationer.

Vid frågans behandling vid riksmötet 1976/77 anförde utskottet (SkU 1976/77:11 och 26) inget nytt i sak.

9.2.4 *Övriga yrkanden och förslag*

Bl. a. från fackligt håll har yrkanden om rätt till avdrag för fackföreningsavgifter framförts vid skilda tillfällen. Man har därvid främst pekat på skillnaden i behandlingen av medlemsavgifter till arbetsgivarförening och fackförening. Det har framhållits att den del av avgiften som används för konfliktändamål numera är mycket liten. Större delen av avgifterna går till finansiering av föreningarnas verksamhet – löner till anställda, hyror osv. Det har även framhållits att en avdragsrätt för medlemsavgift skulle medföra en större rättvisa för organiserade arbetstagare gentemot oorganiserade.

9.3 Medlemsavgifternas storlek och betydelse för vissa arbetstagarorganisationer m. m.

Det bör anmärkas att nedan redovisade uppgifter endast avser fackförbund hörande till någon de tre stora centralorganisationerna LO, TCO och SACO/SR. Antalet medlemmar i dessa centralorganisationer har under senare år ökat relativt kraftigt och uppgick vid utgången av år 1976 till ca 3,1 miljoner med följande fördelning.

Antal medlemmar 1976-12-31 (1 000-tal)	
LO	1 961[a]
TCO	1 006
(varav ej yrkesverksamma 84)	
SACO/SR	178
(varav ej yrkesverksamma 38)	
Summa	3 145

[a] I antalet ingår även ej yrkesverksamma medlemmar.

Medlemsavgifterna till förbund, inkl. eventuella avgifter till centralorganisation och lokal förening, inom dessa tre organisationer synes f. n. i huvudsak vara av storleksordningen 400–800 kr per år för medlem, som betalar full avgift. Avgiftsnedsättning kan förekomma vid t. ex. arbetslöshet, militärtjänstgöring och barnsbörd. Storleken på full avgift varierar avsevärt från förbund till förbund och kan dessutom variera inom förbunden med hänsyn till medlemmens löneläge. Genomgående är dock att avgifterna under senare år ökat relativt snabbt. I de ovan angivna beloppen är avgift till arbetslöshetskassa inte inräknad.

Fackförbundens intäkter kommer huvudsakligen från medlemsavgifter. Under de senaste åren har för LO-förbunden som helhet ca 75–80 % av intäkterna utgjorts av medlemsavgifter. Någon central sammanställning över intäkter och kostnader för förbund tilllhörande TCO och SACO/SR finns inte. Enligt vad som upplysts från dessa organisationer torde medlemsavgifternas andel av förbundsintäkterna vara ännu något större i dessa förbund än inom LO-förbunden. Variationer från förbund till förbund torde dock förekomma.

Fackförbunden är därför i princip nästan helt hänvisade till medlems-

avgifter för finansieringen av sin verksamhet. Influtna medel åtgår i mycket stor utsträckning till administrationskostnader, medan endast en mindre del numera är tillgänglig för konfliktändamål. Inom LO-kollektivet synes denna andel vara av storleksordningen 25–30 %. Andelen varierar dock från år till år och mellan de olika förbunden. Inom TCO och SACO/SR med tillhörande förbund synes andelen uppgå till 15–25 % resp. 10–15 %. Variationerna mellan de olika förbunden är dock avsevärda.

9.4 Överväganden och förslag

Med frågan om avdragsrätt för fackföreningsavgifter sammanhänger en rad andra frågor, vilka måste beaktas i samband med att ställning tas till frågan om avdragsrätt. Sålunda bör övervägas om de till föreningarna influtna avgifterna skall göras skattepliktiga. Vidare bör den skattemässiga behandlingen av konfliktbidrag ses över. Nedan skall först lämnas synpunkter på avdragsrätten, därefter på föreningarnas beskattning och slutligen på den skattemässiga behandlingen av konfliktbidrag.

Som främsta skäl för avdragsrätt för fackföreningsavgifter har i olika sammanhang åberopats att det är fråga om en utgift som har direkt samband med tjänst samt att medlemmar i fackföreningar borde åtnjuta samma skatterättsliga behandling såvitt gäller avdragsrätt för medlemsavgifter som medlemmar i arbetsgivarföreningar. Vidare har påpekats att fackföreningarnas arbetsuppgifter ökats genom lagstiftning i olika frågor som rör arbetsmarknaden, något som medfört att föreningarnas kostnader ökat, vilket i sin tur lett till ett ökat avgiftsuttag, för vilket medlemmarna borde kompenseras. Som ytterligare skäl har anförts att fackföreningarnas verksamhet, som kommer alla arbetstagare till del, till största delen finansieras av lojala medlemmar med beskattade medel och till ingen del av oorganiserade arbetstagare samt att det vore angeläget att minska medlemmarnas ekonomiska uppoffring genom att införa avdragsrätt vid beskattningen.

Vid tillkomsten av nuvarande generella avdragsförbud för medlemsavgifter under 1920-talet hade de föreningar och sammanslutningar som då var verksamma i allmänhet andra syften än att hjälpa medlemmarna i deras förvärvsverksamhet. Organisationsväsendet inom näringslivet var endast ringa utbildat. Avgifter till fackföreningar var relativt måttliga och med hänsyn till rådande marginalskatter var en avdragsrätt för medlemmarna av förhållandevis ringa betydelse i ekonomiskt hänseende. Efter hand som avgifterna och marginalskatterna stigit har betydelsen av en avdragsrätt och därmed kraven på att en sådan infördes ökat. I fråga om avgifter till fackföreningar har kraven bl. a. syftat till att uppnå en likställighet mellan anställda och arbetsgivare. Sådana krav har framförts av de fackliga organisationerna och i motioner i riksdagen.

Framför allt genom de senaste årens lagstiftning på arbetsmarknadens område har det blivit alltmer nödvändigt för arbetstagare att tillhöra en organisation som i olika sammanhang tillvaratar deras rätt. Avgiften till fackföreningarna kan därför i högre grad än tidigare sägas utgöra en kostnad för inkomstens förvärvande. Skälen för avdragsrätt torde därför kunna sägas ha ökat med åren.

Mot införandet av avdragsrätt talar främst det skälet att skattelagstiftningen genom ytterligare en avdragsmöjlighet blir än mer svåröverskådlig. Några principiella skäl synes dock inte kunna anföras mot att avgiften anses utgöra en kostnad för inkomstens förvärvande. Som framgått av den ovan intagna redovisningen av avdragsfrågans tidigare behandling har inte heller vid dessa tillfällen rests några principiella invändningar mot avdragsrätten som sådan.

I dag beskattas varken arbetsgivarföreningar eller fackföreningar för influtna medlemsavgifter. En sådan beskattning skulle, även om föreningarna medgavs avdrag för utbetalda konfliktersättningar och för fonderingar för detta ändamål, kunna, särskilt för fackföreningarna, leda till ekonomiska svårigheter. Dessa föreningar skulle knappast ha ekonomiska möjligheter att bedriva verksamheten i samma omfattning som idag utan att kompensera sig för skatten genom höjda medlemsavgifter. Ett av syftena med avdragsrätten, nämligen att mildra medlemmarnas ekonomiska uppoffring, skulle därmed vara förfelat. Avdragsrätt för medlemsavgifter till fackföreningar bör därför inte medföra beskattning av avgifterna hos föreningarna.

På arbetsgivarsidan motsvaras medlemmens avdragsrätt av hans skattskyldighet för konfliktbidrag. Den mest näraliggande konsekvensen av att även fackföreningsmedlemmar medges avdrag skulle då bli att även deras konfliktbidrag gjordes till skattepliktig inkomst. Denna beskattning skulle då också komma att knyta an till principen att ersättning för utebliven lön beskattas.

Beskattning av konfliktbidrag skulle emellertid komma att leda till olika problem. Sålunda skulle det inom de flesta fackföreningarna komma att finnas två typer av konfliktfonder, dels "gamla" fonder som byggts upp av beskattade medel, dels "nya" fonder som byggts upp av obeskattade medel. Vid beskattning av alla konfliktbidrag skulle bidrag från "gamla" fonder komma att beskattas två gånger. Denna dubbla beskattning skulle kunna undvikas om särskilda övergångsregler, innebärande att bidrag från "gamla" fonder var skattefria, infördes. Vid utbetalning av bidrag skulle då särskilt behöva anmärkas från vilken typ av fond utbetalningen skedde. Beträffande problemet med två parallella typer av fonder uttalade departementschefen i prop. 1949:173 att särskilda övergångsbestämmelser i detta avseende skulle bli mycket svårtillämpade i praktiken. Särskilt med hänsyn till att ersättningen i allmänhet inte blev föremål för någon beskattning eller i varje fall mycket måttlig sådan ansåg han att några särskilda regler ej erfordrades. Med hänsyn till bl. a. nu rådande marginalskatter och storlek på avgifter torde läget i hög grad ha förändrats. Vid beskattning av konfliktbidrag torde det idag knappast vara möjligt att avstå från övergångsbestämmelser av ifrågavarande art. Med hänsyn till de mycket svåra praktiska problem som kan antas uppkomma vid ett system med dubbla fonder får det anses tveksamt om det i praktiken är möjligt att ha två olika system för den skattemässiga behandlingen av konfliktbidrag. Vidare måste, om konfliktbidragen gjordes skattepliktiga, fackföreningarna verkställa preliminärskatteavdrag vid utbetalning av bidrag. Detta skulle medföra ett omfattande extraarbete för dem. Med hänsyn till ovan påtalade problem bör konfliktbidragen även i fortsättningen undantas från beskattning.

Ett system där avdragsrätt föreligger för medlemsavgift samtidigt som utbetald konfliktersättning ej utgör skattepliktig inkomst måste anses vara

olämpligt från flera synpunkter. Dels ersätter man då en orättvisa med en annan om man ser till förhållandet på arbetsgivarsidan, dels skulle obeskattade medel komma att skattefritt kunna återföras till medlem i samband med konflikt.

I stort sett samma effekt som vid en beskattning av konfliktbidragen skulle dock kunna uppnås genom en begränsning av avdragsrätten så att den andel av avgiften som är tillgänglig för konfliktändamål inte omfattas av avdragsrätten. Denna andel skulle därvid, i stället för att beskattas såsom uppburet konfliktbidrag, beskattas genom att inte vara avdragsgill. Den övriga delen av medlemsavgiften, som går till administration och annat, förblir obeskattad såsom fallet varit, om medlemmen fått avdrag för hela medlemsavgiften men beskattats för uppburet konfliktbidrag. Ett problem i sammanhanget utgör det förhållandet att den andel av medlemsavgiften som är tillgänglig för konfliktändamål varierar från fackförbund till fackförbund. Andelen kan även variera från år till år. Av praktiska skäl bör samma andel gälla oberoende av vilket fackförbund man tillhör. Avdragsrätten bör därför fastställas som en ren schablon. För att förebygga möjligheten att kringgå begränsningen helt enkelt genom att höja medlemsavgiften bör avdraget maximeras till ett visst belopp.

Sammanfattningsvis kan anföras att då man tidigare, av principiella skäl, ansett att en avdragsrätt för medlemsavgifter till fackföreningar bort medföra skatteplikt för föreningarna för influtna medlemsavgifter och för medlemmarna för uppburna konfliktbidrag, har detta lett till så stora tillämpningssvårigheter och andra nackdelar, att man man inte ansett det möjligt att införa avdragsrätten. En begränsning av avdragsrätten till att avse den del av avgiften som går till annat ändamål än till konfliktändamål skulle dock kunna medföra i stort sett samma effekt för de skattskyldiga men utan de problem som beskattning av medlemsavgifter hos föreningarna och av konfliktbidrag hos medlemmarna skulle skapa.

Mot bakgrund av vad ovan anförts anser vi att avdrag för medlemsavgift till fackförening bör medges. Avdraget bör emellertid begränsas till viss andel av den erlagda avgiften. Det bör ej heller få överstiga visst belopp.

Tidigare har frågan om avdragsrätt för fackföreningsavgifter behandlats parallellt med frågan om avdragsrätt för medlemsavgifter till bransch- och yrkesorganisationer. En bedömning av den senare frågan skulle kräva en omfattande kartläggning av vilka sammanslutningar som kan räknas till bransch- och yrkesorganisationer, något som skulle komma att ta avsevärd tid i anspråk. Med hänsyn till vår begränsade tidsram avser vi därför att här endast behandla frågan om avdragsrätt för medlemsavgifter till fackföreningar.

Med fackföreningar avses därvid arbetstagarorganisationer såsom de definieras i 6 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Definitionen lyder: "Med arbetstagarorganisation avses sådan sammanslutning av arbetstagare som enligt sina stadgar skall tillvarataga arbetstagarnas intressen i förhållandet till arbetsgivaren."

Detta innebär således att avdragsrätten inte omfattar medlemsavgifter till organisationer av typen Sveriges advokatsamfund, Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO).

Avgift för medlemskap i lokal och central arbetstagarorganisation bör omfattas av avdragsrätten. Den bör däremot inte omfatta avgift till arbets-

löshetskassa, även om den inbetalas till fackföreningen. Avdrag för sådan avgift behandlas i avsnitt 8.3. Utanför avdragsrätten bör därjämte falla andra avgifter som måhända inbetalas till fackföreningen, men som är avsedda för annat ändamål än rent facklig verksamhet t. ex. premie för kollektiv försäkring.

Genom avdragsrättens avgränsning till medlemsavgifter till arbetstagarorganisationer bör avdraget medges endast i inkomstslagen rörelse och tjänst.

I många fackföreningar finns dels ej yrkesverksamma medlemmar t. ex. pensionärer och studerande, dels medlemmar som har inkomster av arbete som ligger utanför den aktuella föreningens område. För de allra flesta av dessa medlemmar torde det inte föreligga något närmare samband mellan inkomstens förvärvande och medlemsavgiften. Om man strikt höll på att fackföreningsavdraget skulle utgöra ett omkostnadsavdrag skulle de flesta av här berörda medlemmar inte få del av avdragsrätten.

Med hänsyn till att det är relativt få fackföreningsmedlemmar som hör till dessa grupper och till att avgifterna – i de fall där någon avgift över huvud taget utgår – torde vara relativt måttliga, bör samtliga medlemmar i sådana föreningar som avses i definitionen och som redovisar inkomst av rörelse eller tjänst omfattas av avdragsrätten.

Av inbetalade medlemsavgifter synes upp till ca 30 % kunna tas i anspråk för konfliktändamål. Avdragsrätten bör därför inte överstiga 70 % av medlemsavgiften. Med hänsyn till att kostnader för inte rent facklig verksamhet torde förekomma i vissa fackföreningar och till att avdragsrätten inledningsvis bör sättas relativt lågt borde avdraget lämpligen uppgå till 50 % av den erlagda avgiften. Avdraget bör härjämte maximeras till 300 kr per år.

En avdragsrätt på denna nivå kan för år 1979 beräknas medföra ett ökat avdrag på sammanlagt ca 800 milj. kr. Skattebortfallet för stat och kommun skulle därvid komma att bli av storleksordningen 500 milj. kr.

Även sjömän bör ha möjlighet till avdrag för fackföreningsavgift. Sjömansskatt är en källskatt. Där förekommer ingen inkomsttaxering. För sjömän finns dock möjlighet att genom ett jämkningsförfarande få individuella avdrag beaktade. Detta förfarande kan begagnas för vissa i sjömansskattelagen uppräknade avdrag. Gemensamt för dessa avdrag, med undantag av avdrag för nedsatt skatteförmåga, gäller dock att jämkning må medges endast om den till sjömansskatt beskattningsbara inkomsten därigenom nedsättes med minst 600 kr. Den i sjömansskattelagen gjorda uppräkningen av avdrag bör därför utökas med avdrag för fackföreningsavgift. Av praktiska skäl bör dock begränsningsregeln omfatta jämväl fackföreningsavdraget.

För att förebygga missbruk bör en förutsättning för avdragsrätten vara att den skattskyldige, medelst kvitto e. d., visar för taxeringsmyndigheterna, att han erlagt viss medlemsavgift. Detta torde enklast lösas så, att fackföreningarna i januari månad året efter det år avgiften avser, till sina medlemmar sänder ett meddelande om att inbetald avgift uppgått till minst 600 kr eller, om så ej varit fallet, vad den uppgått till.

Detta förfarande torde kunna avvaras beträffande de fackföreningsmedlemmar, vilka genom löneavdrag erlagt avgiften via arbetsgivaren, om denne på den sedvanliga kontrolluppgiften lämnade motsvarande uppgifter. En sådan lösning torde lämpligen grundas på avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare.

10 Avdrag under inkomst av tjänst

10.1 Schablonavdraget

10.1.1 *Gällande rätt m. m.*

Enligt 33 § 2 mom. KL får skattskyldig som haft intäkt av tjänst göra avdrag med minst 100 kr – s. k. schablonavdrag – även om hans avdragsgilla omkostnader i förvärvskällan understiger detta belopp. Avdraget får göras av alla som haft inkomst av tjänst i KL:s mening, alltså även av dem som haft enbart pension, livränta o. d. Schablonavdraget får inte i något fall överstiga bruttointäkten. Om de avdragsgilla omkostnaderna överstiger schablonen medges i stället avdrag för dessa kostnader avrundat till närmast högre jämna 100-tal kr.

Schablonavdraget infördes år 1956. Beloppet har alltsedan dess varit oförändrat 100 kr.

Schablonen tillkom i förenklingssyfte på förslag av 1950 års skattelagssakkunniga (SOU 1954:18). Avdraget sattes så lågt som till 100 kr huvudsakligen för att begränsa skattebortfallet och för att förhindra att något tröskelproblem av betydelse skulle uppkomma. En skattskyldig utan egentliga kostnader ansågs nämligen med ett högre schablonavdrag få alltför stor skattelindring vid jämförelse med den, som hade omkostnader i det närmaste motsvarande avdraget. De sakkunniga ansåg också att det vid en högre schablon måste övervägas att slopa den gällande regeln om skattefrihet för vissa statliga ersättningar. Enligt de sakkunnigas mening kunde vid en högre schablon också ifrågasättas om inte avdraget även borde stå i relation till inkomsten samt om inte schablonavdrag bara borde medges skattskyldiga med inkomst av eget arbete, däremot inte pensionärer, livräntetagare m. fl.

RRV har för skatteutredningens räkning låtit göra en taxeringsstatistisk specialundersökning av inkomster och avdrag i förvärvskällan inkomst av tjänst avseende inkomståret 1972. Motsvarande uppgifter angående avdragens storlek föreligger inte för senare år. Uppgifterna i *tabell 10.1* är hämtade från denna undersökning.[1] Tabellen har kompletterats med uppgifter som anger resp. avdrags storlek i procent av det totala avdraget för faktiska kostnader samt hur stor andel av samtliga inkomsttagare med avdrag för faktiska kostnader som har resp. avdrag. Därav framgår bl. a. att 54,5 % hade avdrag för faktiska kostnader samt att inte mindre än 95,5 % av dessa hade avdrag för resor till och från arbetet. 46,9 % av det totala avdraget för faktiska kostnader avsåg kostnader för resor till och från arbetet, medan

[1] SCB:s meddelande nr N 1975:70 tabell 1.

Tabell 10.1 Sammanställning över inkomster och avdrag under inkomst av tjänst vid 1973 års taxering, inkomståret 1972 (milj. kr)

Inkomst/Avdrag	Estimat[a] medgivet belopp	Konfidens-intervall	Avdragets storlek i förhållande till det totala avdraget för faktiska kostnader, %[c]	Andel inkomsttagare med avdrag för faktiska kostnader som har avdraget, %[c]
Inkomst av tjänst	**113 496**	–		
Inkomst från huvudarbetsgivare	100 903	–		
Lön och liknande kontanta ersättningar	98 567	±588		
Naturaförmåner	328	± 33		
Kostnadsersättningar	2 008	±117		
Inkomst från annan arbetsgivare	4 992	–		
Lön och liknande kontanta ersättningar	4 838	±252		
Naturaförmåner	25	± 13		
Kostnadsersättningar	129	± 31		
Pensioner	13 141	–		
Folkpensioner inkl. pensiontillskott	6 872	±339		
Övriga pensioner	6 269	±327		
Summa avdrag i tjänst[b]	**5 621**	**±195**		
Schablonavdrag	231	± 6		
Avdrag för faktiska kostnader	5 275	–		54,5[d]
Resor till och från arbetsplatsen	2 475	–	46,9	95,5
Allmänt kommunikationsmedel	771	± 24	31,2	57,6
Egen bil	1 674	–	67,6	37,4
– schablon	1 655	± 71	98,9	
– verkliga kostnader	19	± 8	1,1	
Övrigt	30	± 7	1,2	5,0
Resor i tjänsten	1 996	–	37,8	20,4
Ökade levnadskostnader	1 027	–	51,5	56,2
– schablon	990	± 82	96,4	89,7
– verkliga kostnader	37	± 14	3,6	10,3
Egentliga resekostnader	969	± 66	48,5	72,3
Kostnader vid arbete på annan ort än hemorten eller vid dubbel bosättning	102	–	1,9	1,8
Ökade levnadskostnader	59	± 15	57,8	60,0
Hemresor	43	± 10	42,2	72,0
Facklitteratur o. d.	41	± 8	0,8	6,4
Verktyg och instrument	153	± 24	2,9	8,8
Arbetsrum	22	± 9	0,4	0,5
Kurser och studieresor	13	± 5	0,2	0,6
Representation	41	± 9	0,8	1,0

[a] Justerat för bortfall på 3,6 %.
[b] Inklusive avrundning till närmast 100-tal kr ungefär 115 milj. kr.
[c] Beräknat på siffror som ej justerats för bortfall.
[d] Av totalt ca 4 958 000 inkomsttagare hade ca 2 703 000 avdrag för faktiska kostnader.

Forts. av Tabell 10.1

Inkomst/Avdrag	Estimat[a] medgivet belopp	Konfidens-intervall	Avdragets storlek i förhållande till det totala avdraget för faktiska kostnader, %[c]	Andel inkomsttagare med avdrag för faktiska kostnader som har avdraget, %[c]
Ränta å gäld	30	± 5	0,6	2,6
Arbetskläder	3,7	± 1,8	0,1	0,4
Avgifter för sådan pensionsförsäkring eller sjuk- eller olycksfallsförsäkring som tagits i samband med tjänst	3,7	± 1,4	0,1	0,7
Arbetsbiträde	36	±37	0,7	0,3
Ansvarighetsförsäkring	0,96	± 0,22	0,0	0,4
Felräkningsförlust	8,1	± 3,4	0,2	0,8
Flyttningskostnader	1,7	± 1,5	0,0	0,1
Ev. ytterligare avdrag[e]	348	±94	6,6	13,0

[e] Bland dessa avdrag kan nämnas: kostnader för telefon, porto, garagekostnader, kostnader för fosterbarn, mätningsavgifter, arbetsmaterial, läkarundersökningar, kostnader för hållande av flygcertifikat etc.

endast 15,2 % hänförde sig till andra kostnader än för resor till och från arbetet och vid resor i tjänsten.

Med utgångspunkt i tillgängliga uppgifter från den statistiska undersökningen för år 1972 har beräkningar gjorts för inkomståret 1979. Vid bedömandet av siffrorna i detta och i nästa avsnitt som avser år 1979 bör uppmärksammas att beräkningarna vilar på olika observationer och antaganden om utvecklingen efter år 1972. Uppgifterna bör därför inte penetreras i detalj utan får mera uppfattas som grova uppskattningar. Vi har ändå ansett att det är att föredra att föra fram dessa något osäkra beräkningar för år 1979 än exakta men föråldrade uppgifter avseende år 1972.

Det totala antalet skattskyldiga med inkomst av tjänst kan för inkomståret 1979 beräknas till ungefär 5 500 000, varav ca 3 350 000 kan antas ha avdrag överstigande 100-kronors-schablonen. Av de ca 2 150 000 skattskyldiga, som vid oförändrade regler år 1979 således enbart kommer att åtnjuta schablonavdrag, kan drygt 2 000 000 förutsättas helt sakna avdragsgilla kostnader. Det sammanlagda avdraget under inkomst av tjänst kan för år 1979 uppskattas till ca 11 500 milj. kr, varav ungefär 215 milj. kr belöper på schablonavdraget.

Både i riksdagen och i andra sammanhang, bl. a. i källskatteutredningens betänkande Förenklad löntagarbeskattning (SOU 1972:11) och i den s. k. RS-utredningens rapport Rationalisering av skatteadministrationen (1974) har, som ett led i den allmänna strävan att åstadkomma förenkling i beskattningen av löntagarna, diskuterats förslag om att, i likhet med vad som är fallet bl. a. i Danmark och Norge, införa ett större allmänt schablonavdrag från inkomst av tjänst. Därigenom skulle man slippa pröva storleken av många avdragsgilla omkostnader. En sådan reform har dock främst med hänsyn till de ojämna individuella verkningarna samt det betydande skattebortfallet hittills inte ansetts möjlig att genomföra.

10.1.2 *Överväganden*

Ett större schablonavdrag skulle spara åtskilligt arbete för såväl deklaranter som taxeringsmyndigheter. Taxeringskontrollen skulle kunna inriktas på mera angelägna saker än dagens många småavdrag. Ett införande av schabloner måste emellertid alltid kräva eftergifter beträffande rättvisekravet. Frågan blir då hur långt man är beredd att gå i detta avseende för att uppnå önskvärda förenklingar i beskattningssystemet.

Nuvarande avdragssystem för omkostnader vid beräkning av inkomst av tjänst avser att skapa rättvisa mellan skattskyldiga med olika stora omkostnader. Skattskyldig med högre lön men med skyldighet att själv bekosta olika omkostnader i tjänsten skall med hjälp av avdragsreglerna komma i samma läge som skattskyldig med motsvarande lägre lön där arbetsgivaren betalar alla omkostnader. Från olika håll har dock ifrågasatts om man med nuvarande relativt komplicerade regler, som i princip syftar till exakta beräkningar, verkligen nått den i lagstiftningen eftersträvade rättvisan och likformigheten vid beskattningen.

De svårigheter som förekommer vid taxeringsarbetet beträffande inkomst av tjänst hänför sig huvudsakligen till prövning av avdragsyrkanden. Att åstadkomma enhetliga principer i den praktiska tillämpningen av avdragsbestämmelserna är av naturliga skäl förenat med stora svårigheter. Svårigheterna att kontrollera och beräkna avdrag har också föranlett att man i taxeringsarbetet i viss utsträckning övergått till att medge avdrag för vissa omkostnader enligt schabloner, t. ex. för resor i tjänsten, resor till och från arbetsplatsen, dubbel bosättning, verktyg etc. Beträffande en rad mindre avdrag, t. ex. för telefon, porto, facklitteratur etc., torde någon verklig kontroll i många fall inte förekomma. Den nuvarande avrundningsregeln bidrar också i viss utsträckning till att minska kraven på exakthet vid avdragsberäkningen.

Det förhållandet att inte heller nuvarande omständliga kontrollförfarande kan sägas leda till någon exakt rättvisa vid inkomsttaxeringen talar sålunda för en ytterligare schablonisering om man därigenom kan uppnå mera betydande förenklingsvinster av deklarations- och taxeringsförfarandet.

Vi har därför funnit det angeläget att försöka finna en lämplig modell för ett större allmänt schablonavdrag som är så utformad att tidigare nämnda olägenheter i möjligaste mån begränsas.

Vid ett större schablonavdrag uppkommer den grundläggande frågan om schablonen liksom hittills skall omfatta samtliga kostnader eller om vissa kostnadsslag helt skall läggas utanför.

Omkostnader för intäkternas förvärvande föreligger i princip endast då inkomsten härrör från inkomst av eget arbete. Ett högre schablonavdrag torde därför böra begränsas till att avse inkomst av eget arbetet (E1 + E2 i deklarationen). Från rätten till schablonavdrag bör således undantas skattskyldiga vilkas inkomst av tjänst härrör från pension, livränta o. d.

Skillnaden i beskattning av olika kostnadsersättningar, främst vid resor i tjänsten, medför särskilda problem. Enligt huvudregeln gäller att anställda i offentlig tjänst inte beskattas för kostnadsersättningar medan övriga löntagare beskattas för uppburen ersättning och medges avdrag för motsvarande kostnader. Vid ett större allmänt scahblonavdrag skulle anställda i offentlig

tjänst få dels indirekt fullt avdrag (tyst kvittning) och dels avdrag enligt schablon. Anställda i offentlig tjänst skulle sålunda komma i förmånligare läge än övriga löntagare. Det bör anmärkas att denna olägenhet i princip även finns vid nuvarande schablonavdrag. Schablonbeloppets ringa storlek gör dock att det saknar nämnvärd praktisk betydelse. Vid en större schablon torde dock skillnaden vid beskattning av olika kostnadsersättningar inte kunna accepteras. En sådan schablon bör därför, enligt vår mening, inte omfatta avdrag för resor i tjänsten. Om avdrag för dessa kostnader medges särskilt utanför schablonen skulle kostnadsersättningar till anställda i offentlig tjänst även vid en större schablon kunna utgöra ej skattepliktig inkomst.

Om avdrag således bör medges utanför schablonen för ovan angivna kostnader synes vidare även avdrag för ökade levnadskostnader (inkl. hemresor) vid arbete utanför hemorten och vid dubbel bosättning böra medges utanför schablonen då det i princip är fråga om jämförbara kostnader. Därtill kommer att de många gånger uppgår till betydande belopp i det enskilda fallet och därför skulle vara svåra att inordna i en allmän schablon.

Ett annat omkostnadsavdrag som kan vara svårt att inordna i en allmän schablon är avdrag för granskningsarvode (mätningsavgift). Sådant arvode erläggs av flertalet byggnadsarbetare som har ackordslön. Granskningsarvodet torde ofta uppgå till 1 500–2 000 kr, men kan i det enskilda fallet uppgå till högre belopp.[2] Om sådant arvode omfattas av en allmän schablon kan det antas att berörda skattskyldiga i allmänhet skulle komma att ha verkliga kostnader överstigande schablonen.

Enligt vår mening bör även avdrag för kostnad för resor till och från arbetet läggas utanför en större allmän schablon. Med hänsyn till kostnadsutvecklingen får man räkna med att kostnaderna för resor med allmänna kommunikationer som regel kommer att uppgå till minst 1 000 kr år 1979. Detta får antas bli fallet även om regionala periodkort av det slag som gäller inom bl. a. Storstockholmsområdet blir mera allmänt förekommande. Ett schablonavdrag bör därför vara närmare 1 500 kr högre om det skall omfatta sådana resekostnader. Om även kostnader för resor med egen bil i någon större utsträckning skall falla inom schablonens ram måste beloppet höjas ytterligare. Den omständigheten att en schablon som omfattar resekostnader måste sättas till väsentligt högre belopp än om dessa kostnader läggs utanför ökar givetvis de ojämnheter som alltid följer av en schablon.

För att en schablon skall täcka de avdragsgilla kostnaderna för så många skattskyldiga som möjligt bör den således inte omfatta kostnader vid resor i tjänsten, ökade levnadskostnader (inkl. hemresor) vid arbete utanför hemorten och vid dubbel bosättning, granskningsarvoden samt kostnader för resor till och från arbetet.

En annan grundläggande fråga är om en sådan schablon skall få överskridas om det kan styrkas att de verkliga kostnaderna för de kostnadsslag som omfattas av schablonen är högre.

En schablon som inte får överskridas medför mycket betydande förenklingsvinster. Alla löntagare får då ett lika stort omkostnadsavdrag för sådana kostnader som omfattas av schablonen. Någon prövning av dessa kostnader skulle ej behövas i fortsättningen. Å andra sidan medför en sådan schablon mycket ojämna individuella verkningar. Om schablonen inte får överskridas

[2] Den totala avdragssumman för mätningsavgifter kan grovt uppskattas till ca 60 milj. kr för inkomståret 1972.

skulle någon verklig avdragsrätt inte längre föreligga för kostnader som omfattas av schablonen. Löntagare som har kostnader som överstiger schablonen skulle i fortsättningen inte få avdrag för dessa, medan löntagare med inga eller låga kostnader skulle få desto större glädje av reformen. Eftersom vissa kostnader i det enskilda fallet kan uppgå till höga belopp skulle detta leda till betydande ojämna individuella verkningar både vid jämförelse inom löntagargruppen och vid jämförelse med andra inkomsttagare. Det skulle därför bli nödvändigt att medge avdrag särskilt för ytterligare en rad kostnadsslag, t. ex. kostnad för arbetsbiträde, kurser, studieresor etc. Vidare kunde det bli nödvändigt att undanta vissa yrkesgrupper som normalt har mycket höga omkostnader, t. ex. handelsresande och andra som arbetar på provisionsbasis och själva står för alla omkostnader. Detta skulle i stor utsträckning förta förenklingsvinsten.

För löntagare med stora omkostnader leder en schablon som inte får överskridas till sådana påtagliga ojämna individuella verkningar som av rättviseskäl knappast kan anses acceptabla. Trots de undantag som skulle vara nödvändiga torde man vid detta alternativ inte kunna undvika att vissa skattskyldiga ej får avdrag för nödvändiga omkostnader för inkomsternas förvärvande. Vi anser därför att en allmän schablon alltid måste få överskridas om de verkliga kostnaderna är högre.

För inkomståret 1979 beräknas 4,3 miljoner skattskyldiga med inkomst av *eget arbete* yrka avdrag under inkomst av tjänst för *faktiska kostnader* med ca 11 miljarder kr. Fördelningen på de olika kostnadsslagen framgår av *tabell 10.2*

Tabell 10.2 Beräkning av avdrag under inkomst av tjänst inkomståret 1979

Kostnadsposter	Antal inkomsttagare	Avdragssumma, milj. kr
1 Kostnader vid resor i tjänsten	700 000	4 200
2 Ökade levnadskostnader (inkl. hemresor) vid arbete utanför hemorten och vid dubbel bosättning	60 000	200
3 Granskningsarvoden (mätningsavgifter)	120 000	120
4 Kostnader för resor till och från arbetet	3 050 000	5 250
5 Övriga kostnadsposter, s. k. "småavdrag"[a]	800 000	1 300
Samtliga med inkomst av eget arbete (E1+E2)	4 300 000	11 070

[a] Avdrag för räntor som görs under inkomst av tjänst bör kunna överföras till inkomst av kapital och är ej medräknat här. Antalet inkomsttagare med sådant avdrag uppgår till 90 000 och avdragssumman till 60 milj. kr.

Enligt utredningens skisserade modell skulle avdrag medges särskilt för punkterna 1–4 i tabellen. Schablonen skulle därför bara omfatta kostnadsposter enligt punkten 5. Fördelningen av dessa "småavdrag" på antalet inkomsttagare framgår av *tabell 10.3* (inkomståret 1979).

Schablonavdraget måste sättas till så högt belopp att förenklingsvinsten inte blir obetydlig. Som framgår av tabellerna 10.2 och 10.3 beräknas ca

Tabell 10.3 Antalet inkomsttagare med "småavdrag" fördelade efter sammanlagd avdragssumma

Summa "småavdrag", kr	Antal inkomsttagare	Andel inkomsttagare med avdragssumma som ej överstiger skiktets övre gräns, %
1– 100	110 000	14
101– 200	90 000	25
201– 300	70 000	34
301– 400	65 000	42
401– 500	60 000	49
501– 600	55 000	56
601– 800	85 000	67
801–1 000	55 000	74
1 001–1 200	30 000	78
1 201–1 500	25 000	81
1 501–2 000	25 000	84
2 001–3 000	30 000	88
3 001–	100 000	100
Samtliga	800 000	

800 000 inkomsttagare ha "småavdrag" som enligt modellen kan omfattas av en schablon. Genom att bestämma schablonen till 500 kr beräknas ca hälften av dessa komma att omfattas av schablonen. Enligt vår mening bör från förenklingssynpunkt ett schablonavdrag inte sättas till lägre belopp.

För att öka antalet skattskyldiga som kan omfattas av ett schablonavdrag skulle det även vara tänkbart att begränsa avdragsrätten för vissa kostnader. Rätten till diverse mindre avdrag som f. n. i viss utsträckning medges efter schabloner, t. ex. porto, telefon, facklitteratur, verktyg m. m. skulle kunna avskaffas i stor utsträckning. För skattskyldiga med fast anställning borde detta vara kostnader som arbetsgivaren normalt skall stå för. Endast skattskyldiga med uppdragsinkomster eller mer självständig verksamhet skulle ha rätt till avdrag för sådana kostnader. Samma borde gälla avdrag för kostnad för arbetsrum i bostaden.

För närvarande skulle dock mer generella begränsningar av avdragsrätten för omkostnader innebära att löntagare kommer i ett sämre läge än övriga inkomsttagargrupper. Begränsningen i detta avseende bör därför anstå tills vidare.

En schablon innebär, som tidigare nämnts, alltid vissa ojämna individuella verkningar. Detta gäller både vid jämförelse inom löntagargruppen och vid jämförelse mellan löntagare och andra inkomsttagargrupper. Inkomsttagare utan eller med små omkostnader som omfattas av en schablon får avdrag utan motsvarande faktiska kostnader, medan skattskyldiga med omkostnader som uppgår till eller överstiger schablonen inte har någon glädje av den. Dessa ojämnheter ökar givetvis i takt med storleken på schablonavdraget. Från denna synpunkt är det därför angeläget att en schablon är så låg som möjligt. Ett allmänt schablonavdrag under inkomst av tjänst som överstiger 500 kr anser vi av denna anledning som helt oacceptabelt.

En allmän schablon på 500 kr avseende "småavdrag" skulle möjligen

kunna innebära en lämplig kompromiss mellan önskemålet om förenklingsvinster och rättvisekravet. I samband härmed bör avrundningsregeln kunna tas bort. Vid en så låg schablon finns enligt vår mening inte heller någon större anledning att, såsom inom utredningen har diskuterats, införa en regel om reducering av schablonen för icke heltidsarbetande.

Avdragssumman under inkomst av tjänst skulle vid ett schablonavdrag på 500 kr förändras på följande sätt (inkomståret 1979).

1. För ca 1 200 000 inkomsttagare med inkomst av tjänst men utan inkomst av eget arbete bortfaller det nuvarande schablonavdraget på 100 kr. Flertalet av dessa är folkpensionärer för vilka det extra avdraget ökar med motsvarande belopp. Schablonavdraget minskar med sammanlagt 120 milj. kr medan det extra avdraget beräknas öka med ca 90 milj. kr.
2. För ca 950 000 inkomsttagare, som enligt nuvarande regler endast har ett schablonavdrag på 100 kr, ökar avdraget med 400 kr per inkomsttagare eller med sammanlagt 380 milj. kr.
3. För ca 2 550 000 inkomsttagare, som enligt nuvarande regler har avdrag för faktiska kostnader men saknar "småavdrag", ökar avdraget med 500 kr per inkomsttagare eller med sammanlagt 1 275 milj. kr.
4. För ca 400 000 inkomsttagare, som har "småavdrag" på högst 500 kr minskar dessa avdrag med 85 milj. kr samtidigt som schablonavdraget ökar med 200 milj. kr.
5. Ca 400 000 inkomsttagare, som har "småavdrag" överstigande 500 kr, får i stället för schablonen avdrag för de verkliga kostnaderna.
6. Slopandet av den nuvarande avrundningsregeln medför att avdragssumman under inkomst av tjänst minskar med ca 145 milj. kr.

Tabell 10.4 Antal inkomsttagare med avdrag under inkomst av tjänst år 1979 och motsvarande avdragssumma med fördelning på olika poster, dels enligt nuvarande regler, dels enligt utredningens modell

	Nuvarande regler		Utredningens modell	
	Antal inkomsttagare	Avdragssumma, milj. kr	Antal inkomsttagare	Avdragssumma, milj. kr
Schablonavdrag	2 150 000	215	3 900 000	1 950
Kostnader för resor i tjänsten	700 000	4 200	700 000	4 200
Ökade levnadskostnader (inkl. hemresor) vid arbete utanför hemorten och vid dubbel bosättning	60 000	200	60 000	200
Granskningsarvoden (mätningsavgifter)	120 000	120	120 000	120
Kostnader för resor till och från arbetet	3 050 000	5 250	3 050 000	5 250
Ränta å gäld	90 000	60	–	–
Övriga kostnader s. k. småavdrag	800 000	1 300	400 000	1 215
Avrundning	3 350 000	145	–	–
Summa	5 500 000	11 490	4 300 000	12 935
Förändr. av avdragssumman under ink. av tjänst (E1+E2)	.	.	.	+ 1 445
Förändr. av avdragssumman under ink. av kapital	.	.	.	+ 60
Förändr. av extra avdrag för folkpension	.	.	.	+ 90
Total avdragsförändring	.	.	.	+ 1 595
Förändring av summa skatteintäkter för stat och kommun	.	.	.	–ca 800

Av *tabell 10.4* framgår att ett införande av det skisserade schablonavdraget på 500 kr under inkomst av tjänst för år 1979 totalt skulle innebära en avdragsökning på ca 1 600 milj. kr och medföra minskade skatteintäkter för stat och kommun på sammanlagt ca 800 milj. kr.

Vid våra överväganden har vi funnit att denna kostnad inte står i rimlig proportion till de förenklingsvinster som kan uppnås med en sådan schablon. Visserligen kan det anses vara en icke obetydlig vinst för de skattskyldiga att slippa precisera och för taxeringsmyndigheterna att slippa pröva storleken på "småavdragen" i ca 400 000 deklarationer eller i sammanlagt ca hälften av fallen. Som framgår av tabell 10.4 skulle den *beloppsmässiga* vinsten dock stanna vid mer blygsamma 85 milj. kr (1 300–1 215) eller 6 à 7 %. Vid beaktande av att de sammanlagda avdragen för faktiska kostnader under inkomst av tjänst för år 1979 beräknas uppgå till ca 11 miljarder kr framstår den beloppsmässiga vinsten som relativt liten. Vidare bör observeras att en detaljgranskning av avdrag på mindre belopp underlåtes i många fall. Speciellt från taxeringsmyndigheternas synpunkt torde därför förenklingsvinsten bli mindre än man kunde förvänta sig.

Mot de förenklingsvinster i deklarationsförfarandet och taxeringskontrollen som kan uppnås beträffande ca 400 000 skattskyldiga måste, som tidigare nämnts, också ställas det antal skattskyldiga som får avdrag utan motsvarande kostnader. Som framgår av redogörelsen ovan för avdragssummans förändring, särskilt punkterna 2 och 3, medför ett schablonavdrag på 500 kr att ca 3,5 miljoner inkomsttagare får avdrag med detta belopp utan motsvarande kostnader. Endast ett mindre antal av dessa inkomsttagare har kostnader, som dock ej överstiger 100 kr. Även vid en så pass låg schablon som 500 kr uppstår sålunda relativt stora ojämna individuella verkningar både vid jämförelse inom löntagargruppen och vid jämförelse med andra inkomsttagargrupper.

Vid en närmare analys av de förenklingsvinster som uppkommer vid höjning av schablonavdraget enligt ovan angivna riktlinjer framgår således att dessa inte blir så stora som det först kan synas. Kostnaderna för en sådan reform blir däremot mycket stora. Även de ojämna individuella verkningarna blir betydande. Dessa omständigheter sammantaget utgör enligt vår mening avgörande hinder mot införande av ett större schablonavdrag under inkomst av tjänst. Vi föreslår därför att nuvarande regler lämnas oförändrade i detta avseende.

10.2 Avdrag för kostnader för resor med egen bil mellan bostad och arbetsplats

10.2.1 *Gällande rätt m. m.*

Enligt punkt 4 av anvisningarna till 33 § KL har skattskyldig rätt till avdrag för skälig kostnad för resor till och från arbetsplatsen. En förutsättning är dock att denna varit belägen på sådant avstånd från hans bostad att han behövt anlita och också anlitat särskilt fortskaffningsmedel. Av anvisningspunkten framgår vidare att RSV för varje år skall fastställa grunderna för

beräkningen av de avdrag som får göras när den skattskyldige använder egen bil för resor till och från arbetsplatsen.

Enligt RSV:s anvisningar (senast RSFS 1977:28) gäller följande två förutsättningar för rätt till avdrag för resor med egen bil till och från arbetet.

1. Vägavståndet mellan bostaden och arbetsplatsen skall vara minst en halv mil.
2. Det skall klart framgå att tidsvinsten vid jämförelse med allmänt kommunikationsmedel regelmässigt uppgår till minst 1 1/2 timme sammanlagt för fram- och återresan.

Om allmänt kommunikationsmedel saknas medges dock avdrag för bilkostnader oavsett tidsvinsten om avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är minst 2 km. Vidare medges skattskyldig som regelmässigt använder sin bli i tjänsten avdrag för bilkostnaderna mellan bostad och arbetsplats oavsett avståndet och tidsvinsten.

Enligt anvisningarna i KL skall avdraget av RSV bestämmas enligt schablon på grundval av genomsnittliga kostnader för mindre bil och med hänsyn till både de kostnader, som är direkt beroende av körd vägsträcka (milbundna kostnader), och övriga kostnader för bilen (årsbundna kostnader). De årsbundna kostnaderna skall fördelas mellan körning som avser resor till och från arbetsplatsen och annan körning på grundval av en beräkning av genomsnittliga årliga körsträckor för båda slagen av körning. Principen är att schablonen i full utsträckning skall täcka de milbundna kostnaderna. Den skall vidare per mil räknat i sin helhet täcka den andel av de årsbundna kostnaderna som belöper på den schablonmässigt beräknade genomsnittliga körsträckan för sådana resor. För körsträcka därutöver skall avdraget avse endast de milbundna kostnaderna.

Såsom skäligt avdrag för bilkostnader skall enligt RSV, för 1978 års taxering, anses 5:20 kr för körd mil t. o. m. 1 000 mil per år och 3:20 kr per mil för körsträckor däröver. Beräkningen av avdraget för de årsbundna kostnaderna grundar sig på antagandet att skattskyldiga som är berättigade till bilkostnadsavdrag genomsnittligt har en årlig ressträcka mellan bostad och arbetsplats av 1 000 mil samt annan körning som uppgår till 1 300 mil. Dessa milbelopp reduceras då ersättning från samåkande erhållits.

Gynnsammare regler gäller för skattskyldig som på grund av hög ålder, sjukdom eller handikapp måste använda bil till arbetet. Avdrag medges oavsett avstånd och tidsvinst. Om det är fördelaktigare för den skattskyldige medges vidare avdrag med den del av de faktiska bilkostnaderna under året som belöper på körningar mellan bostaden och arbetsplatsen.

Gynnsammare grunder för avdrag för bilkostnader gäller även för skattskyldig som måste använda större bil på grund av skrymmande last.

RN utfärdade första gången fr. o. m. 1958 års taxering anvisningar om avdrag för kostnad för resor med bil mellan bostad och arbetsplats (RN 1958 nr 1:2). Därvid uppställdes villkor om vägavstånd (en mil) och tidsvinst (1 1/2 tim.). Villkoret att vägavståndet skulle uppgå till minst en mil ändrades fr. o. m. 1966 års taxering till en halv mil. Avdraget per mil reducerades för körsträckor utöver 1 000 mil.

Beräkningsgrunden för bilkostnaderna kritiserades i ett flertal motioner vid 1967 års riksdag. En utredning tillsattes med ändamål att åstadkomma

att avdraget i högre grad än som varit fallet skulle motsvara de faktiska kostnaderna för sådana resor. Utredningens förslag ledde till införandet av nu gällande grunder för beräkning av avdraget (stencil Fi 1968:7). Dessa grunder intogs i KL (prop. 1969:29, BeU 1969:31, SFS 1969:106).

Av *tabell 10.5*, som hämtats från deklarationsundersökningen för inkomståret 1972,[3] framgår att nästan en miljon inkomsttagare hade avdrag för resor till och från arbetet med egen bil. Av dessa hade nära 58 % avdrag överstigande 1 000 kr. Som framgår av tabell 10.1 uppgick avdragsbeloppet år 1972 för sådana bilresor till 1 674 milj. kr. För år 1979 beräknas 1 200 000 inkomsttagare yrka avdrag med 3 600 milj. kr.

Enligt en statistisk undersökning för taxeringsåret 1972, som åberopats i betänkandet SOU 1972:11 angående förenklad löntagarbeskattning, hade av inkomsttagare med ifrågavarande bilavdrag 57,6 % en total körsträcka understigande 500 mil och 85,9 % en körsträcka understigande 1 000 mil.

I SOU 1972:11 ansåg utredningsmannen att det för beräkningen av moped- och motorcykelkostnader borde utformas schabloner som anger skälig årskostnad vid olika avstånd mellan bostad och arbetsplats, exempelvis så att årsavdrag anges för avstånd på 2–5 km, 5–10 km, 10–15 km etc. Beträffande resor med bil syntes enligt utredningsmannen förenkling av avdragsreglerna av samma slag som förordats beträffande moped- och motorcykelavdragen med viss begränsning vara tänkbar.

Traktamentsbeskattningsutredningen föreslår i sitt betänkande Samordnad traktamentsbeskattning (SOU 1974:45) att avdraget per mil för kostnad vid resa med egen bil mellan bostad och arbetsplats skall bestämmas till ett visst fast belopp per mil och således inte vara beroende av om antalet körda mil per år överstiger 1 000 mil eller inte. Betänkandet har inte varit föremål för remissbehandling.

I riksdagen har under en följd av år framställts yrkanden om ändring i reglerna för bilavdraget. I allmänhet har motionärerna ansett att avdraget i något eller några avseenden borde beräknas gynnsammare. Några motionärer ansåg således att reglerna gav för lågt avdrag för bilresor till och från arbetsplatsen. Enligt deras mening borde sådana resor likställas med resor i tjänsten. Yrkande har också framförts om kompensation för de högre bilkostnaderna i de fyra nordligaste länen och om gynnsammare regler för dem som har förhållandevis långa resor (minst 2 000 mil per år) samt om att vid beräkning av tidsvinst hänsyn skulle tas till tid som går åt för färd till och från barndaghem. Yrkande har dock även framförts om slopande av avdraget då det kunde anses utgöra personliga levnadskostnader och gynna skattskyldiga med höga inkomster.

10.2.2 *Övervägande*

Avdragsrätten vid bilresor mellan bostad och arbetsplats är i allmänhet något mer begränsad än vid bilresor i tjänsten. Kostnader för bilresor i tjänsten får i princip dras av i sin helhet. Avdrag medges således inte, såsom vid resor mellan bostad och arbetsplats, med hjälp av någon schablon utan får göras för den del av de totala *faktiska* bilkostnaderna som belöper på tjänsteresorna. Har särskild ersättning avsedd att täcka dessa kostnader erhållits, medges dock i regel avdrag med samma belopp. Motsvarande, som innebär

[3] SCB:s meddelande nr N 1975:70 tabell 15 a.

Tabell 10.5 Avdrag för resor till och från arbetet med egen bil. Antal

Bruttoinkomst av tjänst (1 000 kr)	0	1–500	501– 1 000	1 001– 2 000	2 001– 3 400	3 401– 5 000	5 001– 10 000	10 001–	Summa	Därav med avdrag	Fördelning (%)	Ackumulerat (%)
– 5	509 644	24 733	5 685	160	827	–	–	–	541 049	31 405	3,3	3,3
5– 10	853 425	25 378	14 406	5 747	1 302	–	–	–	900 258	46 833	4,9	8,1
10– 15	493 368	15 247	12 965	22 727	7 600	3 380	77	–	555 364	61 996	6,4	14,5
15– 20	379 669	17 484	17 335	14 098	12 408	3 726	–	–	444 720	65 051	6,7	21,3
20– 25	351 366	20 075	16 931	21 989	16 129	8 456	2 121	–	437 067	85 701	8,9	30,2
25– 30	387 236	22 613	21 497	38 435	28 880	14 127	2 185	343	515 316	128 080	13,3	43,5
30– 35	360 463	29 167	27 227	39 082	36 145	21 974	5 320	–	519 378	158 915	16,5	60,0
35– 40	240 012	20 496	24 903	33 112	26 452	13 956	3 288	–	362 219	122 207	12,7	72,7
40– 45	143 840	15 923	15 860	17 137	16 227	13 159	2 293	–	224 439	80 599	8,4	81,0
45– 50	81 915	7 937	8 748	14 588	11 723	9 853	3 470	–	138 234	56 319	5,8	86,9
50– 60	89 808	9 262	9 650	15 484	12 003	8 404	4 026	–	148 637	58 829	6,1	93,0
60– 70	40 307	7 168	4 548	5 366	6 108	3 507	1 096	264	68 364	28 057	2,9	95,9
70– 80	25 997	2 949	2 072	4 164	3 164	2 044	1 131	–	41 521	15 524	1,6	97,5
80– 90	14 370	1 077	1 240	3 299	2 280	1 522	387	51	24 226	9 856	1,0	98,5
90–100	8 169	410	833	1 460	1 074	621	8	–	12 575	4 406	0,5	99,0
100–150	15 863	1 074	1 394	1 700	2 174	1 232	153	51	23 641	7 778	0,8	99,8
150–200	4 031	167	390	534	290	339	43	–	5 794	1 763	0,2	100,0
200–	1 722	13	125	157	89	4	16	–	2 126	404	0,0	100,0
Summa	4 001 205	221 173	185 809	239 239	184 875	106 304	25 614	709	4 964 928	963 723	100,0	–
Fördelning (%)	80,6	4,5	3,7	4,8	3,7	2,1	0,5	0,0	100,0	18,4	–	–
Ackumulerat (%)	80,6	85,1	88,8	93,6	97,3	99,4	99,9	100,0	–	–	–	–
Ackumulerat för avdrag större än 0 (%)	–	22,9	42,2	67,1	86,2	97,3	99,9	100,0	–	100,0	–	–

en schablonberäkning kan sägas gälla för statligt och kommunalt anställda samt vissa därmed jämställda, hos vilka ersättningen inte tas till beskattning, varigenom de i praktiken erhåller avdrag med samma belopp.

Före år 1920 fanns ingen lagstadgad avdragsrätt för resa mellan bostad och arbetsplats. Sådan kostnad ansågs i allmänhet utgöra privat levnadskostnad. Alltsedan avdragsrätten infördes har det debatterats livligt om avdragets berättigande. Det har ofta framhållits att denna kostnad skulle utgöra ett slags boendekostnad och att avdrag för resekostnader bara borde medges om det av olika skäl inte var möjligt att bosätta sig närmare arbetsplatsen.

De olika åsikterna huruvida resekostnaderna skall anses utgöra kostnader för fullgörande av tjänsten eller levnadskostnader beror naturligtvis huvudsakligen på att man försöker göra en allmängiltig klassificering av kostnader som, på grund av omständigheterna i det enskilda fallet, rätteligen borde höra till den ena eller andra gruppen. Ofta kan dock antas att dessa kostnader ligger levnadskostnader mycket nära och även i viss mån är att hänföra dit. Detta gäller i ännu högre grad när resorna företas med bil. Man har därför också varit angelägen om att inte medge avdrag med större belopp än som kan anses skäligt.

Kostnader för resor med bil mellan bostad och arbetsplats är således redan till sin natur sådana att någon exakt rättvisa och likformighet vid beskattningen inte går att upprätthålla. Det har därför också varit en naturlig följd att man i förenklingssyfte infört en schablonberäkning.

När denna schablonmetod infördes fanns det fortfarande många familjer som inte hade tillgång till egen bil. Utvecklingen har dock gått mycket fort i detta avseende. Det kan därför med fog antas att det stora antalet skattskyldiga, med avdrag för kostnader för bilresor mellan arbete och bostad, oberoende av arbetet, ändå skulle innehaft bil. Det kan därför ifrågasättas om inte numera de årsbundna bilkostnaderna nästan uteslutande bör anses utgöra privata levnadskostnader. Avdrag skulle således bara medges för milbundna kostnader. Möjligen skulle denna åtgärd kunna kombineras med en något frikostigare beräkning av dessa kostnader.

För år 1979 skulle en sådan reform beräknas innebära att avdrag för de första 1 000 milen medges med 3,90 kr i stället för 6,00 kr per mil. Det totala bilavdraget skulle beräknas minska med 1 150 milj. kr från 3 600 till 2 450 milj. kr.

Reformen skulle sålunda medföra betydande större skatteintäkter. Å andra sidan skulle en sådan reform särskilt drabba skattskyldiga i glesbygd, vilka måste använda bil för att kunna ta sig till arbetet. Vidare skulle skillnaden mellan avdrag för kostnader för resor i tjänsten och kostnader för resor till och från arbetet öka betydligt. Gränsdragningen mellan dessa reseformer kan ibland vara relativt svävande. Enligt vår mening vore det därför mindre lyckligt om skillnaderna i avdragshänseende ökade ytterligare. På dessa grunder anser vi att reglerna om avdrag för kostnader för bilresor mellan bostad och arbetsplats för närvarande inte bör ändras.

11 Kapital- och realisationsvinstbeskattningen

Kapital beskattas på tre olika sätt. Innehavet av en förmögenhet träffas av en årlig förmögenhetsbeskattning. Arvsskatt utgår på egendom som förvärvas genom arv eller testamente. Vid gåva uttas gåvoskatt. Kapitalskatterna är helt statliga och reglerna för dem är i vissa avseenden likartade. Sålunda är värderingsreglerna i stor utsträckning desamma vid all kapitalbeskattning. De träffar i huvudsak fysiska personer.

Kapitalskatterna har även en del beröringspunkter med inkomstbeskattningen. Förmögenhetsskatten kan sålunda sägas vara samordnad med inkomstbeskattningen genom den s. k. 80/85-procentregeln, som begränsar det sammanlagda skatteuttaget till viss närmare angiven del av inkomsten.

Medan kapitalbeskattningen är inriktad på äganderätten till kapitalet, inkomstbeskattas den löpande avkastningen. En mellanställning intar beskattningen av realisationsvinster, som avser att träffa kapitalets värdestegring.

11.1 Förmögenhetsskatten

Bestämmelserna om förmögenhetsskatt finns i SF. Skatt skall erläggas årligen. Den skattepliktiga förmögenheten beräknas med hänsyn till förhållandena vid kalenderårets utgång. För rörelseidkare med annat beskattningsår än kalenderår får rörelseförmögenhet redovisas till sitt värde vid bokslutet. Skillnaden mellan den skattskyldiges tillgångar av skattepliktig natur och kapitalvärdet av hans skulder utgör den skattepliktiga förmögenheten. Denna motsvarar efter avrundning den beskattningsbara förmögenheten.

I lagen ges en uttömmande uppräkning av de skattepliktiga tillgångarna. För värderingen finns också detaljerade föreskrifter. Värderingsreglerna är olika utformade för skilda slag av tillgångar. Vissa regler anknyter till ett lätt konstaterbart faktum (exempelvis taxeringsvärdet för fastighet), andra åter har en mer allmänt hållen formulering. Således skall viss lös egendom upptas till det värde, som den skulle anses ha betingat vid en försäljning under normala förhållanden. För värdesättningen av periodiskt utgående förmåner finns särskilda kapitaliseringstabeller i lagen. Tillgångar som är nedlagda i jordbruk eller rörelse får vid förmögenhetsbeskattningen tas upp till det lägsta värde som kunnat godkännas vid inkomstberäkning. Enligt en spärregel skall dock minst 60 % av företagets substansvärde redovisas. Reglerna gäller vare sig en verksamhet bedrivs i direktägd form eller genom aktiebolag, i sistnämnda fall dock endast om aktierna inte är börsnoterade.[1]

[1] Förslag till ändring av dessa regler har framlagts i prop. 1977/78:40, se avsnitt 11.5.

Med viss förenkling kan sägas att det mesta som har ett påtagligt ekonomiskt värde för ägaren skall redovisas som skattepliktig tillgång. Hit hör fastighet, tomträtt, egendom som är nedlagd i rörelse eller jordbruk, kapital i form av kontanter, bankmedel eller värdehandlingar, yttre inventarier såsom bilar, båtar, hästar samt smycken. Skatteplikt föreligger även för vissa rättigheter att bruka egendom eller uppbära avkastning.

Det finns dock betydande undantag från skatteplikten. En del av dessa hänger samman med att en i och för sig skattepliktig tillgång har ett lågt värde. Andra undantag har motiverats med svårigheten att nå fram till rättvisande värden; som exempel kan nämnas rätt till firmanamn, varumärke, goodwill och liknande. Andra undantag hänger samman med inkomstbeskattningens utformning; värdet av en kapitalförsäkring beskattas inte hos försäkringens ägare utan i stället hos försäkringsbolaget. Av närmast sociala skäl har man också tagit undan rätt till pension eller annan livränta som utgår på grund av försäkring. Hänsyn till privatlivets helgd och det ringa statsfinansiella intresset har lett till att s. k. inre lösöre (möbler, husgeråd, konstverk, boksamlingar, antikviteter) har lämnats utanför det skattepliktiga området. Även värderings- och kontrollsvårigheter har anförts mot en beskattning av det inre lösöret.

Medan tillgångarnas art ofta är avgörande för skatteplikten, är däremot skuldavdraget närmast en beloppsfråga. På samma sätt som värderingen av tillgångar sker med hänsyn till förhållandena vid beskattningsårets utgång, skall den skattskyldiges skulder upptas till sitt kapitalvärde vid samma tidpunkt. Kapitalvärdet av förpliktelse att utge livränta eller dylikt skall värderas efter samma grunder som tillämpas då sådan rätt skall upptas såsom tillgång. För rättigheter av detta slag gäller i princip att avdragsrätt föreligger, om rättigheten skall upptas som tillgång hos mottagaren. Borgensförbindelse för vilken betalningsskyldighet ännu ej inträtt, liksom annan suspensivt villkorlig skuld, är ej avdragsgill.

Under avdragsgilla skulder inbegrips även oguldna skatter. Avdrag medges för dels debiterad preliminär skatt, som påförts den skattskyldige för året näst före taxeringsåret eller något föregående år, dels slutlig skatt, som påförts den skattskyldige på grund av taxering under beskattningsåret eller under något föregående år, dels ock tillkommande skatt, varå den skattskyldige erhållit debetsedel under beskattningsåret eller tidigare år. För andra slag av skatter gäller samma regler som för andra skulder.

Fysiska personer, som var bosatta här i riket vid beskattningsårets utgång, oskifta dödsbon efter personer som vid dödsfallet var här bosatta samt familjestiftelser är skattskyldiga för hela sin förmögenhet, den må vara placerad inom eller utom riket. Med bosättning i Sverige jämställs stadigvarande vistelse härstädes. Bosättningsbegreppet regleras i inkomstskatteförfattningarna.

För vissa större dödsbon gäller särskilda regler. Om ett dödsbo har högre taxerad inkomst än 10 000 kr eller större förmögenhet än 100 000 kr behandlas det i skattehänseende såsom oskiftat enbart i fyra år räknat från året efter dödsfallet. Efter denna tidpunkt skall reglerna för handelsbolag tillämpas, vilket för förmögenhetsbeskattningen innebär att vederbörande delägare själv skall taxeras för den på honom belöpande delen av boets behållna förmögenhet.

Skattskyldighet åligger även föreningar och samfund, vilkas medlemmar icke på grund av medlemskapet äger del i föreningens eller samfundets förmögenhet, vissa samfälligheter samt andra stiftelser än familjestiftelser. Aktiebolag och ekonomiska föreningar är inte skattskyldiga. Värdet av aktierna eller andelarna skall i stället redovisas av delägarna och beskattas hos dessa.

Skattskyldigheten för ideella föreningar och stiftelser är begränsad. Skattskyldighet för förmögenhet föreligger nämligen enbart om och i den mån ifrågavarande juridiska person är skyldig att erlägga statlig inkomstskatt. Detta innebär, att om en stiftelse jämte en skattefri verksamhet även har skattepliktig inkomst av rörelse, skall endast den egendom som används i rörelsen upptas såsom förmögenhetstillgång.

En begränsad skattskyldighet åligger fysiska personer, som icke var bosatta här i riket vid beskattningsårets utgång, oskifta dödsbon efter personer som vid dödsfallet icke var bosatta här i riket samt utländska juridiska personer, med visst undantag för utländska försäkringsanstalter. Denna grupp är endast skattskyldig för sådan förmögenhet som är nedlagd här i riket; hit räknas främst fast egendom och rörelsetillgångar inom landet. Om skattskyldigheten är begränsad, får vid förmögenhetsberäkningen avdrag endast ske för sådan skuld, som häftar vid den förmögenhet skattskyldigheten avser. I exemplet ovan angående stiftelsen är således enbart de skulder som avser rörelsen avdragsgilla vid taxeringen. En utomlands bosatt fysisk person, som äger en fastighet här i riket, får enligt praxis endast avdrag för sådan skuld, som intecknats i fastigheten. Beträffande lös egendom krävs pantsättning.

Det kan förekomma att en person är skattskyldig för samma förmögenhet i flera länder. Till förekommande av eller lindring i den internationella dubbelbeskattningen anvisar gällande rätt två utvägar, nämligen dels ensidigt förordnande av regeringen, dels dubbelbeskattningsavtal.

I regel är förmögenhetens ägare inte skattskyldig om avkastningen tillkommer någon annan. Den som uppbär avkastningen kan, om vissa förutsättningar är uppfyllda, förmögenhetsbeskattas för kapitalvärdet av sin rätt. I vissa fall har lagstiftaren gått längre och föreskrivit att avkastningstagaren skall anses såsom ägare vid förmögenhetsbeskattningen. Som exempel kan nämnas efterlevande make, som under sin livstid äger åtnjuta avkastningen av förmögenhet tillhörande den först avlidne makens kvarlåtenskap. Likställd med ägare anses även den som under sin livstid äger uppbära avkastningen av förmögenhet, vartill äganderätten tillagts hans avkomlingar. På samma sätt behandlas den som i enlighet med stiftelses ändamål att tillgodose viss familjs eller vissa familjers ekonomiska intressen under sin livstid äger åtnjuta avkastningen av förmögenhet, som ägs av stiftelsen. Det finns även en allmänt hållen bestämmelse för att möjliggöra beskattning vid skatteflyktsbetonade uppdelningar av äganderätt och rätt till avkastning.

För äkta makar, som under beskattningsåret levt tillsammans, beräknas den skattepliktiga förmögenheten för makarna var för sig. Brist i den ene makens förmögenhet avräknas från den andres. Däremot beräknas den beskattningsbara förmögenheten för makarna gemensamt. Huruvida sam- eller särtaxering skall ske bedöms på samma sätt som vid inkomsttaxeringen.

Således sker ingen samtaxering för det år under vilket äktenskapet ingåtts, men däremot för det år under vilket endera maken avlidit och då med dennes dödsbo. Med äktenskap likställs vissa äktenskapsliknande förhållanden.

Har skattskyldig hemmavarande barn under 18 år, skall han taxeras även för barnets förmögenhet under förutsättning att barnets till statlig inkomstskatt beskattningsbara inkomst icke uppgår till minst 100 kr. I sådant fall inräknas barnets förmögenhet i den skattskyldiges skattepliktiga förmögenhet. Om barnet har högre beskattningsbar inkomst, beräknas den skattepliktiga förmögenheten för den skattskyldige och barnet var för sig. Den beskattningsbara förmögenheten bestäms däremot gemensamt. Bestämmelserna liknar dem som gäller äkta makars beskattning. Emellertid saknas ömsesidig rätt till avdrag för skulder på sätt gäller mellan makar.

När beskattningsbar förmögenhet bestämts gemensamt för flera skattskyldiga beräknas skatten på det sammanlagda beloppet och fördelas på envar efter hans skattepliktiga förmögenhet.

För fysiska personer, oskifta dödsbon, utländska bolag och familjestiftelser utgår förmögenhetsskatt enligt följande skala.

Beskattningsbar förmögenhet, kr	Skatt i skiktets nedre del, kr	% av återstoden
– 200 000	–	–
200 000– 275 000	–	1
275 000– 400 000	750	1,5
400 000–1 000 000	2 625	2
1 000 000–	14 625	2,5

För annan skattskyldig juridisk person uttas förmögenhetsskatt med en och en halv promille av den del av den beskattningsbara förmögenheten som överstiger 15 000 kr.

Tabell 11.1 Utvecklingen av de beskattningsbara förmögenheterna och förmögenhetsskatten under perioden 1953–1976

Taxeringsår	Skattepliktsgräns, kr	Beskattningsbar förmögenhet, milj. kr	Förmögenhetsskatt	
			I absoluta tal, milj. kr	I % av beskattningsbar förmögenhet
1953	30 000	27 703	174	0,63
1954	50 000	22 546	131	0,58
1957	50 000	26 030	155	0,60
1958	80 000	26 085	168	0,64
1965	80 000	42 319	290	0,69
1966	100 000	49 034	361	0,74
1970	100 000	60 238	442	0,73
1971	150 000	56 229	487	0,87
1974	150 000	71 670	506[a]	0,71
1975	200 000	57 276	424[a]	0,74
1976	200 000	88 161	636[a]	0,72

[a] Med beaktande av nedsättning på grund av 80/85-procentregeln.

Utvecklingen av de beskattningsbara förmögenheterna och förmögenhetsskatten visas i *tabell 11.1*. Urvalet av år har gjorts med beaktande av ändringarna av skattepliktsgränsen. Dessa har i allmänhet skett i samband med de allmänna fastighetstaxeringarna. Höjningen fr. o. m. taxeringsåret 1975 företogs dock ett år före en sådan taxering, vilket avspeglas av att den ledde till en kraftig sänkning av såväl den totala beskattningsbara förmögenheten som skatten. Under perioden har förmögenhetsskattens andel av det totala skatteuttaget sjunkit från drygt 1,5 % till ca 0,5 %.

11.2 80/85-procentregeln

Om skatter och avgifter tar alltför stor del av inkomsten i anspråk, kan de under vissa förutsättningar nedsättas. Bestämmelserna härom (80/85-procentregeln) finns i lagen (1970:172) om begränsning av skatt i vissa fall. Regeln tillämpas i fråga om här i riket bosatt fysisk person och dödsbo efter den som vid sin död var bosatt här.

Systemet innebär att man först fastställer ett *spärrbelopp*. Detta beräknas på grundval av den statligt beskattningsbara inkomsten. Denna ökas med avdrag för egenavgifter och vissa investeringsavdrag. Spärrbeloppet utgör 80 % av den del av den sålunda jämkade beskattningsbara inkomsten som ej överstiger 200 000 kr och 85 % av överskjutande belopp.

Spärrbeloppet jämförs därefter med *skattebeloppet*. I detta ingår statlig och kommunal inkomstskatt, förmögenhetsskatt och egenavgifter. Om skattebeloppet är högre än spärrbeloppet, nedsätts den statliga inkomstskatten, förmögenhetsskatten och den allmänna arbetsgivaravgiften med överskjutande belopp. Förmögenhetsskatt skall dock alltid utgå med så stort belopp som motsvarar skatten på halva förmögenheten.

För makar tillämpas begränsningsreglerna på grundval av deras sammanlagda inkomster och skattebelopp. Om makar eller föräldrar och barn samtaxeras till förmögenhetsskatt, sker också en gemensam beräkning. Nedsättning av förmögenhetsskatten kan då aldrig ske längre än till skatten på hälften av familjens gemensamma förmögenhet.

Det huvudsakliga syftet med 80/85-procentregeln, liksom med tidigare motsvarande begränsningsregler, är att lindra beskattningen av lågavkastande förmögenheter. Verkningarna i detta avseende illustreras av följande exempel. En skattskyldig antas ha en förmögenhet om 2 milj. kr och en taxerad inkomst om 100 000 kr (motsvarande en avkastning på 5 %). Vid tillämpning av gällande förmögenhetsskatteskala och bestämmelserna i prop. 1977/78:49 samt med en utdebitering om 28:50 kr uppgår skatten till följande belopp.

Kommunalskatt	27 217 kr
Statlig inkomstskatt	24 045 kr
Förmögenhetsskatt	39 625 kr
Skattebelopp	90 887 kr

Spärrbeloppet är emellertid 76 400 kr (80 % av den beskattningsbara inkomsten 95 500 kr), varför skatten nedsätts till detta belopp. Förmögen-

hetsskatten minskar med 14 487 kr till 25 138 kr. Den slutliga skatten blir, efter nedsättning genom den särskilda skattereduktionen på 400 kr, 76 000 kr.

Genom att 80/85-procentregeln utgår från den statligt beskattningsbara inkomsten kan den i vissa fall bli tillämplig när den kommunalt beskattningsbara inkomsten är högre än denna. Att så är fallet beror vanligen på att den skattskyldige innehar fastighet och därför skall uppta garantibelopp som inkomst vid taxeringen till kommunal inkomstskatt. Regeln kan bli tillämplig såväl för skattskyldiga med betydande fastighetsinnehav och stora inkomster som för pensionärer med egna hem och mycket låg statligt beskattningsbar inkomst (på grund av det extra avdraget). I de sistnämnda fallen rör sig dock nedsättningarna om blygsamma belopp. Båda fallen exemplifieras nedan.

En skattskyldig har en statligt beskattningsbar inkomst om 200 000 kr och en kommunalt beskattningsbar inkomst om 300 000 kr. Skatten uppgår då enligt samma förutsättningar som ovan till följande belopp.

Kommunalskatt	85 500 kr
Statlig skatt	81 750 kr
Skattebelopp	167 250 kr

Spärrbeloppet är emellertid 160 000 kr (80 % av 200 000 kr). Skatten nedsätts till detta belopp och den slutliga skatten blir efter skattereduktion 159 600 kr.

En folkpensionär med en sidoinkomst om 8 000 kr har en villafastighet med ett taxeringsvärde om 150 000 kr. Villan är belånad för 75 000 kr mot en ränta på 8 %. Statligt beskattningsbar inkomst blir under ovan angivna förutsättningar 1 000 kr och kommunalt beskattningsbar inkomst 4 000 kr. Skatten uppgår till följande belopp.

Kommunalskatt	1 140 kr
Statlig skatt	20 kr
Skattebelopp	1 160 kr

Spärrbeloppet är 800 kr (80 % av 1 000 kr). Nedsättning av kommunalskatt kan inte ske men den statliga skatten bortfaller. Den slutliga skatten blir efter skattereduktion 740 kr.

Vid hög kommunal utdebitering kan 80/85-procentregeln träda i tillämpning vid höga inkomster. Vid statligt och kommunalt beskattningsbar inkomst på 500 000 kr, en utdebitering på 32 kr och i övrigt samma förutsättningar som tidigare uppgår skatten till följande belopp.

Kommunalskatt	160 000 kr
Statlig skatt	255 750 kr
Skattebelopp	415 750 kr

Spärrbeloppet är 415 000 kr (80 % av 200 000 kr och 85 % av 300 000 kr), varför skatten nedsätts till detta belopp. Den slutliga skatten utgör efter skattereduktion 414 600 kr.

Vid 1976 års taxering tillämpades 80/85-procentregeln i drygt 23 000 fall, motsvarande ca 0,4 % av alla skattskyldiga. Av dessa 23 000 hade bortåt 17 000 eller nästan 72 % en taxerad inkomst som uppgick till högst 15 000 kr. Regeln har vid de senaste taxeringarna föranlett följande nedsättning av förmögenhetsskatten.

Taxeringsår	Nedsättning, milj. kr
1972	115,6
1973	135,9
1974	136,7
1975	122,7
1976	176,4
1977	180,1

Nedsättningen av statlig inkomstskatt framgår ej av tillgänglig statistik.

11.3 Arvs- och gåvoskatt

Beskattningen regleras i AGL. Arvsbeskattningen är utformad som en arvslottsbeskattning; skattens storlek är beroende av varje enskild mottagares förvärv. Det är också mottagaren som är skattskyldig. I ett testamente kan dock föreskrivas att arvsskatten för ett legat skall betalas av dödsboet. Dödsboet har regelmässigt att förskjuta arvsskatten. Även belopp som utfaller på grund av försäkring (förmånstagarförvärv) beskattas i regel som arvfallen egendom. Samtidigt med arvfallen egendom beskattas gåvor, som erhållits viss tid före dödsfallet.

Vissa mottagare är befriade från skattskyldighet. Hit hör staten samt en del höggradigt allmännyttiga organisationer. Skattefrihet tillkommer stiftelse eller sammanslutning med huvudsakligt ändamål att under samverkan med militär eller annan myndighet stärka rikets försvar. Detsamma gäller stiftelse eller sammanslutning, som har till huvudsakligt ändamål att främja barns eller ungdoms vård och fostran eller utbildning eller att främja vård av behövande ålderstigna, sjuka eller lytta, dock icke där ändamålet är att sålunda tillgodose medlemmar av viss eller vissa släkter. Den sista huvudgruppen avser akademi och sådan stiftelse eller sammanslutning som har till huvudsakligt ändamål att främja vetenskaplig undervisning eller forskning.

Skattebefrielse tillkommer ej sammanslutning, som har till syfte att i sin verksamhet tillgodose medlemmarnas ekonomiska intressen. Skattefrihet tillkommer ej heller utländsk akademi, stiftelse eller sammanslutning – här föreligger svårigheter att kontrollera dessas egentliga syften och verksamhet. En svensk organisation förlorar dock inte skattefriheten även om verksamheten avser mottagare utomlands.

Nu nämnda sammanslutningar är helt fria från skatt enligt AGL. Vid gåva sträcker sig skattefriheten längre. Här är ett betydande antal mottagare befriade. Bland dessa är kyrka, landsting, kommun eller annan menighet samt stiftelse eller sammanslutning med huvudsakligt ändamål att främja

religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, idrottsliga eller andra därmed jämförliga kulturella eller eljest allmännyttiga ändamål. I de fall enbart gåvoskattefrihet är för handen utgår arvsskatten enligt en gynnsammare skala (klass II).

Oinskränkt skatteplikt föreligger beträffande all egendom, som efterlämnats av svensk medborgare eller av utlänning, som vid sin död var bosatt i Sverige. Det svenska medborgarskapet har avgörande betydelse. Vid inkomst- och förmögenhetsbeskattningen är däremot bosättningen avgörande.

I fråga om egendom som efterlämnas av utomlands bosatta utlänningar föreligger partiell skattskyldighet. Denna hänför sig till här i riket nedlagd förmögenhet. Hit hör främst fast egendom i Sverige samt lös egendom, som är att hänföra till anläggnings- eller driftkapital i förvärvsverksamhet som den avlidne bedrivit i Sverige.

Vid gåva har i stället gåvotagarens medborgarskap och bosättning betydelse. Gåvoskatt uttas alltid för gåva till svensk medborgare eller utlänning som är bosatt här. Vid gåva till annan utlänning är skattskyldigheten partiell, dvs. avser egendom i Sverige.

Reglerna om den oinskränkta skattskyldigheten medför risk för dubbelbeskattning. Till förekommande härav finns två utvägar, nämligen dels dubbelbeskattningsavtal, dels ensidigt beslut av regeringen eller den myndighet regeringen förordnar (kammarkollegiet).

Skattskyldighet inträder enligt huvudregeln vid arvlåtarens eller testators död. Tidpunkten för skattskyldighetens inträde är avgörande både för vad som skall beskattas och hur värderingen skall ske. Huvudregeln är försedd med viktiga undantag. Dessa rör de s. k. framskjutna förvärven.

I korthet beskattas s. k. framskjutna förvärv enligt följande. Om en person får nyttjanderätt eller avkastningsrätt till viss egendom skall han omedelbart beskattas för värdet därav. Den som får äganderätten till den belastade egendomen saknar vanligen möjlighet att förfoga över densamma. Först när belastningen framdeles upphör får han fullt utbyte av egendomen. Skattskyldigheten enligt AGL har också knutits till denna senare tidpunkt. Ägaren får då avge en arvsskattedeklaration rörande sitt förvärv. Arvsskatten beräknas enligt de regler som då gäller. Ägaren har emellertid möjlighet att begära omedelbar beskattning av sin äganderätt. Denna upptas i så fall till skillnaden mellan egendomens allmänna saluvärde och kapitalvärdet av belastningen. Den nu beskrivna typen av framskjutet förvärv avser vanligen det fall att efterlevande make är insatt som nyttjanderättshavare och barnen som ägare. Ett annat exempel är att barnen är insatta som nyttjanderättshavare och barnbarnen som ägare.

En mindre vanlig typ av framskjutna förvärv är de där äganderätten är "svävande". I ett testamente mellan barnlösa makar har t. ex. föreskrivits att den efterlevande skall ha livstids nyttjanderätt till hela boet, som efter bådas död skall fördelas mellan då levande syskonbarn. Mottagarkretsen kan inte bestämmas förrän vid den efterlevandes död och äganderätten beskattas först vid detta tillfälle. Någon omedelbar beskattning är inte möjlig i dessa fall.

En vanlig typ av framskjutet förvärv avser makar med barn. Ett testamente mellan makar med barn innebär inte sällan att efterlevande make skall få hela boet, som efter båda makarnas död skall tillfalla de gemensamma

barnen. I detta fall har efterlevande make s. k. fri förfoganderätt beträffande den del av boet som härrör från den först avlidne. Barnens förvärv av denna del beskattas först när båda föräldrarna avlidit och de tillträder egendomen. Motsvarande regler gäller för barnlösa makar, där den först avlidnes sidoarvingar är arvsberättigade enligt 3 kap. ärvdabalken (ÄB).

Arvsskatten beräknas regelmässigt på grundval av bouppteckningen efter den avlidne. Enligt reglerna i ÄB skall boets tillgångar och skulder antecknas sådana de var vid dödsfallet. Värderingsreglerna finns i AGL. Även efterlevande makes egendom skall normalt redovisas i bouppteckningen. Till denna skall även fogas äktenskapsförord, testamenten och vissa andra handlingar av betydelse för beskattningen.

De tillgångar och skulder som skall beaktas är ungefär desamma som vid förmögenhetsbeskattningen. Arvsbeskattningen går dock något längre än förmögenhetsskatten. Således skall även inre lösöre och försäkringar redovisas. Värderingsreglerna är också i allt väsentligt desamma.

Behållningen enligt bouppteckningen är som sagt utgångspunkten för arvsbeskattningen. Var den avlidne gift och förelåg giftorättsgemenskap skall efterlevande makes skattefria giftorättsandel först brytas ut. Vad som sedan återstår skall fördelas mellan arvingar och testamentstagare och arvsbeskattas.

Giftorättsandelen motsvarar normalt hälften av det sammanlagda giftorättsgodset. Efterlevande make är enligt 13 kap. 12 § GB i regel berättigad att minst få giftorättsgods till ett värde av fyra basbelopp. Om boet efter den först avlidne uppgick till 400 000 kr skall efterlevande make arvsskattefritt erhålla 200 000 kr. Den skattepliktiga delen är också 200 000 kr. Det förstnämnda beloppet blir arvsbeskattat till det värde egendomen har när den efterlevande dör. Tillhörde hela boet den först avlidne enskilt beräknas arvsskatten på 400 000 kr redan vid det första dödsfallet. Var det i stället den efterlevandes enskilda egendom utgår ingen arvsskatt vid det första dödsfallet, men väl vid den efterlevandes död.

Fördelningen av den skattepliktiga delen av boet sker nästan undantagslöst enligt ett s. k. schematiskt arvskifte. Härvid bortses från åtskilliga specialregler på arvsrättens område. Boet delas i stället enligt den legala arvsordningen och med beaktande av vad som kan ha föreskrivits i testamente. Man bortser således från arvsförskott, rätt till laglott eller barns rätt till underhållsbidrag enligt ÄB. Finns det tre barn delas alltså boet i tre lika delar om inte annat följer av testamente.

Till den legala arvsordningen hör enligt praxis även s. k. arvsavståenden. Om en arvinge avstår från sin rätt går egendomen vidare till hans barn. Arvsavståenden kan leda till påtagliga lättnader vid arvsbeskattningen. Det bör dock ihågkommas att långtgående uppdelningar med därav följande arvsskattelättnader kan uppnås med hjälp av testamente.

Samtidigt med bobehållningen beskattas belopp som utgår på grund av försäkring till förmånstagare. Är det fråga om kapitalförsäkring medges ett särskilt förmånstagaravdrag med sex basbelopp; givetvis får avdraget icke överstiga förvärvets storlek. Avdraget är avpassat så att tjänstegruppliv-försäkring inte skall träffas av arvsskatt. För pensionsförsäkringar tillämpas en annan ordning. Om premiebetalning har påbörjats eller genom engångsbetalning fullgjorts mer än tio år före dödsfallet, är utgående belopp skattefria.

Detsamma gäller pensionsförsäkring som tagits på grund av tjänst. Andra pensionsförsäkringar arvsbeskattas i den mån utgående belopp överstiger 10 000 kr per år. De nämnda förmånstagaravdragen, i förening med efterlevande makes rätt till skattefri giftorättsandel, leder till att försäkringarna kan vara på högre belopp och ändock arvsskattefria.

En arvsbeskattning måste för att bli effektiv kombineras med en beskattning av sådana gåvor, som kan anses föregripa en egendomsöverföring i samband med dödsfall. I princip beskattas alla gåvor. Dessutom finns regler av innebörd att gåva från arvlåtaren eller testator skall sammanläggas med arvs- eller testamentslott. En förutsättning är att gåvan skett inom tio år från dödsfallet.

Sammanläggningsreglerna täcker samtliga förvärv som är skattepliktiga enligt AGL. I princip innebär sammanläggning att skatten beräknas för samtliga förvärv under sammanläggningstiden som om de skett samtidigt och det senaste förvärvet "legat i toppen".

Arvsskatten utgår efter en dubbelt progressiv skala. Dels skärps beskattningen ju större lotten är, dels utgår skatten efter en strängare skala för avlägsnare anförvanter och oskylda. Skattetariffen är baserad på tre klasser.

Till klass I hör efterlevande make, barn, avkomlingar till barn samt make eller efterlevande make till barn. Med makar jämställs de samlevnadsfall som nämns i 65 § KL. Med barn förstås även utomäktenskapliga barn, styvbarn, adoptivbarn och fosterbarn.

Till klass II hör annan arvinge eller testamentstagare än som avses i klass I eller III.

I klass III återfinns de juridiska personer, som är befriade från gåvoskatt.

Det skattefria grundavdraget är 30 000 kr för efterlevande make, 15 000 kr för annan mottagare i klass I och 3 000 kr för mottagare som hör till klass II eller III. Har barn eller avkomling till avlidet barn inte fyllt 18 år vid skattskyldighetens inträde medges ytterligare avdrag med 3 000 kr för varje år som återstår till dess sagda ålder uppnås.

Skatten beräknas enligt följande skalor.

Skattepliktig lott, kr	Arvsskatt, kr
Klass I	
– 25 000	5 % inom skiktet
25 000– 50 000	1 250+10 % inom skiktet
50 000– 75 000	3 750+15 % inom skiktet
75 000– 100 000	7 500+22 % inom skiktet
100 000– 150 000	13 000+28 % inom skiktet
150 000– 250 000	27 000+33 % inom skiktet
250 000– 350 000	60 000+38 % inom skiktet
350 000– 500 000	98 000+44 % inom skiktet
500 000–1 000 000	164 000+49 % inom skiktet
1 000 000–2 000 000	409 000+53 % inom skiktet
2 000 000–5 000 000	939 000+58 % inom skiktet
5 000 000–	2 679 000+65 % inom skiktet
Klass II	
– 10 000	8 % inom skiktet
10 000– 20 000	800+16 % inom skiktet

Skattepliktig lott, kr	Arvsskatt, kr
20 000– 30 000	2 400+24 % inom skiktet
30 000– 50 000	4 800+32 % inom skiktet
50 000– 70 000	11 200+40 % inom skiktet
70 000– 100 000	19 200+45 % inom skiktet
100 000– 150 000	32 700+50 % inom skiktet
150 000– 200 000	57 700+56 % inom skiktet
200 000– 500 000	85 700+61 % inom skiktet
500 000–1 000 000	268 700+67 % inom skiktet
1 000 000–	603 700+72 % inom skiktet
Klass III	
–10 000	8 % inom skiktet
10 000–20 000	800+16 % inom skiktet
20 000–30 000	2 400+24 % inom skiktet
30 000–	4 800+30 % inom skiktet

Gåvobeskattningen är i allt väsentligt utformad efter samma regler som arvsskatten. Skatten beräknas således enligt samma tariff som vid arv. Vid gåva förekommer emellertid bara ett enhetligt grundavdrag på 2 000 kr. Skattefrihet föreligger vid gåva av lösöre för personligt bruk upp till ett årligt värde av 10 000 kr. Vidare är inkomstskatten och gåvoskatten samordnad i fråga om periodiska understöd. Gåvoskatt uttas inte på den del som skall inkomstbeskattas. En speciell skattefrihetsregel finns även för s. k. benefika bodelningar. Härmed avses en sådan delning av giftorättsgodset att var och en av makarna behåller sin egendom i stället för att dela den i två hälfter.

De särskilda värderingsregler som vid arvsbeskattningen – liksom vid förmögenhetsbeskattningen – tillämpas i fråga om tillgångar nedlagda i rörelse eller jordbruk har en något mer begränsad räckvidd vid gåvobeskattningen. För att dessa regler skall få användas krävs nämligen att gåvan avser all givarens rätt till en förvärvskälla och att gåvan är utan förbehåll.

Tabell 11.2 Arvs- och gåvoskatten under åren 1950,1955, 1960, 1965 och 1970-1977.

År	I milj. kr	I % av skatteuttaget
1950	57	0,8
1955	69	0,5
1960	108	0,5
1965	155	0,4
1970	249	0,4
1971	239	0,3
1972	261	0,3
1973	266	0,3
1974	299	0,3
1975	335	0,2
1976[a]	364	0,2
1977[b]	395	0,2

[a] Preliminära uppgifter.
[b] Prognos.

Vidare måste gåvotagaren behålla egendomen i minst fem år; i annat fall uttas ytterligare skatt.

Avslutningsvis kan nämnas att arvs- och gåvobeskattningen inte administreras på samma sätt som inkomst- och förmögenhetsskatten. Arvsskatten administreras av de allmänna domstolarna och gåvoskatten av länsstyrelserna. Besvär över länsstyrelsens beslut anförs vid hovrätt och därefter till högsta domstolen. För arvs- och gåvoskatten finns en central granskningsmyndighet, kammarkollegiet.

Utvecklingen av arvs- och gåvoskatten framgår av *tabell 11.2.*

11.4 Realisationsvinstbeskattningen

11.4.1. *Allmänna regler*

Vinst enligt reglerna i 35 och 36 §§ KL vid *icke yrkesmässig* avyttring av fast eller lös egendom, s. k. realisationsvinst, utgör inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet och beskattas alltså inom ramen för den vanliga inkomstbeskattningen. Med avyttring menas att egendomen säljs eller på annat sätt överlåts mot vederlag (onerös överlåtelse). Vederlagsfri överlåtelse genom t. ex. gåva, arv, testamente eller bodelning (benefik överlåtelse) medför däremot inte någon realisationsvinstbeskattning.

Realisationsvinstbeskattningen omfattar tillgångar av alla slag. Vid beskattningen tillämpas dock inbördes olika regelsystem för fastigheter, aktier och därmed jämförliga värdepapper samt annan lös egendom. Reglerna för beräkning av realisationsvinst avseende fastigheter och aktier o. d. har senast under år 1976 varit föremål för genomgripande ändringar. De nya reglerna tillämpas på avyttringar som skett efter den 31 mars 1976.

Realisationsvinsten beräknas i princip till skillnaden mellan vad som erhållits för den avyttrade egendomen, med avdrag för försäljningsprovision och liknande kostnader, och summan av alla omkostnader för egendomen. Till det avdragsgilla omkostnadsbeloppet hör bl. a. anskaffningskostnader inkl. inköpsprovision, stämpelskatt o. d., (ingångsvärdet) samt förbättringskostnader. Realisationsvinsten beräknas med hänsyn till köpeskillingens totala belopp även om detta skall betalas under flera år. Enligt praxis inträder skattskyldighet det beskattningsår då första delen av likviden betalas även om avtal om avyttring träffats tidigare.

Uppkommer realisationsförlust får denna bara avräknas mot realisationsvinst eller utländsk lotterivinst som uppkommer under samma eller något av de sex efterföljande åren.[2]

11.4.2 *Avyttring av fastighet*

Realisationsvinstreglerna för fastigheter gäller oavsett om fastigheten är belägen inom eller utom riket och tillämpas också på tomträtt, strömfall och rättighet till vattenkraft. De gäller också vid överlåtelse av del av fastighet Med fastighet avses inte bara vad som enligt lag är att hänföra till fastighet utan även byggnad på ofri grund. Sedan år 1968 inträder skattskyldighet

[2] Jfr avsnitt 8.1.1.

oberoende av innehavstidens längd. Vinsten är efter 1976 års lagändring i sin helhet skattepliktig.

Vid beräkning av realisationsvinst skall som intäkt tas upp vad som erhållits för den avyttrade egendomen med avdrag för försäljningsprovision och liknande kostnader. Från intäkten får enligt föreskrifterna i punkterna 1 och 2 av anvisningarna till 36 § KL avdrag resp. tillägg göras för bl. a. nedan angivna omkostnader för egendomen.

Fastighetens ingångsvärde

För fastighet som förvärvats efter år 1951 avses med ingångsvärdet den erlagda köpeskillingen inkl. inköpsprovision, stämpelskatt o. d. Om fastigheten erhållits genom ett benefikt fång, anses den förvärvad genom det oneröса fång som skett närmast dessförinnan.

Har fastigheten förvärvats före år 1952 skall ingångsvärdet anses utgöra 150 % av fastighetens taxeringsvärde för år 1952. Om den skattskyldige kan visa att köpeskillingen överstigit det sålunda framräknade värdet, får denna i stället tas upp som ingångsvärde. I båda fallen anses fastigheten förvärvad den 1 januari 1952.

Har fastigheten innehafts mer än 20 år får ingångsvärdet tas upp till 150 % av det taxeringsvärde som gällde för fastigheten 20 år före avyttringen. Fastigheten anses då förvärvad sistnämnda år.

Om fastigheten erhållits genom arv, testamente eller genom bodelning i anledning av makes död, får ingångsvärdet upptas till 150 % av fastighetens taxeringsvärde året före dödsfallet under förutsättning att detta ägt rum efter år 1952. Har dödsfallet inträffat efter år 1970 får dock bara 133 % av taxeringsvärdet tas upp som ingångsvärde. I båda fallen anses fastigheten förvärvad året före dödsåret.

Förbättringskostnader

Till de vid vinstberäkningen avdragsgilla omkostnaderna räknas också förbättringskostnader, som nedlagts på fastigheten fr. o. m. ingångsåret. Som förbättringskostnad räknas kostnader för ny-, till- eller ombyggnad av fastighet. Beträffande villor och andra schablontaxerade fastigheter räknas som förbättringskostnader även kostnader för s. k. värdehöjande reparationer. Avdragsrätten är emellertid så till vida begränsad att avdrag för förbättringskostnader, som inte uppförts på avskrivningsplan, bara medges för år då dessa uppgått till minst 3 000 kr.

Värdeminskningsavdrag

Vid realisationsvinstberäkningen skall värdeminskningsavdrag som belöper på vinstberäkningsperioden återföras. Detta sker genom att omkostnadsbeloppet minskas med summan av dessa avdrag. Beträffande byggnader m. m. skall dock omkostnadsbeloppet bara minskas för år då värdeminskningsavdragen uppgått till minst 3 000 kr. Det bör observeras att återföringsskyldigheten gäller oavsett om avdragen faktiskt kunnat utnyttjas eller ej.

Indexuppräkning

Vid vinstberäkning av fastigheter tillämpas den principen, i motsats till vad som gäller vid övrig realisationsvinstbeskattning, att endast sådan värdestegring som överstiger inflationen skall föranleda beskattning. Detta skall uppnås genom att såväl ingångsvärdet och avdragsgilla förbättringskostnader som återförda värdeminskningsavdrag skall omräknas till de belopp, vartill de skulle ha uppgått efter det allmänna prisläget under det år då avyttringen ägde rum. Indexuppräkning får bara ske från det år fastigheten i realisationsvinsthänseende anses anskaffad.

Omräkningen sker med ledning av en indexserie som grundar sig på konsumentprisindex. Dessa omräkningstal skall årligen fastställas av RSV. De vid 1978 års taxering aktuella omräkningstalen finns intagna i RSFS 1977:26.

3 000–kronorsavdrag

Har fastighetsavyttringen omfattat byggnad, som i huvudsak är avsedd att användas för bostadsändamål, får ytterligare avdrag göras med 3 000 kr för varje påbörjat kalenderår fr. o. m. ingångsåret som bostadsbyggnaden under innehavstiden funnits på fastigheten. Finns fler byggnader på fastigheten medges bara avdrag för huvudbyggnaden. Som förutsättning för avdragsrätten gäller att det taxerade byggnadsvärdet vid avyttringstillfället uppgått eller rätteligen bort uppgå till minst 10 000 kr. Även om byggnadsvärdet understigit detta belopp, medges avdrag för de år som byggnaden faktiskt utnyttjats som stadigvarande bostad.

Realisationsförlust

Vid beräkning av realisationsförlust får ingångsvärdet inte beräknas enligt den s. k. 20-årsregeln eller arvsregeln ovan. Inte heller får någon indexuppräkning ske. Vidare medges inte heller något 3 000–kronorsavdrag.

Skatteflyktsbestämmelser m. m.

I punkten 2 a tjugonde stycket av anvisningarna till 36 § KL finns särskilda bestämmelser avseende fastighet som säljs till fåmansföretag av delägare. Vidare finns i 35 § 3 mom. sjunde stycket KL särskilda bestämmelser vid överlåtelse av fastighet till aktiebolag etc. av någon som har bestämmande inflytande över bolaget.

Uppskov med realisationsvinstbeskattningen av fastighet

Uppskov med beskattningen kan medges i enlighet med bestämmelserna i 35 § 2 mom. KL och lagen (1968:276) om uppskov i vissa fall med beskattning av realisationsvinst. Tidigare medgavs uppskov bara vid vissa fall av tvångsöverlåtelser. Genom lagändring år 1976 har rätt till uppskov även införts för vissa fall av frivilliga försäljningar.

I 35 § 2 mom. andra stycket KL anges i vilka fall uppskov kan erhållas vid *tvångsavyttringar*. Som förutsättning för uppskov gäller i samtliga dessa fall dels att den skattskyldige förvärvat eller avser att förvärva en jämförlig ersättningsfastighet, dels att realisationsvinsten uppgått till minst 3 000 kr.

Vid *frivilliga* avyttringar av jordbruksfastighet eller schablontaxerad villafastighet gäller för uppskov att samtliga nedan uppräknade förutsättningar är uppfyllda.

1. Säljaren måste vara en fysisk person.
2. Han skall ha varit mantalsskriven på den avyttrade fastigheten.
3. Han skall skaffa en ersättningsfastighet på vilken han mantalsskrivs. Uppskov medges också om den skattskyldige på förvärvad eller egen fastighet utför ny-, till- eller ombyggnad i den omfattning som behövs för att erhålla en ersättningsfastighet.
4. Ersättningsfastighet avseende villafastighet måste i regel anskaffas inom tre år och avseende jordbruksfastighet inom fyra år efter försäljningsåret. Om särskilda skäl finns kan RSV medge att tidsfristen förlängs med tre år.
5. Den framräknade realisationsvinsten måste uppgå till minst 15 000 kr.
6. Realisationsvinsten måste även överstiga 10 % av försäljningspriset efter avdrag för försäljningskostnaden.

Fråga om uppskov handläggs av skatterätten i det län där den avyttrade fastigheten ligger och ansökan skall vara inkommen dit senast året efter det år då realisationsvinsten deklarerats eller bort deklareras.

Om ersättningsfastighet anskaffas inom föreskriven tid men till ett belopp som understiger nettoförsäljningspriset för den avyttrade fastigheten, medges inte fortsatt uppskov för den del av realisationsvinsten som motsvarar mellanskillnaden.

Beskattning av det medgivna uppskovsbeloppet aktualiseras först när ersättningsfastigheten i sin tur avyttras. Vid den därpå följande realisationsvinstberäkningen skall uppskovsbeloppet återföras. Detta sker genom att det sammanlagda omkostnadsbeloppet, efter indexuppräkning, minskas med tidigare medgivet uppskovsbelopp.

Som komplement till uppskovsbestämmelserna finns särskilda bestämmelser avseende realisationsvinst vid försäljning av i rörelse använd fastighet. Dessa återfinns i lagen (1967:752) om avdrag vid inkomsttaxeringen för avsättning till fond för återanskaffning av fastighet.

11.4.3 *Avyttring av aktier m. m.*

Reglerna om realisationsvinstbeskattning vid avyttring av aktier gäller också för andel i aktiefond, delbevis eller teckningsrätt till aktie, andel i ekonomisk förening eller handelsbolag samt vissa andra jämförliga rättigheter.

Delvis olika regler gäller för aktier som innehafts mindre än två år (nya aktier) och för aktier som innehafts två år eller mera (äldre aktier). Beträffande nya aktier beskattas hela realisationsvinsten medan beträffande äldre aktier endast 40 % av vinsten är skattepliktig. Vid tvångsförsäljning beskattas alltid bara 40 % av vinsten. Vid benefika fång skall man vid beräkning av innehavstiden utgå från närmast föregående onerösa fång. Delbevis eller teck-

ningsrätter, som är knutna till tidigare aktieinnehav, anses förvärvade samtidigt som moderaktien.

Från den sammanlagda skattepliktiga realisationsvinsten under ett år vid försäljning av äldre aktier får avdrag göras med 500 kr. För sammanboende gifta skattskyldiga uppgår avdraget gemensamt till 500 kr.[3] Avdraget får inte överstiga den redovisade inkomsten av äldre aktier efter avdrag av eventuell förlust på sådana aktier.

Realisationsvinsten beräknas till skillnaden mellan försäljningspriset efter avdrag för provision och liknande kostnader och anskaffningskostnaden med tillägg för bl. a. provision, stämpelskatt o. d.

Beräkning av anskaffningskostnader

För nya aktier etc. räknas som anskaffningskostnad alltid det faktiska vederlaget vid förvärvet.

För äldre aktie eller andel bestäms enligt *huvudregeln* som anskaffningskostnad den genomsnittliga anskaffningskostnaden för samtliga äldre aktier eller andelar av samma slag som innehades vid avyttringstillfället.

Om försäljningen avsett äldre aktie som börsnoterats eller äldre andel i aktiefond, får anskaffningskostnaden i stället tas upp till hälften av försäljningssumman efter avdrag för provision o. d. Kan den skattskyldige göra *sannolikt* att en beräkning enligt huvudregeln leder till *högre* belopp, skall detta högre belopp anses som anskaffningskostnad. Framstår det å andra sidan som *uppenbart* att en beräkning enligt huvudregeln leder till *lägre* belopp, skall detta lägre belopp anses som anskaffningskostnad.[4] Särskilda övergångsbestämmelser för beräkning av anskaffningskostnad finns dessutom för aktier m. m. som vid lagens ikraftträdande innehafts fem år eller mera.

Realisationsförlust

Realisationsförlust för aktier beräknas enligt samma grunder som realisationsvinst.

Särskilda bestämmelser

För avyttring av aktier i fåmansföretag och s. k. vinstbolag eller överlåtelse inom koncern och intern aktieöverlåtelse finns särskilda bestämmelser i 35 § 3 mom. KL. I anvisningarna till 36 § KL återfinns vidare speciella bestämmelser avseende s. k. terminsaffärer, blankningsaffärer och switchrätter.

[3] I prop. 1977/78:60 föreslås att beloppet höjs till 1 000 kr.

[4] I prop. 1977/78:60 föreslås att sistnämnda regel upphävs så att den skattskyldige får en ovillkorlig rätt att använda schablonregeln.

11.4.4 *Avyttring av annan lös egendom*

Till denna grupp räknas bl. a. obligationer, konst, frimärken, aktier eller andelar i s. k. äkta bostadsaktiebolag resp. bostadsföreningar samt övrig lös egendom. Förutsättning för realisationsvinstbeskattning av sådan egendom är att den förvärvats genom köp, byte eller därmed jämförligt fång. Skat-

teplikten är tidsbegränsad till egendom som innehafts mindre än fem år. Vid tvångsförsäljning beskattas eventuell vinst endast under förutsättning att det skäligen kan antas att avyttring ändå skulle skett.

Vissa undantag från bestämmelsen att skatteplikt bara kan inträda på grund av onerösa fång gäller när förvärvet skett genom gåva från äkta make eller släkting eller genom bodelning. I dessa fall går man, enligt vad som närmare anges i 35 § 4 mom. andra stycket KL, vid bestämmandet av innehavstid tillbaka till det tidigare förvärvet.

Vid beräkning av realisationsvinst får man från den erhållna likviden dra av alla omkostnader för förvärvet och avyttringen. Såsom skattepliktig realisationsvinst räknas, om egendomen innehafts

mindre än 2 år	100 % av vinsten
2 år men mindre än 3 år	75 % av vinsten
3 år men mindre än 4 år	50 % av vinsten
4 år men mindre än 5 år	25 % av vinsten

Vid avyttring av egendom som innehafts fem år eller mera blir eventuell vinst helt skattefri.

Realisationsförlust beräknas efter samma regler som realisationsvinst.

11.4.5 *Statistik*

Något aktuellt material som visar storlek och fördelning av enbart realisationsvinster föreligger inte. För att få en uppfattning härom får man använda sig av det statistiska materialet för inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet. Utöver realisationsvinster ingår här även bl. a. vissa restituerade skatter och avgifter. Till övervägande del utgörs dock inkomsterna i detta inkomstslag av skattepliktig realisationsvinst. Det bör emellertid framhållas att undersökningar som verkställts av realisationsvinstkommittén (SOU 1975:53) visat att inkomster i betydande omfattning felaktigt redovisats i detta inkomstslag.

Vid 1976 års taxering redovisade drygt 88 000 skattskyldiga inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet. Av *tabell 11.3* framgår hur inkomsterna fördelar sig på olika inkomstklasser. Tabellen visar att både andelen skattskyldiga, som har inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet, och den genomsnittliga inkomsten av tillfällig förvärvsverksamhet i stort sett ökar med bruttoinkomsten (som då naturligtvis utgörs av bl. a. denna inkomst). I *tabell 11.4* visas hur totala summan inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet ökat under senare år.

Det är inte möjligt att göra någon rättvisande beräkning av den skatt som belöper på realisationsvinsterna, eftersom beskattningen därav är ett led i den vanliga inkomstbeskattningen och den därför är beroende av den skattskyldiges övriga inkomster och avdrag. Härtill kommer de möjligheter till uppskov som föreligger i fråga om realisationsvinst vid fastighetsförsäljning och som betydligt utökats år 1976. De i statistiken redovisade inkomsterna kan därigenom i åtskilliga fall komma att föranleda beskattning först många år senare eller t. o. m. helt undgå beskattning.

Tabell 11.3 Medelvärden och antal samt relativa fördelningar för fysiska personer som har inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet[a] (taxeringsåret 1976)

Brutto-inkomst 1 000 kr	1 Antal individer i populationen	2 Antal som har inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet	3 2 i % av 1	4 Medelvärde för dem som har inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet, kr	5 Summa inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet, milj. kr
0– 10	860 137	3 047	0,4	769	2
10– 20	1 096 588	12 207	1,1	3 249	40
20– 30	821 628	6 268	0,8	2 368	15
30– 40	890 885	8 850	1,0	2 227	20
40– 50	959 909	12 780	1,3	2 369	30
50– 60	527 806	10 727	2,0	7 874	84
60– 80	390 014	13 946	3,6	7 756	108
80–100	119 443	6 758	5,7	11 121	75
100–500	111 948	13 214	11,8	22 988	304
500–	744	417	56,0	299 187	125
Summa	5 779 102	88 214	1,5	9 104	803

[a] Uppgifterna baserar sig på tabell 12 i RRV:s taxeringsstatistiska undersökning, SM N 1977:13.

Tabell 11.4 Förändring av summan inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet taxeringsåren 1972–1977[a], milj. kr

Taxeringsår	Totalsumma	Därav för fysiska personer
1972	397	325
1973	471	394
1974	626	521
1975	794	686
1976	1 099	890
1977	1 256	1 040

[a] Uppgifterna grundar sig på det faktiska taxeringsutfallet.

11.5 Överväganden

Sedan länge har det ansetts att inkomst av kapital ger en större skatteförmåga än inkomst av arbete. Tidigare beaktades detta genom att en viss andel (ursprungligen en sextiondel) av förmögenheten lades till inkomsten. Vid sidan därav infördes senare en beskattning som grundade sig direkt på förmögenheten. Genom lagstiftning år 1947 fick förmögenhetsbeskattningen i huvudsak sin nuvarande utformning.

Trots denna utformning har det emellertid varit en grundläggande tanke att skatten skulle kunna betalas med den löpande inkomsten utan att för-

mögenheten behövde tas i anspråk. För detta krävs uppenbarligen att den totala skatten understiger inkomsten med åtminstone så stort belopp att tillräckligt utrymme lämnas för den skattskyldiges levnadskostnader. Särskilda begränsningsregler har därför alltid funnits vid denna utformning av förmögenhetsbeskattningen. Till en början innebar dessa regler i huvudsak att förmögenheten skulle tas upp högst till ett belopp som motsvarade tjugofem (senare trettio) gånger inkomsten. Senare infördes regler av principiellt likartad innebörd som den nuvarande 80/85-procentregeln.

Genom lagstiftning år 1970 skedde den senaste skärpningen av förmögenhetsskatten och begränsningsregeln fick i huvudsak sitt nuvarande innehåll. Kapitalskatteberedningen hade i sitt betänkande Kapitalbeskattning (SOU 1969:54) föreslagit en ytterligare skärpning i fråga om större förmögenheter, innebärande en beskattning efter 3 % för förmögenheter över 1 500 000 kr. Departementschefen uttalade emellertid (prop. 1970:71) att en sådan beskattning kunde antas i regel sakna praktisk betydelse med hänsyn till verkningarna av den av honom samtidigt föreslagna 80/85-procentregeln.

De företagna skatteskärpningarna ansågs emellertid trots begränsningsregeln träffa det arbetande kapitalet i mindre och medelstora s. k. familjeföretag alltför hårt. Provisoriska skattelättnader infördes därför samtidigt i fråga om förmögenhets- och arvsbeskattning av kapital, nedlagt i rörelse eller jordbruk.

Kapitalskatteberedningen föreslog i betänkandet Teknisk översyn av kapitalbeskattningen (SOU 1971:46) att permanenta regler för familjeföretagens skattelättnader skulle införas. Nuvarande principer antogs efter förslag framlagda i propositionerna 1974:98 (förmögenhets- och arvsbeskattningen) och 1974:185 (gåvobeskattningen).

Vid behandlingen av prop. 1974:98 begärde riksdagen att företagsskatteberedningen skulle få tilläggsdirektiv att utreda möjligheterna till ändringar i kapitalbeskattningen i syfte att underlätta små och medelstora företags problem med avseende på kapitalbeskattningen i samband med bl. a. generationsväxlingar i företagen.

Sedan företagsskatteberedningen den 28 juni 1974 erhållit tilläggsdirektiv i enlighet med riksdagens önskemål, utarbetade en arbetsgrupp inom beredningen promemorian Särskilda skattelättnader för familjeföretag (Ds Fi 1976:10), vilken beredningen utan eget ställningstagande överlämnade den 12 oktober 1976.

I prop. 1977/78:40, bilaga 3, föreslås bl. a. att förmögenhet som är nedlagd i rörelse eller jordbruk (inkl. skogsbruk) får tas upp till 30 % av substansvärdet. Förmögenheten får dock ej tas upp till lägre värde än som motsvarar taxeringsvärdet för vissa tillgångar – mark samt i fråga om jordbruk även växande skog, bostadsbyggnader och s. k. överbyggnader – efter avdrag för på dessa tillgångar belöpande skulder.

Frågan om särskilda lättnader vid kapitalbeskattningen beträffande egendom som är nedlagd i rörelse eller jordbruk har således varit föremål för utredning i särskild ordning och lagstiftning under hela den tid vårt arbete pågått. Förslag till ytterligare ändringar har nyligen framlagts. Härigenom har våra möjligheter till närmare överväganden begränsats.

Vi delar den bedömning som kommit till uttryck i 80/85-procentregeln, nämligen att den sammanlagda skatten på inkomst och förmögenhet i princip

inte bör överstiga en bestämd andel av den löpande inkomsten. Anledning att höja denna andel utöver vad som följer av nuvarande bestämmelser föreligger enligt vår mening inte.

I fråga om stora förmögenheter skulle, som departementschefen uttalade år 1970, en skatteskärpning i regel sakna praktisk betydelse. Utrymmet för sådana har snarast minskat genom höjningarna av de kommunala utdebiteringarna och av skattesatserna i de högsta inkomstskikten i statsskatteskalan. En skatteskärpning som skulle träffa endast mindre förmögenheter bör av fördelningsmässiga skäl inte ske. Med hänsyn till de särskilda åtgärder som ansetts nödvändiga för att underlätta små och medelstora företags problem med avseende på kapitalbeskattningen är det vidare uppenbart att en skatteskärpning som drabbar dessa inte kan komma i fråga.

Vi anser således att någon skärpning av kapitalbeskattningen genom ändringar av skatteskalorna eller 80/85-procentregeln inte bör ske. Vi föreslår inte heller någon allmän lättnad. Vi behandlar i avsnitt 13.2 frågan huruvida ett inflationsskydd för skatteskalorna bör införas.

Kritik har riktats mot rådande realisationsvinstbeskattning. Därvid har i fråga om fastigheter särskilt framhållits att indexuppräkningen av ingångsvärdet m. m. leder till opåkallade skattelättnader i den mån förvärvet finansierats med upplånade medel. Enligt vår mening är denna fråga en del av ett större problemkomplex, som rör principerna för bestämningen av vissa slag av intäkter och kostnader vid inflation och som vi behandlar i avsnitt 13.1 nedan.

12 Mervärdeskatten

12.1 Inledning

Sedan den 1 januari 1969 utgår en generell omsättningsskatt på den privata och offentliga konsumtionen av varor och tjänster i Sverige i form av mervärdeskatt enligt lagen (1968:130) om mervärdeskatt (senast ändrad 1977:291). Mervärdeskatt har införts också i Belgien, Danmark, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Västtyskland och Österrike.

Mervärdeskatten som beskattningsprincip innebär, att varje skattskyldig skall redovisa skatt på det mervärde som uppkommer i hans verksamhet. Detta resultat uppnås på följande sätt. Var och en som yrkesmässigt deltar i produktions- eller distributionsprocessen skall i princip vara skattskyldig. Den skattskyldige skall lägga mervärdeskatt till det vederlag han betingar sig av sina kunder eller uppdragsgivare. Denna skatt, utgående mervärdeskatt, skall redovisas till skattemyndigheterna. Vid redovisningen får avdrag göras för den skatt som den skattskyldige i sin tur blivit påförd vid sina inköp eller förvärv för verksamheten, ingående mervärdeskatt. Skillnaden mellan utgående och ingående skatt, dvs. skatt på mervärdet i verksamheten, skall betalas in till beskattningsmyndigheten. Skatteuppbörden är alltså fördelad på flera skattskyldiga som ingår i en produktions- och distributionskedja. Genom att rätt föreligger till avdrag för ingående skatt kommer den skatt som konsumenten får betala vid inköp att bli densamma som om endast det sista ledet i kedjan vore skattskyldigt.

Mervärdeskatten i Sverige har utformats med sikte på att verka neutral i såväl konsumtions- som konkurrenshänseende. Därmed avses att skatten inte skall inverka på konsumenternas val av konsumtionsobjekt och inte heller påverka näringslivets konkurrensförhållanden eller organisationsformer. För att detta syfte skall uppnås krävs

- att beskattningsområdet är så vidsträckt som möjligt,
- att enhetlig skattesats tillämpas,
- att skattskyldigheten omfattar samtliga led i produktions- och distributionsprocessen,
- att de skattskyldigas rätt till avdrag för ingående skatt är generell och således omfattar förvärv av såväl omkostnads- som investeringskaraktär,
- att importen av varor beskattas likvärdigt med inhemska varor,
- att den svenska exporten inte belastas med någon mervärdeskatt.

Samtliga mervärdeskattesystem kännetecknas av en strävan efter konsumtions- och konkurrensneutralitet. Tidigare skattesystem, politiska förhållanden m. m. innebär dock att avsteg i olika grad gjorts från denna neutralitetstanke. Som ett exempel härpå kan nämnas, att samtliga länder utom Sverige, Danmark och Norge infört lägre skattesats på livsmedel än på andra varor eller undantagit livsmedel från beskattningen. Som jämförelse bör nämnas att Sverige, Danmark och Norge infört subventioner för baslivsmedel. Det lågbeskattade området varierar mellan länderna men omfattar alltid baslivsmedel.

12.2 Utformningen av mervärdeskatten i Sverige

Den svenska mervärdeskatten träffar yrkesmässig omsättning inom landet av skattepliktiga varor, tjänster och vissa byggnader. Samtliga varor är, med särskilt angivna undantag, skattepliktiga medan skatteplikten för tjänster omfattar endast särskilt uppräknade sådana.

Bland de varor, som ej är skattepliktiga märks fiskefartyg, vissa skepp och flygplan, dagstidningar, läkemedel i vissa fall och energiskattebelagda bränslen m. m.

Omsättning av sådana varor räknas som yrkesmässig och medför rätt till avdrag för den mervärdeskatt som belastar förvärv för verksamheten. Andra varor, t. ex. begagnade personbilar, är visserligen skattefria men ger inte heller rätt till avdrag för ingående mervärdeskatt. Även på tjänsteområdet finns samma skillnad.

Utanför beskattningsområdet för mervärdeskatten faller bl. a. bostadsupplåtelser, hälsovård, sjukvård, banktjänster, försäkringstjänster, nöjen, persontransporter och teletjänster.

Skatt utgår efter en enhetlig skattesats. När mervärdeskatten infördes den 1 januari 1969 utgjorde skattesatsen 10 % men höjdes den 1 januari 1971 till 15 %. Under tiden den 1 april – den 15 september 1974 var skattesatsen av konjunkturpolitiska skäl nedsatt till 12 %. Den 1 juni 1977 höjdes skattesatsen till 17,1 %.

Skatten beräknas på ett beskattningsvärde som utgöres av priset för det skattepliktiga objektet med skattens belopp inräknat. I utländska mervärdeskattesystem beräknas skatten i stället på priset före skatt. Beräknad på detta sätt är skattesatsen i Sverige numera 20,63 %.

I vissa fall beräknas mervärdeskatt på reducerade beskattningsvärden. Detta innebär att gällande skattesats appliceras på endast en del av priset för det skattepliktiga objektet. I fråga om hotell- och serveringstjänster, monteringsfärdiga hus och flertalet tjänster på fast egendom gäller att beskattningsvärdet utgör endast 60 % av priset med skattens belopp inräknat. När det gäller tjänster på väg, gata, bro, andra yttre markarbeten samt arkitekttjänster, sker motsvarande reduktion till 20 %.

De angivna reduceringsreglerna motsvarar i praktiken skattesatserna 10,26 resp. 3,42 % eller, beräknat på priset före skatt, 11,43 resp. 3,54 %.

De skattskyldiga redovisar mervärdeskatt i särskilda deklarationer för redovisningsperioder som vanligen omfattar två kalendermånader. Beroende

på omsättningen i verksamheten kan redovisningsperioderna i stället vara fyra kalendermånader eller halvt eller helt kalenderår.

Skatten inbetalas, samtidigt som deklaration lämnas, senast den 5 i andra månaden efter utgången av redovisningsperioden.

Beskattningsmyndigheter är länsstyrelserna när det gäller mervärdeskatt vid omsättning inom landet och tullmyndigheterna vid import. Riksskatteverket är central förvaltningsmyndighet med uppgift bl. a. att åstadkomma en enhetlig och likformig tillämpning av skatten.

Mervärdeskatten är f. n. föremål för teknisk översyn av mervärdeskatteutredningen (Fi 1971:05). Utredningen har hittills i tre delbetänkanden lämnat förslag till ändringar av i huvudsak skatteteknisk natur. Ett slutbetänkande väntas från utredningen under år 1978.

En mer allmän diskussion av mervärdeskattens verkningar och olika principiella alternativ redovisas av företagsskatteberedningen.

Vi har därför begränsat vår behandling av mervärdeskatten till en bedömning av de effekter som ett borttagande eller en sänkning av mervärdeskatten på livsmedel skulle ha från såväl fördelningspolitisk som administrativ synpunkt och i jämförelse med nuvarande livsmedelssubventioner.

12.3 De fördelningspolitiska effekterna m. m.

12.3.1 *Förutsättningar m. m.*

I den politiska debatten har sedan lång tid tillbaka framförts krav på mer eller mindre långt gående åtgärder i syfte att minska konsumenternas kostnader för livsmedel. Det oftast återkommande kravet synes vara att mervärdeskatten på livsmedel skall slopas eller sättas ned. Samma krav har rests i Danmark och Norge, vilket kan ses mot bakgrund av att även dessa två länder har en enhetlig mervärdeskattesats.

Detta krav synes i första hand vara grundat på tanken att en sänkning av skatten på livsmedel, ev. i samband med andra åtgärder, skulle gynna vissa hushållsgrupper mer än andra. Åtgärden skulle alltså ha en påtaglig inverkan på fördelningen av de ekonomiska resurserna mellan olika hushållsgrupper. Både i Sverige och i andra länder har undersökts om så verkligen är fallet. Undersökningar av sådant slag förutsätter att det finns uppgifter om konsumtionsutgifterna och konsumtionsstrukturen för privata hushåll med olika sammansättning och disponibel inkomst. De uppgifter härom som finns tillgängliga är av naturliga skäl inte exakta. De bygger på konsumtionsundersökningar som är flera år gamla. När det gäller svenska förhållanden grundas uppgifterna i följande avsnitt på de hushållsbudgetundersökningar som med vissa intervaller görs genom statistiska centralbyråns försorg. Den senaste tillgängliga undersökningen av detta slag avser förhållandena år 1969.

När det gäller utredningens undersökning av mervärdeskatteeffekterna har den disponibla inkomsten, för att motsvara samma köpkraft som år 1969, framskrivits till år 1977 med utgångspunkt i ökningen av konsumentprisindex. Konsumtionsmönstret har antagits vara detsamma år 1977 som

år 1969. Hänsyn har dock tagits till att prisindex ökat olika mycket för olika varugrupper. Beräkningarna har gjorts under antagande om att konsumenterna köper samma mängd av olika varor och tjänster oavsett hur de inbördes prisrelationerna mellan olika varugrupper förändras. Det bör betonas att de olika antaganden som sålunda måst göras medför att resultaten måste tolkas med försiktighet.

Införandet av en lägre skattesats på livsmedel skulle, om den beaktas vid prissättningen, självfallet leda till lägre konsumentpriser på livsmedel. Skattenedsättningen innebär då en kostnadsminskning för alla som köper livsmedel, i fortsättningen kallad skatteminskning. Skatteminskningens storlek kan beräknas på olika sätt.

Skatteminskningens absoluta storlek varierar för olika hushåll med värdet av deras livsmedelsinköp.

Skatteminskningens relativa betydelse för ett hushåll kan mätas mot hushållets disponibla inkomst eller konsumtionsutgifter. Ju större del av den disponibla inkomsten eller konsumtionsutgifterna som används för inköp av livsmedel desto större blir skatteminskningen, uttryckt i procent av den disponibla inkomsten eller konsumtionsutgifterna.

I det följande behandlar utredningen de fördelningspolitiska effekterna av sänkt mervärdeskatt på livsmedel. När uttrycket skatteminskning används avses därmed endast den direkta effekten av att mervärdeskatten på livsmedel sänks, om inte annat särskilt sägs.

12.3.2 *Skatteminskningens absoluta storlek*

Av den undersökning av mervärdeskattens betydelse för olika hushåll som utredningen gjort framgår att hushållens utgifter för livsmedel ökar med *hushållets storlek,* vilket visas i *tabell 12.1.*

Den förhållandevis ringa ökning av mervärdeskatten på livsmedel som tillkomsten av två barn medför vid jämförbara disponibla inkomster kan – under förutsättning att grundmaterialet är korrekt – bero på att konsumtionsvolymen visserligen ökar men att en övergång samtidigt sker till billigare livsmedel. Utrymmet för en ökning av livsmedelskonsumtionens värde begränsas självfallet av att även annan konsumtion, t. ex. av kläder och bostad, ökar när hushållets storlek ökar.

Den svenska undersökningen bekräftas av utländska undersökningar av effekterna av sänkt mervärdeskatt på livsmedel. Sådana undersökningar har gjorts i fråga om Danmark,[1] Nederländerna,[2] Frankrike[3] och Norge.[4] I vissa av dessa undersökningar – avseende Danmark och Norge – beräknas även effekterna av kompletterande åtgärder, t. ex. höjning av mervärdeskatten på andra varor, ändrade barnbidrag eller ändrade livsmedelssubventioner.

Helt naturligt visar dessa undersökningar att de kompletterande åtgärderna, beroende på deras art, kan förstärka, minska eller eliminera effekterna av enbart sänkt mervärdeskatt på livsmedel. Som exempel kan nämnas att kombinationen sänkt mervärdeskatt på livsmedel och höjd mervärdeskatt på hushållskapitalvaror enligt den norska undersökningen i NOU 1975:67 skulle leda till större skatteminskning för hushåll med många medlemmar jämfört med andra hushåll än enbart sänkt mervärdeskatt på livsmedel.

Utredningens undersökning visar vidare att hushållens utgifter för livs-

[1] Undersökningen är publicerad av finansministeriet 1973.

[2] Undersökningen ingår i "Budgetäre, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen der Harmonisierung der Mehrwertsteuersätze in der EWG", Reihe wettbewerb Rechtangleichung 1970 nr 16.

[3] Undersökningen är publicerad i "Statistiques & etudes financiers" 1972/5.

[4] I fråga om Norge föreligger tre undersökningar, en publicerad som nr 42 i serien Artiklar fra statistisk sentralbyrå, en redovisad i särskild bilaga 2 till "St. meld. nr 79 for 1972/73, Revidert nasionalbudsjett nr 73" och en ingående i Norges offentlige utredninger (NOU) 1975:67 Merverdiavgiftssystemet.

Tabell 12.1 Storleken av mervärdeskatten på livsmedel när årsinkomst och disponibel inkomst varierar. År 1977

Årsinkomst, kr	Hushållstyp	Disponibel inkomst, kr	Mervärdeskatt på livsmedel	
			Kr	I % av disponibel inkomst
20 000	1	18 145	765	4,22
	2	28 395	1 428	5,03
	3	20 905	1 119	5,35
	4	27 805	1 399	5,03
	5	20 670	1 107	5,36
	6	28 150	1 416	5,03
40 000	1	29 640	1 154	3,89
	2	41 240	1 941	4,71
	3	32 400	1 682	5,19
	4	40 200	1 957	4,87
	5	33 830	1 702	5,03
	6	42 340	1 992	4,70
60 000	1	36 880	1 316	3,57
	2	47 925	2 100	4,38
	3	38 680	1 883	4,87
	4	46 360	2 106	4,54
	5	45 030	2 046	4,54
	6	53 690	2 352	4,38
80 000	1	43 125	1 399	3,24
	2	51 081	2 155	4,22
	3	44 925	2 041	4,54
	4	49 101	2 071	4,22
	5	56 520	2 373	4,20
	6	62 096	2 519	4,06
100 000	1	47 970	1 401	2,92
	2	55 190	2 149	3,89
	3	49 770	2 100	4,22
	4	53 670	2 089	3,89
	5	66 280	2 581	3,89
	6	71 285	2 660	3,73
150 000	1	58 150	1 510	2,60
	2	65 450	2 230	3,41
	3	59 950	2 334	3,89
	4	63 850	2 279	3,57
	5	83 750	2 718	3,25
	6	89 075	3 035	3,41

1. Ensamstående utan barn. – 2. Ensamstående med 2 barn. – 3. Gifta eller sammanboende utan barn, 1 inkomsttagare. – 4. Gifta eller sammanboende med 2 barn, 1 inkomsttagare. – 5. Gifta eller sammanboende utan barn, 2 inkomsttagare. – 6. Gifta eller sammanboende med 2 barn, 2 inkomsttagare.

medel ökar även med den disponibla inkomsten, se tabell 12.1. Delas hushållen upp i typer efter storlek ökar skattebelastningen på likartat sätt med den disponibla inkomsten i varje hushållstyp. Sänkt mervärdeskatt på livsmedel skulle alltså ge större skatteminskning i kronor räknat för ett hushåll med hög disponibel inkomst än för ett hushåll med låg disponibel inkomst.

De danska och norska undersökningarna visar samma resultat.

12.3.3 *Skatteminskningens relativa storlek*

När mervärdeskatten på livsmedel sätts i relation till den disponibla inkomsten visar utredningens undersökning att hushåll med låg disponibel inkomst använder en större del av denna inkomst för inköp av livsmedel än hushåll med hög disponibel inkomst. Detta visas i *tabell 12.2*. Av tabellen framgår bl. a. att ett hushåll med disponibel inkomst om 20 000 kr använder 5,01 % av inkomsten för att betala mervärdeskatt på livsmedel medan motsvarande siffra för den som har fyra gånger så hög inkomst är 3,84 %.

Vidare visar den svenska undersökningen (se tabell 12.1) att mervärdeskatten, uttryckt i förhållande till den disponibla inkomsten, ökar med antalet hushållsmedlemmar. Vid en disponibel inkomst på 41 240–43 125 kr utgör mervärdeskatten på livsmedel 3,24 % för en ensamstående utan barn (årsinkomst 80 000 kr), 4,71 % för en ensamstående med två barn (årsinkomst 40 000 kr) och 4,70 % för gifta eller sammanboende, varav båda är inkomsttagare, med två barn (årsinkomst 40 000 kr).

I Västtyskland har gjorts en undersökning som visar samma bild som den svenska undersökningen.[5]

I den danska undersökningen noteras att en sänkning av mervärdeskatten på livsmedel kombinerad med en höjning av mervärdeskatten i övrigt skulle ge en skatteminskning, mätt i procent av den disponibla inkomsten, som i huvudsak ökar med antalet barn och minskar med stigande inkomst.

Den senaste norska undersökningen (NOU 1975:67) visar att en sänkning av mervärdeskatten på livsmedel kombinerad med slopade livsmedelssubventioner ger en skatteminskning för ensamstående som stiger med konsumtionsutgifterna från 0,9 till 4,0 % av dessa och med bruttoinkomsten från 0,6 till 2,0 % av denna. För gift par med tre barn ger samma åtgärd en skattehöjning vid låga inkomster (25 000 kr) på 3,2 % av konsumtionskostnaderna och 3,1 % av bruttoinkomsten. Vid höga inkomster (100 000 kr) inträder en skatteminskning på 0,8 resp. 0,5 %. Om kraftigt höjd skatt på privata kapitalvaror kombineras med sänkt mervärdeskatt på livsmedel och oförändrad skatt på annan konsumtion uppkommer den största skatteminskningen för gift par med fyra barn (1,3 % av konsumtionskostnaderna

Tabell 12.2 Mervärdeskattens storlek i olika inkomstklasser disponibel inkomst år 1977. Genomsnittliga värden för samtliga hushållstyper

Disponibel inkomst, kr	Livsmedel		
	Konsumtionsutgift, kr	Därav mervärdeskatt, kr	Mervärdeskatt i % av disponibel inkomst
15 000	4 656	755	5,03
20 000	6 178	1 002	5,01
30 000	8 355	1 356	4,52
40 000	10 968	1 780	4,45
50 000	12 605	2 045	4,09
60 000	15 630	2 536	4,23
70 000	17 724	2 876	4,11
80 000	18 920	3 070	3,84
100 000	21 910	3 555	3,56
120 000	27 012	4 383	3,65

[5] Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung "Wochenbericht" 21/72.

och 1,4 % av bruttoinkomsten). Skatteminskningen avtar dels med stigande inkomst, dels med minskande hushåll. För ensamstående uppkommer vissa skattehöjningar, som mest 1,2 resp. 0,6 % vid inkomst om 100 000 kr. Tidigare norska undersökningar bekräftar dels tendensen, dels att det genomgående är fråga om små skatteändringar.

12.3.4 *Nedsättning av mervärdeskatt på baslivsmedel*

I avsnitt 12.4 behandlas effekterna för de enskilda konsumenterna av nu utgående subventioner av konsumentpriserna på vissa baslivsmedel. Av materialet framgår att subventionernas storlek varierar endast obetydligt med inkomstens storlek men påverkas betydligt av barnantalet. Sänkt mervärdeskatt på samma varusortiment skulle i princip – men inte till storleken – få samma effekt.

12.4 Livsmedelssubventioner

I flertalet utländska mervärdeskattesystem tillämpas lägre skattesats på livsmedel än på andra varor. Endast Danmark och Norge har liksom Sverige valt att tillämpa en i princip enhetlig skattesats.

En nedhållande effekt på livsmedelspriserna i konsumentledet kan uppnås även på annat sätt. I Sverige, Danmark och Norge utgår sedan några år tillbaka statliga subventioner för vissa baslivsmedel i syfte att hålla tillbaka konsumentprisernas stegring eller direkt sänka konsumentpriserna. Ett sådant system synes förutsätta att produktionen eller distributionen av de varor som skall subventioneras i åtminstone något led är begränsad till ett fåtal företag eller andra inrättningar. Så är fallet i fråga om vissa baslivsmedel i Sverige, Danmark och Norge.

1972 års jordbruksutredning har i sitt huvudbetänkande Översyn av jordbrukspolitiken (SOU 1977:17) behandlat bl. a. prispolitikens och prisregleringens effekter för konsumenterna och för statens kostnader.

Jordbruksutredningen anger att statens direkta kostnader över budgeten för livsmedelssubventionerna har ökat från 450 milj. kr per år till mer än 3 300 milj. kr per år vid den subventionsnivå som gäller efter den 1 januari 1977. Härtill kommer att statens intäkter av mervärdeskatten reducerats. Vidare kan överföringen av införselavgiftsmedel till prisregleringen till större delen uppfattas som livsmedelssubventionering. Dessa medel uppgår för närvarande till cirka 288 milj. kr. Vidare förekommer budgetutbetalning i syfte att stödja jordbruket i norra Sverige, för budgetåret 1976/77 96 milj. kr, främst i form av pristillägg på mjölk, kött och fläsk.

Jordbruksutredningen anför vidare att de totala livsmedelsutgifterna genom livsmedelssubventioneringen har kunnat sänkas med 8–9 % och utgifterna för de berörda livsmedlen med ca 17 %. Om man i stället för att sänka konsumentpriserna på vissa baslivsmedel med hjälp av budgetmedel hade befriat dessa livsmedel helt från mervärdeskatt, skulle konsumenternas utgifter ha minskat med 3 600 milj. kr per år. Bruttoinkomsteffekten från en sådan åtgärd skulle således enligt jordbruksutredningen ha blivit något

mindre än vad som uppnåtts med nuvarande livsmedelssubventioner.

Räknat per person motsvarar de nuvarande subventionerna över budgeten en utgiftsminskning – *bruttoinkomsteffekt* – på närmare 500 kr/år.

Jordbruksutredningen har inte närmare kunnat fastställa nuvarande subventioners *nettoinkomsteffekter* för olika konsumentgrupper, eftersom finansieringen inte finns klart angiven. På grundval av de studier som företagits av en världsmarknadsprislinjes effekter kan emellertid den bedömningen göras att vissa omfördelningseffekter uppnåtts till fördel för låginkomsttagare med stor konsumtion av subventionerade livsmedel (t. ex. vissa barnfamiljer).

För de livsmedel som erhåller livsmedelssubventioner anger jordbruksutredningen i *tabell 12.3*[6] de sänkningar av konsumentpriserna (januari 1977) som beräknas ha uppnåtts, jämfört med en situation utan subventioner.

Tabell 12.3 Aktuella och beräknade konsumentpriser i ett läge utan livsmedelssubventioner, januari 1977, öre/kg

Produkt	Subvention		Konsumentpris		Uppnådd prissänkning, %
	Exkl. moms	Inkl. moms	Med subv.	Utan subv.[a]	
K-mjölk	126	148	153	301	– 49
Ost	318	374	1 785	2 160	– 17
Mjölkpulver	142	167	. .	. .	. .
Nötkött	368	554[b]	2 800	3 354	– 17
Kalvkött	378	504[b]	2 850	3 354	– 15
Fårkött	630	741	. .	. .	. .
Fläsk	218	320[b]	1 950	2 270	– 14
Broiler	55	65	1 210	1 275	– 4
Matbröd	21	25	620	645	– 4

[a] Öresmarginalerna antas oförändrade.

[b] Inkl. omräkning till konsumtionssortimentets lägre beninnehåll.

Jordbruksutredningen konstaterar att utbetalningen av nuvarande livsmedelssubventioner från regleringsteknisk synpunkt inte medför några större problem.

I promemorian Livsmedelssubventioner (Ds Jo 1974:12) uttalade jordbruksutredningen bl. a. att en utvidgning av subventioneringen till nya produkter var praktiskt möjlig i de fall marknadsföringen var tillräckligt samlad i något av leden i kedjan från producent till konsument. Så torde vara fallet för spannmål, socker, fettråvaror och fjäderfäkött men inte för matpotatis och ägg.

Nuvarande mellanprislinje mot konsument bör enligt jordbruksutredningens uppfattning bibehållas. Den innebär fördelar av såväl jordbrukspolitisk som allmän- och fördelningspolitisk karaktär. Utredningen pekar därvid för konsumenternas del på att livsmedelsprisernas ökning kan dämpas under skeden med kraftig inflation och att vissa gynnsamma fördelningspolitiska effekter kan uppnås. Speciellt utsatta grupper såsom barnfamiljer och låginkomsttagare kan beredas fördelar om prisutvecklingen på för dem betydelsefulla livsmedel, främst konsumtionsmjölk, hålls tillbaka.

[6] Tabell 14.4 i SOU 1977:17.

12.5 Praktiska, administrativa och kontrolltekniska aspekter på sänkt mervärdeskatt på livsmedel

Av de länder som hittills infört mervärdeskatt har endast Sverige, Danmark och Norge valt att använda i princip en skattesats, som gäller för samtliga varor och tjänster. I Sverige har några avvikelser härifrån skett, vilka lett till samma resultat som om olika skattesatser tillämpats. Det gäller i första hand fastighetsområdet, på vilket särskilda reduceringsregler är tillämpliga. Dessa innebär i praktiken att skattesatserna blir 3,54 % resp. 11,43 % i stället för 20,63 %. Den mellersta procentsatsen tillämpas även på hotell- och serveringstjänster. Vidare gäller att vissa varor och tjänster helt undantagits från beskattning på så sätt att den som omsätter sådana skatteobjekt äger rätt till avdrag för ingående mervärdeskatt utan att därför vara skyldig att redovisa utgående mervärdeskatt. Detta undantag kan sägas motsvara en skattesats av 0 %. Den gäller t. ex. för vissa skepp, fiskefartyg, krigsmateriel, läkemedel, allmänna nyhetstidningar, bränslen och elektrisk kraft och vidare för vissa tjänster, däribland internationella transporter.

Det råder inget tvivel om att det är praktiskt möjligt att tillämpa två eller flera skattesatser i ett mervärdeskattesystem. Så sker i flertalet andra länder som infört mervärdeskatt. Det är dock lika klart att detta medför större svårigheter än tillämpningen av endast en skattesats. Bland dessa svårigheter kan nämnas gränsdragningen mellan hög- och lågbeskattade varor eller tjänster, mer omfattande arbete med t. ex. bokföring för skattskyldiga som får tillämpa mer än en skattesats och försvårad skattekontroll. Svårigheterna behandlas närmare i de följande avsnitten.

12.5.1 *Sänkt mervärdeskatt i alla led?*

Mervärdeskatteprincipen innebär att den verkliga beskattningen sker vid försäljning till konsument. Visserligen tas mervärdeskatt ut även vid försäljning i producent- och grossistledet men skatten utgör i dessa fall avdragsgill ingående mervärdeskatt hos kunden och innebär därför inte någon kostnad för denne.

För att syftet med en sänkning av mervärdeskatten – relativt sett lägre konsumentpriser på livsmedel – skall uppnås är det alltså i och för sig tillräckligt att skattesatsen sänks endast i detaljhandelsledet, dvs. vid försäljning till konsument. Ett sådant system kan erbjuda vissa fördelar, t. ex. någon begränsning av antalet skattskyldiga som skall tillämpa mer än en skattesats. Samtidigt uppkommer dock den nackdelen att de skattskyldiga tvingas avgöra om en viss försäljning sker till konsument eller till annan.

Även om de skattskyldiga i många fall utan särskild svårighet skulle kunna avgöra om kunden är en konsument eller ej, bör erfarenheterna från tillämpningen av den allmänna varuskatten beaktas.

Företagare i byggnadsbranschen ansågs då som konsumenter. De skulle köpa in sina varor med skatt och var inte skattskyldiga för sin egen verksamhet. Det förekom dock i stor utsträckning att t. ex. elentreprenörer inte endast utförde skattefria tjänster utan också sålde elektrisk materiel, hushållsmaskiner etc. i butik till konsument. Många sådana företagare kunde

då behandlas som skattskyldiga, varigenom de fick rätt att köpa in varor från tillverkare eller grossister utan skatt. För deras leverantörer medförde systemet påtagliga svårigheter, särskilt när det gällde att avgöra om en entreprenör var konsument eller ej i författningens mening.

Även om antalet skattskyldiga som berörs av den lägre skattesatsen därigenom ökar något, synes det innebära övervägande fördelar att låta den lägre skattesatsen gälla i alla led. I det följande behandlas därför endast detta alternativ.

12.5.2 *Det lågbeskattade varuområdet*

Avgränsningen av det lågbeskattade varuområdet måste göras med beaktande av flera krav. Det viktigaste kravet, med hänsyn till utredningens huvuduppgift, är att varuområdet avgränsas så att sänkningen av skatten ger största möjliga fördelningspolitiska effekt.

I avsnitt 12.3 har behandlats de fördelningspolitiska effekterna av sänkt eller slopad mervärdeskatt på ett vidsträckt livsmedelsområde. I avsnitt 12.4 har behandlats motsvarande effekter av nuvarande subventionering av vissa baslivsmedel. Även om materialet delvis är osäkert torde den slutsatsen kunna dras att den fördelaktigare fördelningspolitiska effekten uppnås om det lågbeskattade området får en snäv avgränsning till baslivsmedel. En sådan åtgärd synes vara neutral i förhållande till hushållens inkomster men ge starkare effekt när hushållsstorleken ökar. Av materialet kan dock inga säkra slutsatser dras i fråga om den gränsdragning som ger maximalt positiv effekt. Det synes dock rimligt att anta att det nu subventionerade varuområdet – mjölk, mejeriprodukter, kött och fläsk – skulle kunna utvidgas till att omfatta även t. ex. matpotatis, ägg och fjäderfäkött utan att man behöver befara någon större ändring av de fördelningspolitiska effekterna.

Ett annat krav som får ställas på avgränsningen av det lågbeskattade området är att den skall vara lätt att tillämpa i praktiken. Det torde, oavsett utformningen av det lågbeskattade livsmedelsområdet, bli mycket ovanligt att en skattskyldig omsätter endast sådana livsmedel. Det måste därför finnas en så långt möjligt klar och entydig gränsdragning mellan beskattningsområdena.

En sådan gränsdragning bör lättare kunna göras om det gäller ett litet antal varor än om det är fråga om ett vidsträckt livsmedelsområde. Om man skulle begränsa lågbeskattningen till t. ex. sådana mjölk- och mejerivaror som nu är subventionerade borde några större svårigheter med gränsdragningen inte behöva uppstå. Detsamma gäller övriga subventionerade livsmedel, även om det i vissa fall skulle bli svårt att skilja mellan den ursprungliga varan och förädlade produkter därav, t. ex. mellan kött och charkuterivaror. För nästan varje utvidgning som sedan görs av det lågbeskattade varuområdet uppkommer frågan om andra liknande eller vidareförädlade varor också skall omfattas av den lägre skattesatsen.

En snäv utformning av det lågbeskattade varuområdet synes vara att föredra när det gäller att hålla tillbaka gränsdragningsproblemen.

Ett tredje krav på avgränsningen av det lågbeskattade varuområdet är att den skall – så långt möjligt – begränsa antalet skattskyldiga som får hantera två skattesatser. Med hänsyn till utvecklingen inom detaljhandeln

mot stora försäljningsställen med ett omfattande varusortiment kan detta krav troligen tillgodoses i endast mycket liten utsträckning oavsett avgränsningen av det lågbeskattade varuområdet.

Övervägande skäl synes tala för att kretsen av lågbeskattade eller skattebefriade livsmedel görs liten.

Den närmare utformningen av det särbeskattade varuområdet behandlas inte i detta sammanhang.

12.5.3 *Redovisning av skatt m. m.*

Enligt gällande bestämmelser skall skattskyldiga regelbundet redovisa mervärdeskatt genom att lämna deklarationer för bestämda redovisningsperioder. I deklarationerna skall anges bl. a. utgående skatt, dvs. skatten på den egna omsättningen, fördelad på skatt enligt huvudregeln och enligt reduceringsreglerna. Vidare skall den ingående skatten, dvs. skatten på förvärv för verksamheten, redovisas.

De skattskyldiga skall genom räkenskaper, anteckningar eller på annat lämpligt sätt sörja för att det finns underlag för deklaration, skattekontroll och fastställelse av skatt. Längre gående skyldighet att föra räkenskaper, som stadgas t. ex. i bokföringslagen, gäller självfallet även för åtskilliga skattskyldiga till mervärdeskatt.

Mervärdeskatten skall i princip hållas utanför den resultatpåverkande bokföringen. Detta sker normalt på så sätt att minst två särskilda konton läggs upp i bokföringen, ett för utgående och ett för ingående skatt.

Med vissa undantag skall skattskyldig utfärda faktura eller därmed jämförlig handling för varje omsättning för vilken skatt utgår. Av fakturan skall framgå bl. a. skattens belopp och övrigt som har betydelse för skattskyldighet och avdragsrätt.

Från faktureringsskyldigheten finns två undantag, nämligen för detaljhandel eller därmed jämförlig verksamhet och för de fall där avräkning mellan köpare och säljare sker enligt avräkningsnota som upprättas av köparen.

Införs en lägre skattesats för livsmedel måste, om nuvarande bestämmelser skall kunna tillämpas, krävas att de skattskyldiga håller isär omsättning av livsmedel och omsättning av andra varor. I deklarationerna får särskilt anges hur stor skatt som belöper på omsättningen av livsmedel. Detta kräver i sin tur att underlaget för deklarationerna, dvs. i första hand bokföringen, är så utformat att dessa uppgifter kan tas fram. Bokföringen får därför kompletteras med ytterligare två konton, ett för utgående skatt på livsmedel och ett annat för ingående skatt på livsmedel.

I de fall fakturor utfärdas måste krävas att dessa i separata poster tar upp omsättningar med olika skattesatser. Bokföringen av dessa fakturor kan sedan ske med ledning av uppgifterna i fakturorna. I detaljhandeln däremot beräknas den utgående skatten i allt väsentligt på bokföring av enkelt slag t. ex. på dagskassor som noteras i kassaregister. En riktig redovisning av mervärdeskatt efter olika skattesatser förutsätter antingen att kassaapparaterna är försedda med mer än ett register eller att livsmedelsförsäljningen slås in i särskild kassaapparat.

Metoden med särskilda kassaapparater torde kunna tillämpas endast i

de ovanliga fall där försäljningen av livsmedel skulle kunna ske separat. Däremot synes det i och för sig möjligt att på något längre sikt gå över till kassaapparater med mer än ett register, i den mån så inte redan skett av andra skäl. Skilda skattesatser medför i dessa fall ökat arbete och ökade kostnader för de skattskyldiga.

Det bör också framhållas att en förutsättning för att systemet med skilda apparater eller register skall fungera är att endast livsmedel noteras separat. Detta kan i sin tur kräva att dessa varor särmarkeras, att personalen får särskilda instruktioner eller att andra åtgärder vidtas. Någon garanti mot avsiktliga eller omedvetna felnoteringar finns dock inte.

Det är inte alla skattskyldiga som använder kassaapparat. En sammanräkning av dagskassan kan göras manuellt och noteras i en kassarapport som läggs till grund för bokföringen. Även om omsättningen i rörelser som använder ett sådant system normalt är liten kan man inte bortse från de svårigheter som skulle uppstå för dessa skattskyldiga att dela upp omsättningen på olika skattesatser.

12.5.4 *Kontroll av skatt*

Varje skattesystem kräver att skattemyndigheterna har möjlighet att kontrollera att skatt betalas i enlighet med gällande bestämmelser. Utan en effektiv kontrollapparat kan inte garanteras att skatten träffar de skattskyldiga på ett rättvist och likformigt sätt och inte heller att beskattningen ger avsedda inkomster för statsverket.

Arten och omfattningen av kontrollen av en viss skatt måste självfallet anpassas till bl. a. skattens höjd, möjligheterna till skatteundandragande åtgärder och antalet skattskyldiga. Skattesatsen för mervärdeskatten är enligt hittills gjorda erfarenheter tillräcklig för att stimulera intresset för skatteundandragande åtgärder. För de allra flesta skattepliktiga transaktioner är mervärdeskatten utformad på ett enkelt och lättillämpat sätt. De svårigheter som uppstått har huvudsakligen gällt reduceringsreglerna och undantagen från skatteplikt. Det är alltså på dessa områden som behovet av kontrollåtgärder varit och är störst. Som exempel på detta förhållande kan nämnas följande. Servering av mat och dryck faller under den s. k. 60-procentsregeln, dvs. skatten beräknas på endast 60 % av vederlaget. Skatten utgör alltså 10,26 % av konsumentpriset vilket svarar mot ett pålägg om 11,43 % på priset före skatt. Restaurangernas försäljning av mat för avhämtning faller däremot under skattesatsen 17,1 % (prispålägg 20,63 %). Detta förhållande orsakar påtagliga svårigheter för både skattskyldiga och beskattningsmyndigheter. Det har därvid visat sig att inte ens skilda kassor för de båda försäljningsformerna utgör ett säkert sätt att dela upp omsättningen.

Sänkt mervärdeskatt på livsmedel skulle uppenbarligen ställa större krav på skattekontrollen än nuvarande bestämmelser. Till de risker för felaktig skatteredovisning som nu finns kommer även gränsdragningen mellan lågbeskattade livsmedel och övriga varor.

Tillgängliga kontrollresurser, antalet skattskyldiga och andra omständigheter gör det nödvändigt för skattemyndigheterna att utföra skattekontroll genom s. k. skrivbordsgranskning. Denna granskning sker på grundval av deklarationerna för mervärdeskatt, infordrade kompletterande uppgifter,

jämförelse med avgivna självdeklarationer, jämförelse med förädlingsvärdet (utgående skatt ./. ingående skatt) i andra verksamheter av samma slag m. m. Sådan skrivbordsgranskning försvåras om den måste omfatta också uppdelningen av omsättningen på livsmedel och andra varor. Det bör visserligen vara möjligt att jämföra omsättningens sammansättning i likartade företag och på det sättet få en uppfattning om fördelningen på livsmedel och andra varor är skälig. En sådan jämförelse är dock svår att genomföra eftersom bl. a. de olika varornas andel av den totala omsättningen växlar från ett företag till ett annat.

Den kontrollmetod, som normalt ger det mest tillförlitliga resultatet är skatterevision. Vid en noggrann genomgång av ett företags räkenskaper för viss redovisningsperiod finns goda möjligheter att upptäcka de avsiktliga eller omedvetna fel som gjorts. Denna kontrollmetod är dock arbetskrävande och kan därför användas i endast relativt liten utsträckning.

Dessutom är metoden inte ofelbar. Visserligen kan skillnader mellan verifikationer, bokföring och deklaration oftast upptäckas. Vidare kan ett systematiskt fel, t. ex. det att viss vara öppet men felaktigt betraktas som livsmedel, i vissa fall uppdagas. Däremot torde det vara svårare att komma till rätta med sådana förfaranden som att för stor del av den totala omsättningen hänförts till livsmedel.

En granskning av omsättningens struktur hos den skattskyldige under olika redovisningsperioder eller hos andra skattskyldiga med likartad verksamhet kan, som redan har nämnts, ge någon ledning vid kontrollen.

Det förefaller dock troligt att den viktigaste kontrollen skulle få inriktas på inköpen av lågbeskattade livsmedel och kompletteras med den påläggsprocent som faktiskt tillämpas. En på detta sätt beräknad omsättning av livsmedel skulle därefter få ställas mot den totala omsättningen. Kontrollen av inköpen kunde i många fall göras genom skriftliga förfrågningar till de skattskyldiga eller deras leverantörer och kompletteras med skatterevisioner i vissa fall.

En kontroll av nu antytt slag underlättas självfallet om det lågbeskattade området utgörs av varor som är prisreglerade eller för vilka annars tillämpas enhetlig prissättning och om antalet leverantörer till detaljhandeln är få. En varugrupp som f. n. uppfyller dessa krav är mjölk och flertalet mejeriprodukter. Om det lågbeskattade varuområdet däremot är av stor omfattning och inte föremål för enhetlig prissättning blir en beräkning av omsättningen av livsmedel väsentligt svårare. Olika leverantörer kan tillämpa olika försäljningspriser på likvärdiga produkter och inom detaljhandeln kan olika företag ha skilda vinstpålägg eller tillämpa särskild prissättning under vissa perioder osv. En beräkning av omsättningen på grundval av inköpen är i dessa fall osäker.

Sänkt eller slopad mervärdeskatt på livsmedel skulle, i enlighet med vad som nu har anförts, leda till ökade kontrollsvårigheter och därmed, om oförändrad effektivitet i kontrollen skall upprätthållas, krav på ökade kontrollresurser. Till redan befintliga problem får läggas uppdelningen av omsättningen på livsmedel och andra varor. Omfattningen av dessa svårigheter kan knappast mätas. Det är dock troligt att de med ökade kontrollresurser skulle kunna bemästras.

12.5.5 *Schablonsystem*

Som framgått av närmast föregående avsnitt skulle en kontroll av lägre skatt på livsmedel troligen få inriktas på inköpen av varor. Det är då naturligt att överväga om inte beskattningen åtminstone i viss utsträckning skulle kunna grundas direkt på inköpen. I flertalet utländska mervärdeskattesystem tillämpas en sådan schablonbeskattning, i vart fall för småföretagen.

I Förbundsrepubliken Tyskland (Västtyskland) gäller följande. Registrerad skattskyldig skall i princip föra sådana räkenskaper att det av dem framgår hur omsättningen fördelar sig på de två skattesatserna. Efter ansökan kan en skattskyldig få dela upp omsättningen med ledning av inköpen. I de flesta fall sker detta genom att ett vägt vinstpålägg görs på den ena varugruppens inköpspris, varefter den omsättning som då kommer fram dras från den totala omsättningen. På det sättet får man fram två omsättningssiffror, på vilka de olika skattesatserna appliceras. Det vägda vinstpålägget beräknas i förväg på grundval av en noggrann bokföring under tre månader av alla varors inköps- och försäljningspris.

Med vissa avvikelser har man liknande system i flertalet andra länder som infört mervärdeskatt.

För att ett schablonsystem skall kunna godtas bör det vara utformat så att det ger en rättvis och likformig beskattning för skilda företag och tillräckliga kontrollmöjligheter samt inte ger upphov till påtagligt merarbete för myndigheter och skattskyldiga.

En schablonmetod som, i likhet med flertalet utländska metoder, bygger på schabloner utformade för varje enskilt företag, synes bäst ägnad att ge en rättvis och likformig beskattning. Kontrollen av en sådan schablon skulle få inriktas i första hand på bokföringen under en tid då alla varors inköps- och försäljningspris noteras och på att dessa förhållanden inte ändras. Det förefaller troligt att en sådan schablonmetod skulle kunna godtas från kontrollsynpunkt även om man måste vara medveten om att den, med oförändrad ambitionsnivå för kontrollen, torde kräva mer arbete för myndigheterna. Bl. a. måste särskilt kontrolleras att inköpen av varor verkligen bokförs riktigt. Kravet på sedvanlig kontroll av skattepliktig omsättning, utgående skatt och ingående skatt torde också kvarstå.

När det gäller eventuellt merarbete för myndigheter och skattskyldiga är det klart att kravet på "provbokföring" under viss tid medför ett avsevärt merarbete för de skattskyldiga men även för skattemyndigheterna. Vidare måste hela tiden arbete läggas ned på att bokföra inköp av livsmedel och andra varor separat samt på att bevaka att omsättningens struktur eller vinstpålägget för olika varugrupper inte ändras så att det vägda vinstpålägget bör ändras. Om detta bör ändras kräver ändringen och underlaget för denna arbete.

Sammanfattningsvis torde kunna konstateras att en lämpligt utformad schablonmetod skulle vara möjlig att tillämpa i praktiken men endast till priset av ökade kontrollresurser och ökat arbete för myndigheter och skattskyldiga.

12.5.6 *Utländska erfarenheter av differentierad mervärdeskatt*

Vid de kontakter som tagits med representanter för departement och beskattningsmyndigheter i vissa länder har entydigt framhållits att differentierad mervärdeskatt är svårare att tillämpa i praktiken än enhetlig skattesats. Däremot går uppfattningen något isär beträffande svårigheternas storlek.

På förfrågan har finansministeriet i Västtyskland uppgivit bl. a. följande.

Genom en omfattande förmånlig beskattning av livsmedel minskar de skattetekniska svårigheterna avsevärt. Detta gäller såväl för de skattskyldigas lagtillämpning som för förvaltningens kontroll. I synnerhet är avgränsningsproblemen små. Härtill har bl. a. bidragit anknytningen av det lågbeskattade varuområdet till tulltaxan.

I allmänhet gäller att tillämplig skattesats skall anges i varje faktura eller räkning, antingen så att omsättningen och skatten delas upp på skattesatser eller så att man för varje post på fakturan anger skattesatsen. I stället kan tillåtas att varje post förses med en symbol som visar skattesatsen, under förutsättning att symbolerna förklaras i fakturan.

Differentieringen av mervärdeskatten har därutöver avsevärd inverkan på beskattningsförfarandet och bokföringen för de skattskyldiga som tillämpar mer än en skattesats. Bl. a. gäller, som tidigare har berörts, viss schablonisering av beskattningen. Detta system har fungerat väl och medför också en i förhållande till annars gällande bestämmelser väsentlig förenkling av kontrollen.

I Belgien, som använder sig av fyra skattesatser, har uppgetts att tekniska problem föreligger både hos myndigheter och hos de skattskyldiga. Kontrollen försvåras och blir mindre effektiv på grund av differentieringen. Vidare dras man, trots att man försökt föra stora enhetliga varugrupper under en och samma skattesats, med påtagliga svårigheter vid gränsdragningen mellan olika varugrupper. Det har också visat sig att företagen försöker hänföra varor till en lägre skattesats än den rätta. Företagen utnyttjar också oklarheter i lagstiftningen till sin egen fördel. Särskilt beträffande skattskyldiga med ett brett varusortiment, t. ex. varuhus, anses det i det närmaste omöjligt att kontrollera om rätt skatt redovisas.

De skattskyldiga i Belgien skall kunna särredovisa de olika skattesatserna, vilket anges vara omöjligt att kontrollera. I stället kontrollerar man inköpen och beaktar vinstpålägget men även denna metod är förenad med stora svårigheter. För att kontrollen över huvud skall vara meningsfull krävs att företagen för kompletterande räkenskaper, som inte skulle behövas med en enhetlig skattesats.

Det arbete som läggs ned på administration och kontroll av mervärdeskatten är avsevärt större än det som skulle krävas vid en enhetlig skattesats. Det anges dock inte vara möjligt att beräkna det antal tjänstemän vars existens beror på själva differentieringen. Antalet skattskyldiga är 530 000 och nästan alla har att hantera mer än en skattesats. Omkring 3 900 personer är sysselsatta med kontroll och administration av mervärdeskatt. Läget i Belgien har i detta avseende t. o. m. beskrivits som ”en administrativ katastrof”.

12.6 Skatteintäkter av mervärdeskatt på livsmedel

Mervärdeskatten beräknas för budgetåret 1977/78 ge statsverket en inkomst om ca 24 000 milj. kr. Därtill kommer effekterna av skattesatshöjningen den 1 juni 1977, som för år räknat beräknas tillföra statskassan ca 4 000 milj. kr. Med ledning av vägningstalen för olika varugrupper vid beräkning av konsumentprisindex och den totala privata konsumtionen år 1977 (ca 192 000 milj. kr enligt reviderad finansplan 1977) kan de skatteintäkter som anges i tabell 12.4 beräknas belöpa på privat konsumtion av livsmedel.

Tabell 12.4 Beräknade skatteintäkter av mervärdeskatten från privat konsumtion av livsmedel (milj. kr)

Varuslag	Mervärdeskatt
Mjöl, gryn och bröd	1 248
Mejeriprodukter	1 051
Matfett utom smör	197
Ägg	131
Kött	328
Fläsk	328
Charkuterivaror och köttkonserver	755
Fisk och fiskkonserver	427
Rotfrukter och grönsaker	722
Frukt och bär	657
Specerier	1 116
Läskedrycker och lättöl	295
Summa livsmedel	7 255

I beloppen ingår inte den privata konsumtionen utom hemmet, dvs. på restauranger och liknande och inte heller den offentliga konsumtionen, t. ex. på sjukhus eller militära förband eller i skolor. Konsumtionen på restauranger och liknande beskattas f. n. enligt den s. k. 60-procentsregeln, vilken innebär att skatt utgår med 10,26 % av priset inkl. skatt. Den offentliga konsumtionen av livsmedel har för år 1975 beräknats till drygt 2 miljarder kr uttryckt i butikspriser.[7] Den faktiska mervärdeskatt som belastar denna konsumtion kan, med beaktande såväl av lägre inköpspriser som av förändringar i konsumtionen sedan 1975, beräknas uppgå till mellan 250 och 300 milj. kr.

12.7 Överväganden

Kraven på sänkt mervärdeskatt på livsmedel synes ha framställts i första hand för att åstadkomma en omfördelning till förmån för hushåll med låga inkomster och för barnfamiljer. Det har därvid hävdats att mervärdeskatten på livsmedel utgör en större andel av den disponibla inkomsten för låginkomsttagare än för höginkomsttagare och för barnfamiljer än för övriga familjer.

Påståendet om den relativa skattebelastningen eller mervärdeskattens regressiva verkan har i stort sett bekräftats av tillgängliga undersökningar.

[7] Källa: Lantbrukarnas riksförbund.

Skattebelastningen, mätt i relation till den disponibla inkomsten, sjunker med stigande disponibel inkomst och ökar när hushållets storlek ökar. Sänkt eller slopad mervärdeskatt på livsmedel skulle alltså med denna mätmetod innebära större skattelättnad för låginkomsttagare än för höginkomsttagare och större skattelättnad för barnfamiljer än för mindre hushåll.

Om skattebelastningen däremot mäts i kronor visar undersökningarna att höginkomsttagare betalar större mervärdeskatt än låginkomsttagare och att skattebelastningen mätt även på detta sätt stiger med hushållets storlek. Sänkt eller slopad mervärdeskatt på livsmedel skulle med denna mätmetod ge större skattelättnad åt höginkomsttagare än åt låginkomsttagare och större skattelättnad åt barnfamiljer än åt mindre hushåll.

Förändringarna av skattebelastningen synes även variera med omfattningen av det lågbeskattade varuområdet. De förhållanden som noterats i närmast föregående stycken gäller när varuområdet är stort. Begränsas det skattepriviligierade området till baslivsmedel, t. ex. mjölk, mejeriprodukter, kött och fläsk, torde den slutsatsen kunna dras att den relativa skattebelastningen förändras på i princip samma sätt som vid ett mer omfattande varuområde. Däremot torde skattelättnaden i kronor i stort sett vara lika, oberoende av inkomstens storlek men stiga påtagligt med hushållets storlek.

Enligt vår bedömning visar tillgängliga undersökningar att vissa fördelningspolitiska argument kan anföras för sänkt mervärdeskatt på livsmedel. Avgörande skäl talar dock mot en sådan åtgärd. Det är således klart att åtgärden skulle leda till avsevärda praktiska, administrativa och kontrolltekniska svårigheter. Sådana svårigheter skulle kunna godtas om de fördelningspolitiska effekterna var stora. Så är dock inte fallet. Slopad mervärdeskatt på livsmedel skulle enligt vad vårt arbete visat leda till mycket begränsade sådana effekter. Att kompletterande åtgärder, t. ex. skattehöjningar på andra varor, skulle kunna förstärka dessa effekter utgör enligt vår åsikt inte skäl för en sänkning av mervärdeskatten på livsmedel.

Som ett överlägset alternativ vill vi peka på möjligheten av en utökad subventionering av baslivsmedel. Sådana subventioner har i princip samma effekter som en sänkt mervärdeskatt på samma varor, men innebär åtskilligt mindre av administrativa svårigheter. Subventionerna kan också differentieras på ett helt annat sätt och vi noterar att man i dag genom subventionerna för vissa varor, däribland mjölk, redan nått en större prisnedsättning än vad ett fullständigt slopande av mervärdeskatten skulle innebära (vid slopade subventioner). Givetvis är det tänkbart att ha såväl ett subventionssystem som en sänkt mervärdeskatt för livsmedel, men vi kan inte se några fördelar i en sådan kombination.

Om det anses önskvärt att nå större minskning av konsumenternas livsmedelskostnader än som åstadkommes genom nu gällande subventioner finner vi alltså att en utökning av dessa är att föredra framför en differentiering av mervärdeskatten till förmån för livsmedlen. Jordbruksutredningen har förordat en fortsättning av den s. k. mellanprislinjen och dess förslag är för närvarande under överväganden. Statsmakterna har också regelbundna möjligheter att ta ställning till den lämpliga subventionsnivån för livsmedlen vid prisförhandlingarna för jordbruket. Vi anser därför inte att det är vår sak att lägga fram något konkret förslag inom detta område.

13 Skattesystemet och inflationen

Skattereglerna bygger traditionellt på ett nominalistiskt betraktelsesätt, dvs. de är med få undantag utformade utan hänsyn till förekomsten av penningvärdeförändringar. I många sammanhang spelar detta ingen roll, reglerna ger i princip samma skatteuttag i perioder av fast penningvärde som i inflationstider. Så är t. ex. fallet med den stora grupp av indirekta skatter som är värdebaserade och proportionella mot underlaget (mervärdeskatt, arbetsgivaravgifter osv.). I andra fall innebär däremot inflationen att det verkliga beskattningsresultatet avviker mer eller mindre starkt från det ursprungligen avsedda. Bland de indirekta skatterna gäller detta för dem som är kvantitetsbaserade (öre/kWh, kr/l e. d.). Om inte skattesatsen regelbundet justeras kommer där det reella skatteuttaget att stadigt minska när penningvärdet sjunker.

Det är naturligtvis i och för sig en olägenhet att vissa skattesatser på detta sätt måste ändras även om önskan bara är att upprätthålla ett realt oförändrat skatteuttag. Några allvarligare problem kan inflationen emellertid inte sägas vålla i fråga om de indirekta skatterna. För de direkta skatterna ger inflationseffekterna däremot upphov till större svårigheter. Ett skäl är att man här ofta har att göra med progressiva skatter, dvs. skatter där det procentuella uttaget beror på inkomstens eller förmögenhetens storlek. Om skatteskalan då är fastlagd i nominella termer innebär det att en inkomst eller förmögenhet som motsvarar en oförändrad köpkraft kommer att beskattas successivt allt hårdare ju mer penningvärdet sjunker. Mest uppenbart är detta i fråga om inkomstskatten, där progressiviteten är så stark att inflationseffekten blir starkt kännbar redan från ett år till nästa. Vi har också haft i uppdrag att med förtur utarbeta ett förslag till lösning på problemen härvidlag, vilket vi redovisat i vårt delbetänkande Inflationsskyddad skatteskala (SOU 1977:18). Regeringen har nu förelagt riksdagen ett förslag till automatiskt verkande inflationsskydd för inkomstskatteskalan (prop. 1977/78:49).

Även förmögenhets-, arvs- och gåvoskatt beräknas efter progressiva skalor. Såväl där som vid inkomstskatten är också skattefria belopp, tillåtna avdrag m. m. i många fall uttryckta i fasta krontalsbelopp, vars värde sjunker vid inflation. Vi behandlar frågan om ett eventuellt inflationsskydd på dessa punkter i avsnitt 13.2 nedan.

Inflationens effekter i fråga om skiktgränser, avdragsgränser och fribelopp är trots allt tämligen lätta att bedöma och det är sällan tekniskt svårt att anvisa motåtgärder om sådana anses behövliga. För inkomstbeskattningen

skapar inflationen emellertid även mer djupgående problem, nämligen i fråga om principerna för bestämningen av vissa slag av intäkter och kostnader. Svårigheterna är här oberoende av om skatten är proportionell eller progressiv eftersom de gäller själva definitionen av skatteunderlaget. Vissa sådana problem är speciella för beräkningen av nettoinkomsten av rörelse och jordbruk (avskrivningsregler, lagervärderingsregler) och har diskuterats av företagsskatteberedningen. I avsnitt 13.1 nedan inskränker vi oss därför till att ta upp frågor som blir aktuella vid beskattningen även av andra än rörelseidkare eller jordbrukare.

13.1 Inkomstberäkningen vid inflation

Det är främst på två punkter inflationen vållar principiella svårigheter när reglerna för beräkning av inkomst bygger på ett nominalistiskt betraktelsesätt, nämligen i fråga om värdestegringsinkomster och ränteinkomster eller -utgifter. Så fort den nominella värdestegringen till någon del endast är ett uttryck för en minskning av penningvärdet och utgående räntor till någon del endast är att se som kompensation till långivaren för kapitalets värdeminskning uppstår snedvridningar i förhållande till de beskattningsresultat som skulle uppnås i en period av fast penningvärde. Effekterna kan vid måttlig prisstegringstakt vara så begränsade att man kan vara villig att acceptera dem för att undslippa den oundvikliga tekniska komplikation som ligger i att tillämpa regler som neutraliserar inflationseffekterna. När penningvärdeförsämringen går snabbare blir snedvridningarna emellertid allt större och skattesystemet kan därigenom på ett olyckligt sätt komma att förstärka inflationens negativa fördelningspolitiska effekter.

Med en i teoretisk skattedebatt använd definition av inkomst är värdeförändringar på förmögenhetsobjekt att jämställa med löpande inkomster. Med inkomsten under en viss period menas den största summa en individ kunnat konsumera under perioden utan att minska sin nettoförmögenhet. Har förmögenhetsobjekten ökat i värde är detta maximala konsumtionsutrymme större än den löpande inkomsten och har de minskat i värde är utrymmet mindre. I praktiken har man emellertid med enstaka undantag aldrig sökt utforma en beskattning av de årliga värdeförändringarna, utan endast i olika former tagit in realiserade värdestegringar eller -förluster i beskattningsunderlaget.

I fråga om realiserade vinster (eller förluster) har synsättet också undergått en successiv förskjutning. Enligt äldre principer skulle beskattningen avse endast löpande inkomster, medan varken kapitalvinster eller kapitalförluster skulle beaktas. En viss realisationsvinstbeskattning har dock länge förelegat i fråga om egendom som förvärvats i spekulationssyfte. I dessa fall ansågs nämligen vinsten likartad med den som uppkom i egentlig affärsverksamhet. Bedömningen av om spekulationssyfte förelåg grundades på innehavstidens längd. I fråga om fast egendom ansågs sådant syfte föreligga om innehavstiden understeg tio år och i fråga om annan egendom fem år. Vid de allra kortaste innehaven beskattades hela den nominella vinsten och därefter en med tiden fallande andel av denna.

Successivt har emellertid frågan om spekulationssyfte förelegat kommit mer i skymundan och de principiella argumenten för en likabehandling av olika inkomstslag fått större genomslag i lagstiftningen. Från mitten av 1960-talet infördes för fastigheter en i tiden obegränsad realisationsvinstbeskattning. Samtidigt infördes emellertid också regler som innebär att endast en värdestegring som överstiger penningvärdets fall under samma period kan medföra att skattepliktig vinst uppstår. I princip infördes här alltså en real inkomstberäkning. I fråga om fastigheter med bostad har man i markpolitiskt syfte gått ännu längre och där undantagit även en viss real värdestegring från beskattning (se avsnitt 11.4.2). I fråga om realisationsförluster är beräkningen däremot nominell. Som en kvarleva av äldre regler får man se att medan hela den beräknade vinsten skulle upptas till beskattning vid innehav kortare än två år, så skulle därefter endast 75 % av denna beskattas.

Även aktievinstbeskattningen gjordes i princip "evig" vid 1960-talets mitt. Om innehavstiden uppgick till minst fem år ansåg man sig emellertid inte kunna grunda beskattningen på den faktiska försäljningsvinsten, utan införde en schablonregel enligt vilken 10 % av försäljningsintäkten skulle anses som skattepliktig vinst om inte den skattskyldige kunde visa att den verkliga vinsten uppenbart varit lägre. Vid kortare innehavstider skulle som förut en successivt minskande andel av den nominella vinsten tas till beskattning. I fråga om övrig egendom än fastigheter och aktier (och vissa därmed jämställda tillgångar) bibehölls äldre regler enligt vilka alltså ingen skatteplikt föreligger för realisationsvinster om innehavet varat minst fem år.

Vid 1977 års taxering tillämpades så för första gången de nya regler som redovisats i avsnitt 11.4. De principiella nyheterna är främst att de sista resterna av differentiering efter innehavstid försvunnit i fråga om fastigheter och att realisationsvinstbeskattningen för aktier nu enligt huvudregeln alltid skall grundas på den verkliga försäljningsvinsten. Rätten till kvittning av realisationsförlust mot realisationsvinst har ökats. För fastigheter gäller numera att hela den beräknade (reala) vinsten skall tas upp till beskattning, medan en differentiering finns kvar för aktier där vinstberäkningen är nominell: sker försäljningen inom två år är hela vinsten skattepliktig men därefter endast 40 % av den.

För bl. a. börsnoterade aktier, som innehafts minst två år, finns emellertid här också en supplementärregel av innebörd att när det är svårt att reda ut vad den faktiska anskaffningskostnaden för de försålda aktierna varit så får denna sättas till halva försäljningsvärdet. Man får därmed tillbaka en schablonregel av samma principiella innebörd som den tidigare, men nu med 20 % av försäljningsintäkten som skattepliktig inkomst mot tidigare 10 %. Någon sådan regel hade inte föreslagits av realisationsvinstkommittén i det betänkande som låg till grund för lagstiftningen (SOU 1975:53, Beskattning av realisationsvinster) och det är ännu för tidigt att bedöma hur förhållandet mellan huvud- och schablonregel kommer att bli i praktiken. Så som lagregeln är formulerad finns det emellertid anledning att anta att beskattningen mot den skattskyldiges yrkande kommer att grundas på huvudregeln endast när det är helt uppenbart att schablonregeln skulle ge ett för honom alltför förmånligt resultat.[1]

Realisationsvinstkommittén hade också föreslagit att beskattningen skulle

[1] Angående den närmare utformningen av regeln och framlagt förslag till ändring. Se avsnitt 11.4.3

bli "evig" i fråga om annan egendom än aktier. Liknande regler föreslogs nämligen som de som dittills gällt i fråga om aktier med en schablonbeskattning grundad på försäljningsintäkten om innehavstiden uppgick till minst två år. Kommittén vidgick att stora problem finns i fråga om möjligheten att kontrollera efterlevnaden av skatteplikten inom detta område, men fann att detta inte borde anses utgöra något avgörande hinder. Förslaget ledde emellertid inte till lagstiftning.

Sammanfattningsvis kan i dag fem principiellt olika sätt att beräkna skattepliktig realisationsvinst sägas förekomma:

1. 100 % av den *reala* värdestegringen (gäller för fastigheter, dock att reglerna är ännu något förmånligare för bostadsfastigheter).
2. 100 % av den *nominella* värdestegringen (gäller för aktier och annan lös egendom vid kortare innehav än två år).
3. En procentuell andel av den *nominella* värdestegringen (gäller för aktier vid innehav på minst två år och annan lös egendom vid innehav mellan två och fem år. I beräkningen nedan används reglerna för aktier, där andelen är 40 %).
4. 20 % av försäljningsintäkten (används som supplementärregel för aktier vid innehav på minst två år).
5. Ingen del av värdestegringen beskattas (gäller för annan lös egendom än aktier om innehavet varat minst fem år).

De olika reglerna ger uppenbarligen samma resultat endast för det fall att ingen värdestegring alls förekommit, vare sig realt eller nominellt. I övriga situationer blir resultaten markant olika. Hur stora och vilka skillnaderna blir beror på förhållandet mellan inflationstakten och värdestegringstakten. I vissa fall inverkar därtill innehavstidens längd.

Så fort någon (nominell) värdestegring ägt rum är det uppenbart att det för den skattskyldige förmånligaste resultatet följer av modell 5, där vinsten lämnas helt obeskattad. Så länge värdestegringen inte överstiger inflationen ger emellertid modell 1 samma resultat, medan de övriga tre alltid ger någon skattepliktig vinst och alltså är ogynnsammare. Klart är också att modell 1 från den skattskyldiges synpunkt alltid är att föredra framför modell 2. Om hela värdestegringen är real ger de samma resultat, men när inflation förekommer ger modell 1 den mindre skattepliktiga vinsten. Det är slutligen också givet att modell 3 alltid ger lägre skatt än modell 2 så länge skatt över huvud taget blir aktuell, dvs. så länge nominell vinst uppstått.

Jämförelsen mellan modellerna 1 och 3 är däremot mer komplicerad. Så länge värdestegringen inte överstiger inflationen är modell 1 alltid fördelaktigare för den skattskyldige, men när värdestegringen till någon del varit real beror resultatet dels på förhållandet mellan real och nominell värdestegring, dels på innehavstiden. Liten real värdestegring, snabb inflation och kort innehavstid är därvid faktorer som tenderar att ge den lägre vinsten i modell 1, medan de motsatta faktorerna gör modell 3 mer attraktiv för den skattskyldige, Vid en antagen inflationstakt om 8 % per år och ett femårigt innehav ger modellerna ungefär samma resultat vid en real värdestegring om ca 3,9 % per år. Om innehavet i stället varat tio år ligger balanspunkten vid omkring 3,1 % real årlig värdestegring. Antas inflationen

slutligen uppgå till endast 5 % per år blir vid ett tioårigt innehav modellernas resultat lika vid omkring 2,3 % årlig real värdestegring.

Relationerna mellan utfallet av modellerna 3 och 4 slutligen, dvs. mellan huvud- och supplementärregeln för aktievinstbeskattning för innehav på minst två år, bestäms av (den nominella) värdestegringens storlek i relation till innehavstiden. Långsam värdestegring och kort innehavstid innebär att modellen 3 ger lägre vinst, medan snabb värdestegring och längre innehavstid ger motsatt resultat. För den praktiska jämförelsen av beskattningen av olika placeringsalternativ kan detta såtillvida sägas vara av begränsat intresse som det ju inte i dag finns några tillgångar som normalt skall beskattas enligt modell 4. För den principiella diskussionen om realisationsvinstbeskattningens utformning är frågan dock av betydelse eftersom det finns tillgångar där man knappast kan tänka sig att någonsin ha annat än en schablonregel för vinstbeskattningen vid längre innehav, nämligen i fråga om konst, frimärken, mynt etc. där en rimlig bestämning av faktiska anskaffningskostnader ofta måste vara omöjlig att åstadkomma.

Tabell 13.1 Utfallet (kr) vid olika principer för realisationsvinstbeskattning
Inflationen antas genomgående uppgå till 8 % årligen. Innehavstiden är genomgående 10 år. Beskattningen antas ske med en skattesats om 60 %. Utgångskapitalet uppgår i samtliga fall till 100 kr.

Modell enligt beskrivning i texten	Nominellt värde år 10	Skattepliktig realisationsvinst	Nominellt netto efter skatt år 10	Netto efter skatt i utgångsårets penningvärde
A. 12 % årlig värdestegring				
1. (Real)	310,6	94,7	253,8	117,5
2. (Nominell, 100 %)	310,6	210,6	184,2	85,3
3. (Nominell, 40 %)	310,6	84,2	260,1	120,5
4. (Schablon, 20 %)	310,6	62,1	273,3	126,6
5. (Ej skatt)	310,6	–	310,6	143,9
B. 10 % årlig värdestegring				
1.	259,4	43,5	233,3	108,1
2.	259,4	159,4	163,8	75,9
3.	259,4	63,8	221,1	102,4
4.	259,4	51,9	228,3	105,7
5.	259,4	–	259,4	120,1
C. 8 % årlig värdestegring				
1.	215,9	–	215,9	100
2.	215,9	115,9	146,4	67,8
3.	215,9	46,4	188,1	87,1
4.	215,9	43,2	190,0	88,0
5.	215,9	–	215,9	100
D. 6 % årlig värdestegring				
1.	179,1	–	179,1	83,0
2.	179,1	79,1	131,6	61,0
3.	179,1	31,6	160,1	74,2
4.	179,1	35,8	157,6	73,0
5.	179,1	–	179,1	83,0

Siffermässigt belyses de olika modellernas effekt i olika situationer i *tabell 13.1*. Exemplen där avser genomgående en tioårig innehavstid och en antagen inflationstakt om 8 % per år under hela perioden. Att modellen 2 tagits med trots att den ju inte tillämpas i praktiken vid innehav på två år eller mera beror på att den uppvisar vissa principiella likheter med behandlingen av räntebärande fordringar.

Hittills har förutsatts att försäljningen resulterar i nominell vinst. Uppstår förlust ändras rangordningen mellan modellerna, fortfarande sett ur den skattskyldiges synvinkel. Eftersom förlustberäkningen sker nominellt i modell 1 ger den här samma resultat som modell 2. Bägge är förmånligare än modell 3, där endast en viss del av förlusten blir avdragsgill. Enligt modellerna 4 och 5 kan inga förluster dras av mot eventuella vinster vid andra försäljningar; modell 4 leder ju f. ö. alltid till att vinst anses ha uppkommit.

En av de lättast iakttagbara och mest välkända effekterna av inflationen är att realvärdet av nominellt bestämda tillgångar, såsom banktillgodohavanden och andra lånefordringar, sjunker. Motsvarande gäller naturligtvis i fråga om skulder. Genom ett högre ränteläge kan långivaren visserligen formellt kompenseras, men de nominalistiska beskattningsreglerna innebär att resultatet ändå inte blir det avsedda. Även om räntesatsen överstiger inflationen, så att realräntan är positiv, kan nettoresultatet bli negativt för långivaren eftersom hela räntan anses som avkastning på kapitalet och inkomstbeskattas. För låntagaren innebär då avdragsrätten för räntan att hans låneskuld realt minskar med ett större belopp än vad han netto efter skatt utgivit i amortering och ränta tillsammans.

De avvikelser från det "inflationsfria" resultatet som uppstår på grund av skattereglernas inverkan kan renodlas genom att anta att fråga är om ett lån där fullständig inflationskompensation men ingen real ränta utgår. Om hänsyn inte tas till skattens inverkan krävs för detta i princip att räntefoten exakt överensstämmer med inflationstakten. *Tabell 13.2* visar då hur avdragsrätten för räntan innebär att låntagarens börda lättas. Lättnadens

Tabell 13.2 Räntebeskattningsreglernas inverkan på det reala utfallet av olika lån (kr)
Inflationen antas uppgå till 8 % årligen, vilket också är låneräntan. Det ursprungliga lånebeloppet är 100 kr och lånetiden 10 år

Lånetyp	Betalning brutto		Real betalning efter skatt	
	Nominellt	Realt	50 % skatt	80 % skatt
Jämn årlig amortering	*144*	*100*	*83,5*	*73,7*
Amortering	100	67,1	67,1	67,1
Ränta	44	32,9	16,4	6,6
Årliga annuiteter	*149*	*100*	*81,9*	*71,1*
Amortering	100	63,9	63,9	63,9
Ränta	49	36,1	18,0	7,2
Återbetalning sista året	*180*	*100*	*73,1*	*57,0*
Amortering	100	46,3	46,3	46,3
Ränta	80	53,7	26,8	10,7

storlek ökar därvid med inflationstakten (räntan) och med lånetidens längd, dvs. lättnaderna skulle bli större än i tabellen om inflationstakten valts högre än 8 % och om lånetiden satts till mer än tio år. Även lånetypen spelar som framgår av exemplen en betydande roll, så att sådana med amorteringarna förlagda till låneperiodens senare del blir mest förmånliga för låntagaren.

Problemet kan också ses i den motsatta formen, där en sparare sätter in ett kapital på banken och låter detta förräntas med ränta på ränta. Om inte räntan skulle inkomstbeskattas årligen, utan finge stå kvar ograverad tills den lyfts skulle effekten bli exakt densamma som vid realisationsvinstbeskattning enligt vad som tidigare kallats modell 3, dvs. en beskattning av 100 % av den nominella vinsten. Det kan också noteras att det faktiskt förekommer fall när just dessa regler tillämpas, nämligen t. ex. i fråga om skogsägares insättning på skogskonto. Den årliga räntan får där läggas till kapitalet och beskattning sker först när beloppet lyfts. Det normala är emellertid att räntan årligen skall beskattas och att vad som kan ackumuleras alltså endast är nettoräntan efter skatt. Till skillnad mot vad som gäller beträffande realisationsvinster så föreligger alltså i fråga om bankkapital faktiskt den beskattning av den årliga värdetillväxten som man eljest normalt undvikit. Av *tabell 13.3* framgår att detta innebär att man här har för spararen än ogynnsammare regler än vad som gäller i något fall av realisationsvinst.

Att nuvarande skatteregler gör att sparare generellt missgynnas vid inflation medan låntagare gynnas är många gånger konstaterat. Ett koncentrerat exempel på detta fås om man jämför den reala kostnaden för en större konsumtionsutgift,t. ex. en resa,vid finansiering antingen genom sparande på förhand eller genom upplåning med amortering i efterhand:

Utgiften antas uppgå till 10 000 kr som antingen sparas ihop under fem år med ränta på ränta (efter skatt) eller avbetalas under fem år efteråt. Räntan på sparandet

Tabell 13.3 Jämförelse mellan beskattningen av banksparande och ett sparande med uppskjuten räntebeskattning (kr)
Sparbelopp 100 kr

Beskattningsregel	Nominell behållning år 10	Nominellt netto efter skatt år 10	Netto efter skatt i utgångsårets penningvärde
A. 10 % årsränta			
1. Årlig räntebeskattning	148,0	148,0	68,6
2. Uppskjuten räntebeskattning	259,4	163,8	75,9
B. 8 % årsränta			
1.	137,0	137,0	63,5
2.	215,9	146,4	67,8
C. 6 % årsränta			
1.	126,8	126,8	58,7
2.	179,1	131,6	61,0

Anm: Antaganden om inflationstakt, skattesats m. m. som i tabell 13.1.

antas liksom inflationstakten vara 8 %, medan räntan på lån antas något högre, 10 %. Skattesatsen antas i båda fallen vara 60 %. Nettokostnaden uttryckt i konsumtionsårets penningvärde blir då i sparalternativet ca 11 000 kr och i lånealternativet ca 9 000 kr, dvs. omkring 18 % lägre.

Det finns naturligtvis andra former av sparande än de vi nu diskuterat, t. ex. i försäkringar, och skattereglerna i de enskilda fallen varierar. Det skulle emellertid föra för långt att här gå igenom alla tänkbara möjligheter. Inflationseffekterna torde också genomgående väsentligen kunna återföras på de mekanismer vi här diskuterat: realisationsvinstregler som ger olika resultat beroende på inflationstakten och skatteregler som jämställer inflationsersättning på lånat kapital med real ränta.

Goda principiella skäl kan anföras för ståndpunkten att realisationsvinstbeskattningen genomgående bör vara real som nu i princip gäller för fastigheter. En kombination av real realisationsvinstbeskattning och helt nominell behandling av låneräntor kan emellertid vid inflation medföra stötande resultat. Ett införande av en konsekvent genomförd real realisationsvinstbeskattning skulle därför behöva kombineras med en real behandling även av räntebärande fordringar. I första hand är det nämligen det faktum att låntagare med nuvarande regler tjänar på inflationen som är roten till problemen. Den kritik som i dag skjuter in sig på den reala realisationsvinstberäkningen för fastigheter är egentligen riktad mot fel punkt. Fastighetsägarens vinst beror inte på att vinstberäkningen inte är nominell utan på att han gynnas av inflationseffekten på belåningen. Principiellt samma vinster kan göras vid värdesäker placering av upplånade medel i aktier eller annan lös egendom. Möjligheten till högbelåning på förmånliga villkor är visserligen ofta större vid investering i fastigheter än i andra tillgångar, men i gengäld kan en framgångsrik placering med snabb real värdestegring bli betydligt lindringare beskattad vid alternativa placeringar. Vi vill också framhålla det grundläggande faktum att inga skatteregler kan förhindra att låntagare gynnas och långivare missgynnas om utgående räntor av olika skäl kommit att understiga inflationstakten, vilket ofta varit fallet under senare år.

Det kan inte vara önskvärt att det reella beskattningsresultatet i olika situationer skall bli väsentligen påverkat av vilken den faktiska inflationstakten råkar bli. Såväl den samhällsekonomiska effektiviteten som den fördelningsmässiga rättvisan blir lidande när det inte går att med rimlig säkerhet förutse utfallet av olika avtal och när skilda former av sparande och kapitalplacering blir helt olika behandlade. Enligt vår mening är det därför klart att de inflationseffekter vi diskuterat här, vittnar om brister i skattesystemet. Visserligen bör man kunna ha förhoppningen att inflationen kan pressas ner från de senaste årens särskilt höga nivå, men det förefaller inte rimligt att förlita sig på att den skall kunna hållas så lågt framgent att effekterna i skattesystemet mister sin praktiska betydelse.

Åtgärder för att eliminera eller i vart fall dämpa de nuvarande snedvridande effekterna av icke-inflationsanpassade skatteregler är alltså angelägna. Samtidigt är det väl känt att problemen är mycket svårlösta. Man kan peka t. ex. på möjligheten att införa en konsekvent real beskattning av räntor eller att vid realisationsvinstberäkningen ta hänsyn till hur tillgångar finansierats. Möjligheten av att på kreditmarknaden införa s. k. indexlån har

under senaste tid också blivit mycket diskuterad. Att belysa innebörden av dessa olika möjligheter och att klarlägga deras konsekvenser i olika avseenden är emellertid en omfattande utredningsuppgift. Vi har med den tidsfrist som givits oss genom tilläggsdirektiven i november 1976 och så som utredningsarbetet tidigare, med hänsyn till pågående lagstiftningsarbete i fråga om realisationsvinstbeskattningen, varit upplagt inte haft möjlighet att genomföra den. Vi vill därför rekommendera att de problem som sammanhänger med inflationens inverkan på skattesystemet i de avseenden vi här pekat på görs till föremål för en särskild utredning, där bl. a. också effekterna på kreditmarknaden och bostadsfinansieringen kan beaktas. Ett nära samband föreligger med vad vi i avsnitt 8.1 anfört om ränteavdragen och deras betydelse för dagens småhusfinansiering.

13.2 Inflationsskyddet för skatteskalor, avdragsgränser m. m.

I vårt ovan nämnda delbetänkande har vi föreslagit att grundavdraget och skiktgränserna i statsskatteskalan skall inflationsskyddas genom att anknytas till basbeloppet enligt AFL. Förslaget i prop. 1977/78:49 ansluter sig i stort härtill. Skiktgränserna föreslås dock i stället bli anknutna till en s. k. basenhet. Basenheten har för första året (1979 års taxering) bestämts till 5 000 kr. Denna basenhet skall sedan omräknas årligen med hänsyn till konsumentprisindex, rensat från effekten av ändringar i mervärdeskatteuttaget. På grundval av beräkningar från SCB fastställs basenheten av regeringen varje år före utgången av september månad och avser det allmänna prisläget i augusti månad andra året före taxeringsåret. Frågan om ett inflationsskydd för grundavdraget har fått anstå i avvaktan på en samlad prövning av de förslag som rör kommunernas ekonomi.

I propositionen föreslås ändrade regler beträffande den s. k. särskilda skattereduktionen. Denna reduktion, som f. n. uppgår till 250 kr, medges enligt gällande regler skattskyldiga över 16 år med arbetsinkomst (dock ej folkpensionärer med extra avdrag) om den taxerade inkomsten inte överstiger 36 000 kr. Härefter sker en avtrappning så att avdraget helt bortfaller vid en taxerad inkomst på 38 500 kr. I propositionen föreslås nu att denna särskilda skattereduktion medges oavsett den skattskyldiges ålder eller inkomstförhållanden samt att beloppet höjs till 400 kr.

I vårt delbetänkande föreslog vi att grundavdraget av hänsyn till inkomsttagarna i de lägsta inkomstskikten skulle omfattas av inflationsskyddet. Detta ändamål kan emellertid numera, efter de förändringar som föreslås i fråga om den särskilda skattereduktionen, med fördelningsmässigt bättre effekter tillgodoses genom en i det följande närmare beskriven uppräkning av skattereduktionen. En sådan metod innebär dessutom att det kommunala skatteunderlaget lämnas opåverkat. Härigenom vinner man vidare den fördelen att inte heller några ändringar behöver göras beträffande de bestämmelser i skattesystemet som utformats med hänsyn till grundavdragets nuvarande nivå, 4 500 kr.

Vi föreslår således att grundavdraget inte räknas upp vid stigande priser utan bibehålls vid sin nuvarande nivå, 4 500 kr. Vidare föreslår vi att den

särskilda skattereduktionen på 400 kr uppräknas med 20 kr för varje procents prisstegring, räknat från augusti månad 1977 i enlighet med de föreslagna bestämmelserna om basenhet. Detta kan även uttryckas på så sätt att den särskilda skattereduktionen bestäms till 0,4 basenheter – 1 600 kr.

Denna uppräkning av den särskilda skattereduktionen ger i de lägsta skikten i skatteskalan i stort sett samma kompensation som ett inflationsskydd av grundavdraget *och* den särskilda skattereduktionen tillsammans skulle ge. Med en antagen prisstegring om 8 % skulle enligt vårt förslag skattereduktionen öka till 560 kr (0,4 x 5 400–1 600) eller med 160 kr (8 x 20). Om i stället grundavdraget räknades upp med 8 % skulle detta öka med 360 kr, vilket vid en marginalskattesats om 30,5 % (motsvarande vad som gäller i det lägsta skiktet vid en utdebitering om 28:50 kr) ger en skattelättnad om 110 kr. Uppräkningen av skattereduktionen med 8 % skulle ge ytterligare 32 kr, dvs. totalt 142 kr.

Den föreslagna metoden ger samma kompensationsbelopp i alla inkomstskikt. Vid högre inkomster ger den därför ett mindre förmånligt resultat än ett direkt inflationsskydd av grundavdraget och den särskilda skattereduktionen. Balanspunkten ligger vid en marginalskattesats om drygt 35 % och därefter växer skillnaden. Om marginalskattesatsen t. ex. uppgår till 73,5 % (motsvarande vad som enligt förslaget till skatteskala för år 1978 och med den ovan angivna utdebiteringen gäller för en inkomst om 80 000 kr) skulle således en uppräkning med 8 % av grundavdraget och den särskilda skattereduktionen ge en sammanlagd skattelättnad om 297 kr, vilket alltså skall jämföras med 160 kr enligt den föreslagna metoden.

Som ovan angivits tas också förmögenhets-, arvs- och gåvoskatt ut efter progressiva skalor. Det kunde därför synas naturligt att även dessa skatteskalor inflationsskyddas. Både i fråga om förmögenhets- och arvsskatten gäller emellertid att skatteunderlaget till stor del brukar bygga på fastigheters taxeringsvärden. Dessa uppjusteras kraftigt vid varje allmän fastighetstaxering för att däremellan i allmänhet ligga stilla. Normalt sett ökar således inte skatteunderlaget i takt med inflationen. Vi finner det därför inte sakligt motiverat med ett årligt inflationsskydd av dessa skatteskalor. Enligt vår mening är det mera ändamålsenligt att justeringar, liksom hittills brukligt, görs i samband med allmän fastighetstaxering eller vid annat tillfälle som kan anses lämpligt. Några andra regler bör då inte heller införas beträffande gåvobeskattningen.

Såväl inom inkomstskattesystemet som vid förmögenhets-, arvs- och gåvobeskattningen förekommer även i övrigt ett flertal beloppsgränser av varierande karaktär. Såsom vi närmare redogjort för i vårt delbetänkande (s. 32) har i några fall anknytning skett till basbeloppet, t. ex. vid existensminimireglerna, reglerna om begränsning av rätten till avdrag för pensionsförsäkringar, frigränsen för förmånstagarförvärv vid arvs- och gåvobeskattningen etc. I allmänhet anges dock beloppsgränserna i fasta krontalsbelopp.

Somliga av dessa beloppsgränser har i huvudsak tillkommit i förenklingssyfte, t. ex. frigränsen för B-inkomst samt beloppsspärrarna för ackumulerad inkomst, uppskov med realisationsvinstbeskattning och dödsbos beskattning som handelsbolag. Även om vissa av dessa beloppsgränser samtidigt kan anses utgöra en värdegräns framstår dock detta närmast som en bieffekt. I allmänhet finns här inget naturligt samband med prisutveck-

lingen. Enligt vår mening bör en höjning av sådana belopp övervägas först när inflationen förtagit större delen av förenklingsvinsten.

Det övervägande antalet fasta krontalsbelopp avser emellertid värdegränser för avdrag m. m. såsom förvärvsavdrag, avdrag för underhåll av icke hemmavarande barn, kapitalförsäkringsavdrag, villaavdrag, skattereduktion etc. Somliga av dessa belopp har inget närmare samband med prisutvecklingen Beträffande vissa andra kan större skäl föreligga för ett årligt inflationsskydd. Detta skulle dock medföra praktiska svårigheter. Sålunda skulle skattesystemet belastas med ett stort antal inte omedelbart avläsbara belopp (del av basenhet) som skulle komma att motsvara ojämna och för varje år skiftande nominella belopp. Detta skulle knappast leda till en förenkling av skattesystemet utan snarast försvåra såväl deklarations- som taxeringsförfarandet. Enligt vår mening är det bättre och mer praktiskt att storleken av resp. beloppsgräns omprövas med vissa mellanrum och, om det då anses ändamålsenligt, justeras till lämplig storlek.

14 Kostnader och finansiering

Enligt våra direktiv har vi inte att ta ställning till eller framlägga förslag om beskattningens totala höjd. Vi skall alltså utgå från ett oförändrat totalt skatteuttag. I den mån vi framlägger förslag som innebär en minskning av detta måste vi därför också överväga frågan om hur en kompenserande ökning kan åstadkommas.

De av våra förslag som innebär en sådan minskning av skatteuttaget är följande:

- marginalskattesänkningar år 1979. Skattebortfallet är uppskattat till ca 1 950 milj. kr i 1978 års pris- och inkomstläge (avsnitt 5.1). Uppräkningen till 1979 års förhållanden kan antas innebära en ökning av detta belopp med 100–200 milj. kr, beroende på pris- och löneantaganden
- viss avdragsrätt för fackföreningsavgifter, ca 500 milj. kr år 1979 (avsnitt 9.4)
- ökat extra avdrag för folkpensionärer, ca 150 milj. kr år 1979 (avsnitt 7.5)
- höjt maximiavdrag för underhåll av icke hemmavarande barn, ca 50 milj. kr år 1979 (avsnitt 6.2.4)
- viss förändring av avdragsrätten för avgift till arbetslöshetskassa. Det skattebortfall som denna ändring kan föranleda är svårt att närmare beräkna, men det rör sig med säkerhet om ett i sammanhanget betydelselöst belopp (avsnitt 8.3).

Vi föreslår också en automatisk uppräkning av den särskilda skattereduktionen som ersättning för ett inflationsskydd direkt av grundavdraget (avsnitt 13.2). Detta innebär emellertid inte någon sänkning av det reala skatteuttaget från dagens läge, utan endast en utebliven skärpning. Det kan också konstateras att åtgärden jämfört med vårt tidigare förslag i delbetänkandet SOU 1977:18 snarast innebär att det framtida skatteuttaget blir något större.

Slutligen redovisar vi också en intäktspost, nämligen genom förslaget att slopa rätten till avdrag för frivilligt periodiskt understöd. Det kan beräknas att detta innebär en ökning av skatteintäkterna med ca 100 milj. kr år 1979 (avsnitt 8.2). Sammanlagt innebär detta att våra förslag för år 1979 beräknas medföra ett skattebortfall om ca 2 700 milj. kr.

De åtgärder vi föreslår innebär en viss minskning av uttaget av direkt statlig skatt. Kompensationen för detta måste sökas från andra skatteformer, dvs. arbetsgivaravgifter eller konsumtionsskatter. Vårt förslag ansluter därmed i detta avseende till de olika skatteomläggningar som har genomförts tidigare under 1970-talet och som vi har redovisat i avsnitt 2.2. Innebörden

har där just varit en förskjutning av den statliga beskattningen från direkt inkomstskatt (inkl. individuella egenavgifter) till indirekta skatteformer.

Vid de tidigare omläggningarna har ersättning för inkomstskattelättnaderna i första hand sökts genom höjning av olika arbetsgivaravgifter, även om vi vill peka på att mervärdeskatten höjdes i detta syfte år 1971 och att energiskatten delvis användes för att finansiera 1976 års omläggning. Enligt vår mening är emellertid efter de senaste årens mycket snabba höjning av det samlade uttaget av arbetsgivaravgifter försiktighet påkallad i fråga om fortsatta höjningar. Företagsskatteberedningen, som har genomfört en omfattande analys av produktionsfaktorbeskattningen ur olika synvinklar, har gjort den bedömningen att ofördelaktiga effekter i många fall kan väntas uppstå i näringslivet om betydande avgiftshöjningar genomförs med täta mellanrum. Beredningens slutsats, i vilken vi instämmer, är att arbetsgivaravgifterna i princip bör reserveras för finansiering av kostnader för med avgifterna sammanhängande förmåner. Även de besvärande återverkningarna på kommunernas finanser som påvisats av 1976 års kommunalekonomiska utredning i delbetänkandet Kommunernas ekonomi 1975–1985 (SOU 1977:20) utgör ett skäl för att inte använda arbetsgivaravgiftshöjningar för att finansiera lättnader av den direkta beskattningen.

Bland våra förslag finns ett, där trots dessa reservationer en kompensation genom höjd arbetsgivaravgift skulle kunna övervägas. Införandet av en avdragsrätt för fackföreningsavgifter innebär nämligen en förmån som i allt väsentligt är begränsad till löntagargrupperna och det skulle då kunna vara rimligt att söka efter en finansiering som i första hand belastar just dem. För att netto, efter hänsyn till den minskning av inkomstskatteunderlaget som en avräkning av avgiftshöjningen innebär, få in de ca 500 milj. kr som förslaget beräknas kosta skulle då en höjning med omkring en halv procentenhet av någon avgift krävas. Vi gör emellertid den bedömningen att skälen mot vidare höjningar av arbetsgivaravgifterna i rådande samhällsekonomiska läge är så starka att vi inte är beredda att förorda någon sådan finansiering ens i den begränsade omfattning detta skulle innebära.

Den finansieringsmöjlighet som då återstår är konsumtionsbeskattningen, dvs. mervärdeskatten och de olika punktskatterna. Mervärdeskatten kan på sin nuvarande nivå (17,1 %) beräknas ge skatteintäkter om ca 32 miljarder kr år 1979. Om hela det skattebortfall som våra förslag innebär skulle täckas genom en höjning av mervärdeskatten skulle skattesatsen i princip behöva uppgå till ca 18,3 %, dvs. höjas med ca 1,2 procentenheter.

Skäl kan emellertid anföras mot en finansiering enbart genom en höjning av mervärdeskatten. Denna har nämligen i viss utsträckning regressiva effekter, dvs. den procentuella skattebelastningen avtar vid stigande inkomst hos hushållen. Det ligger emellertid inte häri någon skillnad mot alternativet med finansiering genom höjda arbetsgivaravgifter. På grund av att inkomstskattens progressivitet är starkare vid högre inkomster än vid lägre (utbytesprocentens värde är lägre) får en sådan höjning, i den mån den avräknas mot löneökningar, också en regressiv verkan.

I motsats till mervärdeskatten kan många punktskatter antas ha i huvudsak gynnsamma fördelningspolitiska verkningar, dvs. innebära en större procentuell belastning för hushåll med höga inkomster än för hushåll med låga. Vi anser därför att en höjning av vissa punktskatter bör övervägas

som en metod att ordna finansieringen. Att nu närmare ange vilka skatter som bör höjas och i vilken omfattning detta bör ske är emellertid knappast möjligt. Punktskatterna är nämligen i betydande utsträckning kvantitetsbaserade (utgår med visst belopp per liter, kilogram, e. d.), vilket innebär att en fortlöpande översyn av skattesatserna är nödvändig vid inflation för att undvika att skatteuttaget urholkas. Detta förhållande gör det mindre meningsfullt att nu överväga och framlägga preciserade förslag till höjningar avsedda att träda i kraft den 1 januari 1979. De eventuella justeringar av skattesatserna som dessförinnan kan ha visat sig påkallade kan ju helt komma att förändra grunden för våra ställningstaganden.

Vi anser således att den minskning av det samlade skatteuttaget som våra förslag i fråga om inkomstskatten medför bör kompenseras genom en höjning av mervärdeskatten och/eller olika punktskatter. Från de utgångspunkter vi har kan därvid bl. a. energiskatten på hushållens förbrukning av elström och bränslen, bensinskatten, kilometerskatten, omsättningsskatten på motorfordon och skatterna på alkohol och tobak bli aktuella. Strävan skall vara att uppnå en gynnsam fördelningspolitisk verkan. Enligt vår mening bör det också vara möjligt att för framtiden pröva en utvidgad punktbeskattning i fråga om konsumtion som i första hand är aktuell för grupper med högre inkomst.

Utöver våra förslag som är avsedda att träda i kraft år 1979 redovisar vi i avsnitt 5.1 även förslag till fortsatta marginalskattesänkningar. Dessa är emellertid avsedda att genomföras i den takt som den framtida utvecklingen medger och det är därför inte meningsfullt att nu diskutera frågan om en finansiering också av dem.

15 Författningskommentar

15.1 Kommunalskattelagen (1928:370)

33 §

1 mom. andra stycket. I gällande författningstext exemplifieras kostnader för vilka avdrag får göras från intäkt av tjänst. Denna uppräkning utökas nu med medlemsavgift till arbetstagarorganisation. Beträffande avdragsrättens närmare utformning i detta avseende görs hänvisning till en nyinsatt punkt 6 i anvisningarna.

46 §

2 mom. första stycket 4). F. n. är högsta avdragsgilla belopp för underhåll av icke hemmavarande barn 2 500 kr. Vårt förslag innebär ingen annan ändring än att beloppet höjs med 500 kr till 3 000 kr.

2 mom fjärde stycket. Ändringen i detta stycke föranleds av förslaget att avdrag för kostnader för arbetslöshetsförsäkring skall läggas utanför den beloppsgräns om 250/500 kr som f. n. gäller för det s. k. kapitalförsäkringsavdraget. Vilka försäkringar som här avses framgår av första stycket 3) i paragrafen.

I fortsättningen kommer således andra regler att gälla för arbetslöshetsförsäkringen än för övriga i första stycket 3) omnämnda försäkringar. I praktiken kommer denna försäkring inte längre att omfattas av det beloppsmässigt begränsade kapitalförsäkringsavdraget. Det kunde därför te sig naturligt att bryta ut arbetslöshetsförsäkringen från denna uppräkning. Med hänsyn till pågående utredningsarbete om en allmän arbetslöshetsförsäkring har vi emellertid föredragit att göra så små ingrepp som möjligt i författningstexten.

Anvisningarna

till 20 §

Punkt 1 första stycket. Ändringen föranleds av förslaget om avdragsrätt för medlemsavgift till arbetstagarorganisation och avser endast en härav föranledd ytterligare hänvisning, till en nyinsatt punkt 21 av anvisningarna till 29 §. Punkten avser avdrag under inkomst av rörelse. Någon komplet-

tering beträffande inkomst av tjänst behövs ej eftersom hänvisningen till 33 § även täcker den nu föreslagna avdragsrätten, även om den närmare regleringen härav är intagen i anvisningarna till paragrafen.

till 29 §

Punkt 21 (ny punkt). På grund av förslaget om avdragsrätt för medlemsavgifter till arbetstagarorganisationer har beträffande inkomst av rörelse en ny punkt tillagts. Punkten är avsedd att omfatta sådana medlemmar som redovisar sin inkomst under inkomst av rörelse, t. ex. revisorer, arkitekter och privatpraktiserande tandläkare. Beträffande avdragsrättens närmare utformning görs hänvisning till en nyinsatt punkt 6 i anvisningarna till 33 §.

till 33 §

Punkt 6 (ny punkt). I denna punkt finns närmare regler för avdragsrätten för medlemsavgifter till arbetstagarorganisationer. Utformningen och omfattningen av avdragsrätten har utförligt behandlats i huvudtexten, avsnitt 9.4.

till 46 §

Punkt 5 andra och tredje styckena. På grund av förslaget om slopande av avdragsrätten för frivilligt periodiskt understöd utgår det hittillsvarande tredje stycket. Detta ersätts med ett nytt tredje stycke, som innebär att samvetsäktenskapen i viss mån beaktas när det gäller avdrag för periodiskt understöd. Den personkrets som därvid avses är sammanboende som tidigare varit gifta eller gemensamt har eller har haft barn. Enligt bestämmelserna i 65 § femte stycket skall sådana sammanlevande jämställas med makar och samtaxeras. Lagtekniskt har avdragsrätten knutits till detta lagrum.

Som särskild förutsättning gäller i fråga om samvetsäktenskapen dessutom att understödet börjat utgå inom två år från det sammanlevnaden upphört. Beträffande gifta kan av deklarationsblanketten direkt avläsas om ändring av civilståndet skett under året samt dagen härför. Beträffande samvetsäktenskap där samtaxering skett framgår av deklarationsblanketten endast det förhållande som rått under större delen av året. Exakt dag för sammanlevnadens upphörande kan däremot inte utläsas. Detta torde emellertid inte behöva vålla några praktiska problem vid bestämmandet av tvåårsgränsen. Det får nämligen hållas för troligt att utbetalningarna i övervägande antalet fall kommer att påbörjas långt innan denna tvåårsfrist löpt ut. Skulle det ändå visa sig att problem härvidlag uppstår, får det övervägas att införa krav på att tidpunkten för sammanlevnadens upphörande skall anges i deklarationsblanketten.

I avsikt att minska risken för missbruk vid periodiska understöd mellan makar eller förutvarande makar, föreslås i andra stycket en regel av innebörd att understöd måste grunda sig på skriftlig förpliktelse eller dom. Samma krav gäller vid periodiskt understöd efter upplösning av samvetsäktenskap. Några särskilda formella krav på den skriftliga förpliktelsens utformning uppställs inte i lagtexten.

Det bör observeras att kravet på skriftlig förpliktelse gäller även för understöd som börjat utges mellan makar eller förutvarande makar redan före lagens ikraftträdande, men som inte utgår på grund av en bindande förpliktelse. För att avdragsrätt i fortsättningen skall föreligga i dessa fall, krävs att en skriftlig förpliktelse föreligger i samband med första utbetalningen efter lagens ikraftträdande.

till 50 §

Punkt 2 tredje stycket. Enligt förslag i prop. 1977/78:49 skall det extra avdraget för folkpensionärer bestämmas så att ingen beskattningsbar inkomst uppkommer vid en taxerad inkomst som motsvarar folkpensionen jämte en sidoinkomst om 3 300 kr. Förslaget innebär att detta belopp höjs till 3 600 kr. Den närmare innebörden härav har utförligt beskrivits i avsnitt 7.5.

Övergångsbestämmelser

De nya reglerna är avsedda att träda i kraft den 1 januari 1979 och tillämpas första gången vid 1980 års taxering. Endast förslaget om slopande av avdragsrätten för frivilligt periodiskt understöd påkallar särskilda övergångsbestämmelser.

När avdragsrätten för frivilligt periodiskt understöd begränsades genom lagstiftning år 1973 (fr. o. m. 1975 års taxering) stadgades i övergångsbestämmelser att äldre regler fortfarande skulle gälla beträffande understöd som utgick enligt bindande förpliktelse som uppkommit före den 9 november 1973, dvs. innan förslaget blivit offentligen tillgängligt. En likartad övergångsbestämmelse bör också gälla vid den nu föreslagna begränsningen av avdragsrätten. Motsvarande bestämmelse bör också gälla beträffande överlåtelse av periodiskt understöd.

Vid tidpunkten för denna begränsning gällde enligt 53 § 4 mom. första stycket KL och 6 § 4 mom. första stycket SI att, om förmånstagare till pensionsförsäkring på grund av förmånstagareförordnandet uppbar försäkringsbelopp före försäkringstagarens död, försäkringstagaren skulle beskattas för beloppet om inte omständigheterna varit sådana att han vid utbetalning av motsvarande belopp till förmånstagaren skulle ha varit berättigad till avdrag för beloppet såsom för omkostnad eller periodiskt understöd. Motsvarande gällde den som efter överlåtelse var att anse som ägare till försäkringen.

Andra stycket av samma moment reglerade möjligheterna att med verkan i skatterättsligt hänseende överlåta pensionsförsäkring medan i tredje stycket gavs vissa dispensregler.

I samband med begränsningen av avdragsrätten för frivilligt periodiskt understöd stadgades att, vid tillämpningen av dessa tre stycken, äldre bestämmelser skulle gälla beträffande utbetalningar till förmånstagare som insatts enligt oåterkalleligt förmånstagareförordnande före den 9 november 1973.

Genomgripande förändringar av lagstiftningen om pensionsförsäkring skedde år 1975. Härvid inskränktes i betydande grad rätten att genom förmånstagareförordnande förfoga över utfallande belopp. Bl. a. skall härefter

förmånstagareförordnande inte längre kunna utformas så att förmånstagaren kan uppbära försäkringsbelopp före försäkringstagarens död. Vidare gjordes starka begränsningar i möjligheterna att överlåta pensionsförsäkring. På grund av dessa ändrade regler har momentens tidigare tre stycken ersatts med ett nytt stycke avseende överlåtelse av pensionsförsäkring genom bodelning och vissa möjligheter till dispens.

Denna lagstiftning krävde särskilda övergångsbestämmelser såvitt nu är i fråga. I 4 § lagen (1975:1348) om ikraftträdande av lagen (1975:1347) om ändring i kommunalskattelagen (1928:370) stadgas således att äldre bestämmelser i 53 § 4 mom. i vissa fall fortfarande skall tillämpas i sin äldre lydelse. Detta gäller bl. a. i fråga om pensionsförsäkring, för vilken bestämmelserna i punkt 1 av anvisningarna till 31 § KL i deras äldre lydelse tillämpas. En liknande övergångsbestämmelse infördes i SI.

I fråga om dessa försäkringar, för vilka äldre bestämmelser skall tillämpas, bör nu motsvarande övergångsbestämmelser införas som vid den tidigare begränsningen av avdragsrätten för periodiskt understöd.

Däremot erfordras inte några särskilda övergångsbestämmelser såvitt avser reglerna om periodiskt understöd i 19 och 31 §§ KL samt 39 § b) AGL. Dessa regler ansluter automatiskt till den faktiska avdragsrätten för sådant understöd. Sålunda skall mottagare av periodiskt understöd givetvis beskattas för detta om givaren i enlighet med övergångsbestämmelserna är berättigad till avdrag härför.

15.2 Lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt

10 §

1 mom. I avsnitt 5.1 föreslås en justering av skatteskalan i tre steg. Den i momentet nu intagna skalan utgör steg 1 och är avsedd att tillämpas vid 1980 års taxering. Förslaget föranleder att skiktet 14–16 basenheter delas upp i två skikt, ett som omfattar 14–15 basenheter och ett som omfattar 15–16 basenheter.

15.3 Uppbördslagen (1953:272)

2 §

5 mom. Enligt förslaget i prop. 1977/78:49 skall en särskild skattereduktion med 400 kr utgå till alla skattskyldiga fysiska personer som varit bosatta eller stadigvarande vistats här i riket under någon del av beskattningsåret. Vårt förslag innebär att denna skattereduktion räknas upp med 20 kr för varje procents prisstegring räknat från augusti månad 1977 i enlighet med de föreslagna bestämmelserna om basenhet. För den lagtekniska utformningen och effekterna av förslaget har utförligt redogjorts i avsnitt 13.2.

15.4 Lagen (1958:295) om sjömansskatt

12 §

1 mom. första stycket f) och andra stycket. Punkten f) motsvarar helt det tillägg i 33 § KL som föranletts av förslaget om avdragsrätt för medlemsavgifter till arbetstagarorganisationer. I andra stycket anges att begränsningsregeln beträffande jämkning skall gälla även den föreslagna avdragsrätten.

Anvisningar till 12 §

Fjärde stycket (nytt stycke). Stycket motsvarar helt punkt 6 av anvisningarna till 33 § KL.

Reservationer och särskilda yttranden

1 Reservation av ordföranden *Sjönander* samt ledamöterna *Bartley, Bergqvist, Björne, Enlund, Lundgren* och *Tobisson*

Genom 80/85-procentregeln finns i vårt skattesystem en spärr som innebär att en viss minsta del av en inkomst skall återstå efter det att skatt uttagits. Av inkomstdelar upp till 200 000 kr undantas på detta sätt 20 % och av inkomstdelar däröver 15 %. När den utlösts, dvs. i normalfallet för skattskyldiga med betydande förmögenhetsinnehav, innebär den också att alltid minst 20/15 % av en inkomstökning blir kvar efter skatt för den enskilde.

Vi anser det rimligt att en sådan begränsning av beskattningen av ett inkomsttillskott gäller inte bara för de inkomsttagare där 80/85-procentregeln blir tillämplig. Marginalskatten på inkomst bör inte heller för löntagare kunna överstiga 85 %. Till grund för detta ställningstagande ligger den – som vi tycker självklara – uppfattningen att varje skattebetalare i det svenska samhället bör kunna räkna med att få behålla en viss angiven andel av en inkomstökning.

Statsskattesatsen i högsta skiktet – över 150 000 kr beskattningsbar inkomst – är f. n. 58 %. Det innebär att den totala marginalskatten överstiger 85 % i de fall där den kommunala utdebiteringen överstiger 27 kr, vilket för år 1978 blir fallet i ett stort antal kommuner. En möjlighet att uppnå en begränsning av den sammanlagda marginalskatten vore då att sänka statsskattesatsen så långt att man med högsta förekommande utdebitering fortfarande låg under 85 %. Eftersom spridningen mellan kommunerna i fråga om utdebiteringen är stor – för år 1978 kan den väntas bli ca 7 kr – skulle detta emellertid innebära att marginalskatten i högsta skiktet i vissa kommuner kom att nedsättas långt under 85-procentgränsen, utan att detta i och för sig är nödvändigt för att nå den avsedda begränsningen. En mer ändamålsenlig åtgärd anser vi därför vara att anknyta begränsningen direkt till gällande utdebitering. Vi föreslår därför en spärregel av den innebörden att statlig inkomstskatt inte på någon del av inkomsten får utgå efter högre procentsats än vad som motsvarar skillnaden mellan 85 och den kommunala utdebiteringen. Detta innebär att nedsättningens storlek kommer att variera för inkomsttagare i kommuner med olika utdebitering och att ingen effekt inträder i de kommuner där utdebiteringen understiger 27 kr. Om det i framtiden skulle visa sig att utdebiteringen generellt kommer att ligga över denna gräns aktualiseras frågan om en justering av statsskatteskalan.

Förslaget innebär att staten i vissa fall efterger anspråk på skatt och därigenom kan sägas överta en del av bördan av en kommunal utdebiteringshöjning. Varje begränsningsregel måste emellertid innebära en nedsättning av skatt som eljest skolat utgå, varför denna effekt inte bör anses utgöra något avgörande hinder för spärregeln. Även den nuvarande 80/85-procentregeln har ju en sådan verkan. Vi vill också framhålla att även med den av oss föreslagna spärregeln så kommer personer med höga inkomster att få en i kronor räknat större skattehöjning om utdebiteringen stiger än personer med lägre inkomster.

2 Reservation av ledamöterna *Brandt, Gadd, Hedborg, Hörnlund* och *Kristenson* med instämmande av experten *Åberg*

1 *Utredningens direktiv och arbetsformer*

1972 års skatteutredning tillkom med anledning av att riksdagen vid behandlingen av prop. 1971:140 angående konjunkturstimulerande åtgärder begärde att en förutsättningslös utredning om skattesystemet skulle tillsättas. I direktiven till utredningen konstaterades att andra utredningar redan sysslade med bl. a. företagsbeskattningen och den kommunala beskattningen. Utredningens verksamhet borde därför huvudsakligen inriktas på inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdeskatt samt arvs- och gåvoskatt, allt i vad gäller fysiska personer och därmed jämställda skattskyldiga.

Erfarenheterna från det nu avslutade arbetet inom 1972 års utredning bekräftar i allt väsentligt de uppfattningar som redovisades i anslutning till riksdagens beslut om att begära en utredning om hela skattesystemet. De avgörande och centrala frågorna rörande beskattningens höjd och fördelning är till sin karaktär rent politiska frågor som det ankommer på de politiska partierna att redovisa sina uppfattningar om och som det slutligen ankommer på riksdagen att fatta beslut om. En parlamentarisk utredning om dessa frågor kommer därför inte att i dessa centrala frågor bli något annat än en redovisning av de olika ståndpunkter som de i utredningsarbetet deltagande partierna hävdar.

Så länge de borgerliga partierna befann sig i oppositionsställning ställde de ut långtgående löften om att utredningsarbetet skulle kunna resultera i förslag om en mycket genomgripande reformering av skattesystemet. Man skapade förväntningar om ett helt nytt skattesystem. Efter det att de borgerliga partierna under hösten 1976 själva tagit hand om majoriteten i utredningen redovisar de emellertid nu ett förslag som i realiteten innebär att huvuddragen av det nuvarande skattesystemet bibehålles. På en lång rad punkter där de borgerliga partierna tidigare ansett att behov fanns av en omläggning redovisar man inte nu några förslag till förändringar. De borgerliga partierna har således visat sig oförmögna att föreslå ett nytt och varaktigt skattesystem. Deras myckna tal om detta har således visat sig vara innehållslöst.

På andra punkter, där i första hand den snabba inflationsutvecklingen lett till ett alltmera kännbart behov av förändringar i skattesystemet – främst på realisationsvinstbeskattningens område – har man inte kunnat ena sig

om enligt vår mening helt nödvändiga reformer. Man har i stort sett endast fallit tillbaka på det gamla borgerliga förslaget om att indexreglera skatteskalorna, vilket snarare skapar nya problem för skattesystemet än bidrar till att lösa de komplikationer som den snabba inflationen medför.

I det följande kommer vi att redovisa olika krav på omläggningar och förbättringar av det nuvarande systemet. Flera av dessa har med just sådana problem att göra som skapas av den accelererande inflationen. Den borgerliga regeringens oförmåga att ta ner prisstegringarna till en mera rimlig nivå har redan försatt skattesystemet i en situation med växande orättvisor. Om den snabba inflationstakten fortsätter växer problemen ytterligare. Det gäller inte minst på marginalskatternas och realisationsvinsternas områden. Genom den alltför korta tid som utredningen till följd av sina av den borgerliga regeringen utfärdade tilläggsdirektiv haft till sitt förfogande och som i huvudsak upptagits av utredningsarbete rörande indexreglering av skatteskalan, har dessa krav inte kunnat närmare analyseras. Vi är därför hänvisade till att endast redovisa vissa allmänna riktlinjer för våra reformförslag. På vissa punkter kommer vi även att antyda alternativa utvecklingsvägar. Detta beror på att vi till följd av den hårda tidsbegränsningen icke medgivits rätt till att ens översiktligt utreda dessa frågor.

Vi vill i anslutning härtill även framhålla att denna hårda tidsgräns numera synes ha förlorat sin ursprungliga betydelse eftersom den borgerliga regeringen själv genom sitt förslag till skatteomläggning för 1978 och indexreglering av skatteskalorna fr. o. m. 1979 i väsentliga avseenden föregripit utredningens resultat. Man skulle därför enligt vår mening utan olägenhet kunnat hålla på med detta utredningsarbete ytterligare en tid och därigenom lagt en bättre grund för 80-talets skattepolitik än vad som nu är fallet.

2 *Målen för skattepolitiken*

Det är i första hand två mål som varit bestämmande för utformningen av den direkta skatten på hushållens inkomster nämligen att skapa en *jämnare fördelning* av de disponibla inkomsterna och att skattebetalarna efter förmåga skall bidraga till *finansieringen* av den gemensamma sektorn. Båda dessa mål mynnar ut i ett krav på att skatterna skall vara *rättvisa*. Det konkreta uttrycket för detta krav har sedan länge varit att skatteskalan skall vara progressiv. Den progressiva skalan är både ett uttryck för samhällets strävan att utjämna skillnaderna mellan olika inkomsttagare och att bördan för finansieringen av den offentliga sektorns utgifter skall bäras efter förmåga. Grundtanken är därvid att man med stigande inkomst förmår bära allt större skattebetalningar inte bara i absolut mening utan även som en stigande andel av inkomsten.

I takt med att den genomsnittliga direkta inkomstskatten ökat – för att nu uppgå till inemot 40 % av den beskattningsbara inkomsten för en genomsnittlig industriarbetare – har marginalskatterna för de inkomsttagare som ligger över genomsnittet kommit att ligga på en hög nivå. Skattesystemets uppgift att finansiera en snabbt växande offentlig sektor har därför kommit att ställa den inkomstutjämnande funktionen inför allt svårare uppgifter. Ett uttryck för detta har vi fått genom de under senare år nästan regelbundet

återkommande skatteomläggningarna med de därtill hörande justeringarna av marginalskattesatserna.

Rättvisekravet gör det nödvändigt med en *effektiv skattekontroll* och en allmän uppbyggnad av regelsystemet som åstadkommer en reell "likabehandling av likar". Detta krav är självfallet av en växande betydelse i takt med att en allt större andel av de samlade resurserna i landet måste avsättas till gemensamma ändamål. Samtidigt som drivkrafterna bakom skattefusket blivit allt starkare leder skatteundandragandena nu till att bördan av detta för de lojala skattebetalarna blir allt tyngre. Vi utgår från att regeringen står för givna löften och snarast framlägger förslag om en lag om *skatteflykt* i enlighet med de principer som förordats av socialdemokraterna i motion 1976/77:1032.

Det råder en bred enighet i svensk politik om att vi måste fortsätta att bygga ut välfärdssamhället. Behoven på den offentliga konsumtionens område är fortsatt stora. Den ständigt fortgående ökningen av antalet äldre personer kräver kraftiga satsningar på äldrevården och långtidsvården. Den av samhället beslutade utbyggnaden av barnomsorgen måste fullföljas och man kan även förutse fortsatta utbyggnadsbehov efter det att den nu beslutade planperioden har gått till ända. Även på transfereringsområdet kommer anspråken att vara betydande. Vi befinner oss fortfarande i genomförandeskedet av ATP-reformen. De utlovade standardstegringarna till folkpensionärerna ställer stora krav på ökningar av statsinkomsterna. Vår ambition att i största möjliga utsträckning begränsa kommunalskattehöjningarna ställer även anspråk på att staten fortsatt ökar sina bidrag till den kommunala verksamheten. Totalt sett leder hela denna utvecklingsbild till att vi måste räkna med fortsatt relativt kraftiga ökningar av de statliga inkomsterna.

Den borgerliga regeringens svaga finanspolitik har emellertid försatt landet i en svår ekonomisk situation. Det allt större budgetunderskottet är ett uttryck för den borgerliga regeringens oförmåga att finansiera en växande offentlig sektor och utgör ett hot mot den samhällsekonomiska balansen. Man har väl grundad anledning hävda att någon avgörande förbättring av vår utrikesbalans inte kommer att kunna åstadkommas förrän statsfinanserna har blivit väsentligen starkare än vad de är i dagsläget. I tillägg till de krav som kommer att resas från en fortsatt växande offentlig sektor får man alltså räkna med att anspråk kommer att ställas på en förstärkning av statsinkomsterna för att man skall uppnå en nödvändig förbättring av budgetbalansen och därmed även kunna nedbringa vårt utländska upplåningsbehov och betala tillbaka de redan nu stora utländska lånen.

Ansvaret för att åstadkomma denna förbättring kan inte läggas på de direkta statsskatterna enbart. Utvecklingen framöver nödvändiggör en statsfinansiell förstärkning som kan komma att aktualisera flera skatteformer. Självfallet måste dock de direkta statliga skatterna spela en fortsatt viktig roll. De kommer att ha sin givna betydelse inte minst mot bakgrund av att det i första hand är genom dessa som man uppnår de väsentliga inkomstfördelningsmålen. Det framtida perspektivet inrymmer således knappast utrymme för sådana omläggningar av den statliga direkta beskattningen som medför att inkomsterna från denna skattekälla försvagas utan snarare talar den statsfinansiella situationen med dess dramatiska budgetunderskott för att än större anspråk kommer att ställas på dessa skatteinkomster.

3 *Huvudproblemen i nuvarande skattesystem*

Målsättningarna att åstadkomma ett utjämnande och rättvist skattesystem kompliceras av en rad olika problem med vårt nuvarande system. En grupp av dessa problem har att göra med de nuvarande rättigheterna att göra olika *avdrag* från bruttoinkomsterna innan man kommer fram till den beskattningsbara inkomsten I tabell 1 redovisas de genomsnittliga avdragen i olika inkomstklasser enligt 1976 års taxering.

Tabell 1 Genomsnittliga avdrag (utom grundavdrag) i olika inkomstklasser. 1976 års taxering

Bruttoinkomst, 1 000 kr	Antal personer, 1 000-tal	Avdrag från ink. av tjänst	Underskott i förvärvskälla	Allmänna avdrag	Förlustavdrag	Summa avdrag
0– 5	319	81	8	117		206
5– 10	541	239	50	361		650
10– 15	634	262	104	506	3	875
15– 20	463	407	156	792		1 355
20– 25	413	617	252	1 118		1 987
25– 30	409	679	345	1 287		2 311
30– 35	413	881	530	1 341	47	2 799
35– 40	478	1 134	785	1 287		3 206
40– 45	513	1 448	1 256	1 206		3 910
45– 50	447	1 795	1 866	1 404	8	5 073
50– 60	528	2 374	2 448	1 535	3	6 360
60– 70	258	3 948	3 481	1 877	9	9 315
70– 80	132	4 531	4 593	2 427		11 551
80– 90	73	5 659	6 223	3 150	684	15 716
90– 100	46	5 576	7 328	4 189		17 093
100– 150	83	6 315	8 689	5 518	17	20 539
150– 200	18	6 334	12 216	9 918	555	29 023
200– 500	10	6 953	15 259	21 369	21	43 602
500–1 000	(593)[a]	6 104	68 481	39 606	4 105	118 296
1 000–	(151)[a]	6 359	351 408	71 238	38 176	467 181

[a] Hela antalet

Källa: Tabell 5:1 i Riksrevisionsverkets taxeringsstatistiska undersökning taxeringsåret 1976. SM N 1977:13.

Som framgår av tabellen växer avdragssumman mycket kraftigt med stigande inkomst. Det är i synnerhet underskott i förvärvskälla samt förlustavdragen som bidrar till detta. Däremot är avdragen från inkomst av tjänst inte lika kraftigt påverkade av den stigande inkomsten.

För de vanliga inkomsttagarna ligger dessa avdrag i genomsnitt på en 2 000–3 000 kr och stiger sedan för 100 000 kronorsinkomsttagaren till omkring 6 000 kr för att sedan i stort sett ligga kvar på den nivån. De för höginkomsttagarna största avdragen är de som görs för underskott i förvärvskälla. I den högsta inkomstgruppen – dvs. de som har bruttoinkomster på över 1 milj. kr – uppgår dessa underskottsavdrag till i genomsnitt 350 000 kr. I gruppen närmast under – dvs. de som har inkomster mellan 500 000 och 1 milj. kr – uppgår underskottsavdragen till nära 70 000 kr i genomsnitt.

Den totala avdragssumman uppgår i den högsta inkomstklassen till i genomsnitt nära 1/2 milj. kr.

Effekten av dessa mycket betydande avdrag är att progressiviteten i den teoretiskt fastlagda skatteskalan blir klart lägre än vad som eljest skulle varit fallet. Eftersom avdragens andel av inkomsten ökar med stigande inkomst kommer med andra ord progressiviteten i skattesystemet i realiteten inte att vara så kraftig som framgår av den direkta skatteskalan. Särskilt när man kommer upp i de högre inkomstskikten använder man i en tydligen betydande omfattning ökningar i inkomsten till utgifter som är avdragsgilla, då företrädesvis ränteutgifter.

En del av dessa avdrag måste betraktas som en integrerad del av skattesystemet. Detta gäller i första hand grundavdraget på 4 500 kr men det gäller även förvärvsavdraget och schablonavdraget på 100 kr. I den mån dessa allmänna avdrag görs från bruttoinkomsten så erhålles de facto en lindring i marginalskatterna som måste förutsättas ha varit avsedd när man införde dessa avdrag. Man skulle i realiteten kunnat uppnå samma effekter genom att använda en annan skatteskala och således inte medgiva något motsvarande avdrag från inkomsten. Frågan om dessa avdrags struktur måste alltså ses mot bakgrunden av det önskvärda i att förändra marginalskatterna för de grupper som kan tillgodoräkna sig dessa avdrag.

Avdragen för de egentliga kostnaderna för intäkternas förvärvande – då i första hand avdragen för exempelvis arbetsresor, verktyg, arbetskläder och liknande – är av en något annan karaktär eftersom deras storlek mera direkt kan påverkas av de skattskyldigas egna dispositioner. Många människor kan exempelvis välja att bosätta sig olika långt från arbetsplatsen, köpa olika mycket facklitteratur, osv.

Denna möjlighet att genom egna dispositioner förändra sin nettoinkomst blir ännu mera påtaglig när man kommer över på underskottsavdragen och ränteavdragen. Här föreligger i en helt annan utsträckning än vad som gäller för t. ex. reseavdragen möjligheter för särskilt höginkomsttagare att via egna dispositioner – i form av t. ex. upptagande av stora lån – få ner den beskattningsbara inkomsten i förhållande till bruttoinkomsterna. Dessa lån kan sedan i sin tur användas för att finansiera en privat konsumtion eller för placering i olika förmögenhetstillgångar. Erfarenheterna ger vid handen att det nuvarande avdragssystemet har inrymt betydande möjligheter för de allra högsta inkomsttagarna att medelst lån, vars räntekostnader blir avdragsgilla, göra placeringar i tillgångar som ger starka värdestegringsvinster. Innebörden i detta är att man omvandlat högt beskattade arbetsinkomster till kapitalinkomster som sedan beläggs med en låg realisationsvinstskatt. Så länge inflationen höll sig på 60-talets nivå spelade dessa möjligheter en mindre roll men med en inflation av nuvarande omfattning skapar dessa orättvisor som enligt vår mening måste föranleda åtgärder.

Här föreligger ett samband mellan avdragssystemet och realisationsvinstbeskattningen som över huvud taget inte har behandlats på ett seriöst sätt av majoriteten i 1972 års skatteutredning. Detta får betraktas som anmärkningsvärt med hänsyn till den under senare år omfattande allmänna diskussionen om skattesystemets orättvisor som just rört denna möjlighet att omvandla arbetsinkomster till klart lägre beskattade eller rent av obeskattade realisationsvinster. Det enda utredningsmajoriteten föreslår på denna punkt är en ny utredning som skall behandla inflationens verkningar vid beräkning av realisationsvinster. Under den tid som utredningen kommer att kräva

kommer emellertid ytterligare miljardbelopp att överföras till de höginkomsttagargrupper som utnyttjar dessa möjligheter.

Dessutom kan man inte se frågan om realisationsvinstbeskattningen som enbart en fråga om inflationens effekter. Vi finner att hela frågan om realisationsvinsternas beräkning, deras beskattning och deras samband med avdragssystemet borde ha tillhört ett av de viktigaste områdena för 1972 års skatteutredning. De krav på ett beaktande av dessa frågor som vi framfört i utredningen har emellertid genomgående avvisats. Vi återkommer senare till frågan om hur dessa problem skall angripas på kortare och på längre sikt.

Vid sidan av dessa problem som har med avdragssystemet att göra har det s. k. *utbytesproblemet* kommit att tilldra sig ett allt större intresse i den allmänna debatten. Med detta problem avses svårigheterna för även en genomsnittlig inkomsttagare att vid oförändrade skatteskalor och en hög inflation få ett tillfredsställande utbyte av i första hand de avtalsenliga löneökningarna. Under den socialdemokratiska regeringens senare år beaktades detta problem genom en rad olika skatteomläggningar som enligt vad som nu i efterhand kan konstateras och som framgår av tabell 2 skapade förutsättningar för ett i hög grad gynnsamt utbyte av löneförhandlingarna.

Tabell 2 Den genomsnittliga resultatsprocenten under tidsperioderna 1958–1964, 1964–1970, 1970–1976 och 1958–1976

Inkomsttagarekategori	Genomsnittlig resultatsprocent							
	Ensamstående				Gift med hemmamake			
	1958–1964	1964–1970	1970–1976	1958–1976	1958–1964	1964–1970	1970–1976	1958–1976
1	2	3	4	5	6	7	8	9
0,2 · a	75,3	96,4	104,2	90,7	78,5	124,1	106,6	106,1
0,4 · a	80,9	79,6	116,7	91,8	73,4	96,2	108,0	91,9
0,6 · a	81,7	67,0	125,4	90,4	79,1	82,9	112,9	90,7
0,8 · a	79,1	64,4	118,3	84,5	80,7	79,6	99,8	82,9
1,0 · a	77,6	63,0	110,5	79,5	82,7	72,1	91,1	75,8
1,25 · a	75,8	59,5	102,0	73,2	83,2	64,8	81,8	68,2
1,5 · a	74,4	57,4	95,5	68,8	81,8	60,5	75,9	63,1
1,75 · a	71,4	58,9	85,5	63,7	79,7	59,5	68,3	58,5
2,0 · a	70,6	58,7	78,3	60,1	76,6	59,8	62,2	54,8
3,0 · a	68,8	58,4	57,8	50,0	71,1	57,2	46,3	44,9
5,0 · a	67,0	58,9	35,7	39,5	66,1	56,8	28,9	35,6

Källa: Beräkningar inom 1972 års skatteutredning.

Anm.: Beteckningen a står för den genomsnittliga industriarbetarlönen. Raden 1 · a belyser således resultatsprocenten för denna kategori. Begreppet resultatsprocent uttrycker förhållandet mellan den faktiska ökningen av disponibla inkomsten och ökningen av bruttoinkomsten.

Som framgår av tabellen har utbytet av inkomstökningarna för den genomsnittlige industriarbetaren varit tillfredsställande under åren 1970–1976. Resultatsprocenten för denna period ligger klart över utfallet för närmast tidigare 6-årsperiod och ligger även bättre till vid en jämförelse med utbytet

under åren 1958–1964. Detta är i stor utsträckning ett resultat av de skatteomläggningar som man genomfört under 70-talet. Erfarenheterna från dessa pekar således på att man väl kan bemästra utbytesproblemet genom återkommande skatteomläggningar av den typ som den socialdemokratiska regeringen genomförde under åren 1973–1976. Utbytesproblemet bör således enligt vår mening även i framtiden lösas på detta sätt.

Ytterligare ett rättviseproblem gäller fördelningen av skattebördan mellan personer som bor i olika *kommuner*. Skatteunderlaget är ojämnt fördelat mellan de olika kommunerna. För att uppnå samma kommunala servicenivå tvingas människorna som bor i kommuner med en låg genomsnittlig skattekraft till att betala en betydligt högre kommunalskatt än vad fallet är i kommuner med ett högt eget skatteunderlag. Därtill kommer att låg skattekraft också ofta sammanfaller med större behov av service, t. ex. på grund av många pensionärer och/eller barn. Denna dubbla orättvisa mellan olika kommuner och deras invånare betyder alltså inte bara att den fattiga kommunen tvingas ta ut en högre skatt för samma service utan den tvingas ofta höja skatten ytterligare för att den på grund av sin sociala struktur behöver en högre servicenivå.

Kommunalskatterna behandlas inte av 1972 års skatteutredning utan har i första hand behandlats av den kommunalekonomiska utredningen. Den berörs alltså inte vidare här. Det förtjänar dock att påpekas att en mera rättvis fördelning av kostnaderna för den kommunala verksamheten förutsätter att finansieringen av denna i större utsträckning hämtas ur en annan skattekälla än kommunalskatten med dess beroende av skatteunderlaget i den enskilda kommunen. Detta förhållande skulle ha motiverat ett mycket nära samarbete mellan 1972 års skatteutredning och den samtidigt arbetande kommunalekonomiska utredningen. Bristen på ett faktiskt samarbete mellan dessa utredningar förklarar en stor del av bristen på ett i detta avseende mera genomgripande förslag. En rättvisare fördelning av kommunalskatterna är en av de största utjämningsreformerna som kan vidtas inom ramen för skattesystemet. Men för att förslag om kommunal skatterättvisa skall bli realistiska förutsätter detta ett samlat grepp över hela skatteområdet. Till följd av den utomordentligt snäva tidsmarginal som utmätts för skatteutredningarnas arbete och på grund av avsaknaden av initiativ i denna riktning från de borgerliga majoriteterna i utredningarna har något närmare samarbete emellertid inte kunnat åstadkommas.

4 *Skatteskalan samt skatteomläggningens finansiering*

Den borgerliga majoriteten i utredningen föreslår att marginalskatterna sänks i tre etapper, varav steg 1 skulle genomföras 1979 och de följande när ekonomiska förutsättningar föreligger för detta. Omläggningen för 1979 skulle finansieras genom en höjning av mervärdeskatten med 1 procentenhet.

Konsekvenserna av marginalskattesänkningen för 1979 och en samtidig indexreglering framgår av tabell 3.

Tabell 3 Effekter av den borgerliga majoritetens förslag till marginalskatteförändring och indexreglering för 1979.

Taxerad inkomst för beskattningsåret 1978	Total skattesänkning i kr år 1979
40 000	345
50 000	825
70 000	2 270
100 000	3 705
200 000	4 855

Anm.: Indexregleringseffekten baseras på 10 % prisstegring.

Dessa av den borgerliga majoriteten föreslagna skattesänkningar skall ses mot bakgrund av förslaget att finansiera marginalskattesänkningarna genom en höjning av mervärdeskatten. Denna har en helt annan fördelningsprofil med den relativt sett tyngre bördan lagd på låginkomsttagarna. Nettot blir med andra ord en helt oacceptabel försämring för dessa grupper.

Förslaget skall även ses mot bakgrund av riskerna för fortsatt kraftiga kommunalskattehöjningar under 1979. Även dessa har en fördelningsprofil som lägger tunga bördor på låg- och mellaninkomsttagarna.

Kombinationen av indexreglering, marginalskattesänkning, mervärdeskattehöjning och kommunalskattehöjning medför en enligt vår mening förödande effekt på inkomstfördelningen. Den kommer att innebära en klar reträtt i fråga om målen att utjämna inkomster och konsumtionsmöjligheter medborgarna emellan och den kommer att förskjuta bördan av den offentliga sektorns finansiering från de högre till de lägre inkomsttagarna.

Skatteförslaget kommer även att högst avsevärt försvåra förhandlingarna om 1979 års löner. Den skatteomläggning som den borgerliga majoriteten i utredningen föreslagit för 1979 kommer att driva på kostnadsstegringarna genom att låglönegrupperna i detta fall avtalsvägen via beskattade löneökningar tvingas kompensera sig för prisstegringar och för vad andra grupper får via skatteomläggningen.

Vi utgår därför ifrån att en regering inte kommer att kunna gå fram med det förslag till skatteomläggning som den borgerliga majoriteten i utredningen föreslagit. En lösning på problemen om skatterna för såväl 1979 som för följande år bör i stället sökas efter de linjer som den socialdemokratiska regeringen följde under de första åren på 1970-talet. Skatteomläggningarna under dessa år utarbetades i nära samråd med de stora löntagarorganisationerna, de hade en för folkflertalet gynnsam fördelningsprofil och de ledde till att vi under svåra yttre omständigheter kunde genomföra lugna avtalsrörelser. Den borgerliga majoritetens förslag uppfyller inte dessa krav.

5 Åtgärder på avdragsområdet

Den ursprungliga motiveringen till avdragen är att beskattningen skall ske på nettoinkomsten, dvs. att innan den inkomst framkommer som skall beskattas måste sådana kostnader räknas bort som är nödvändiga för inkomsternas förvärvande. Det naturliga i denna princip framgår måhända klarast i fallet med rörelseidkare, som har rätt att från rörelsens brutto-

inkomster dra bort kostnaderna för inköp av råvaror, hyra, löner till anställda, räntor osv. Först sedan detta är gjort framkommer den inkomst som rörelseidkaren själv kan tillgodogöra sig och använda för privat konsumtion.

För löntagarna finns en rad liknande kostnader för intäkternas förvärvande. Detta gäller särskilt när kostnadsersättning som är skattepliktig lämnas av arbetsgivaren. Den som får ett traktamente som skall tas upp som inkomst måste också få dra av de kostnader som skall täckas från denna inkomst.

Vid sidan härav har emellertid under utvecklingens gång en rad avdrag tillkommit som inte på samma omedelbara sätt har med inkomstens förvärvande att göra. Försäkringsavdraget och sparavdraget kan utgöra exempel på detta. En särställning i detta sammanhang intar underskottsavdragen och ränteavdragen. Räntor är enligt vårt nuvarande skattesystem alltid avdragsgilla även om de utgör betalningar för lån som tagits för rent personliga konsumtionsutgifter. Detta motiveras med att inkomsträntor är en skattepliktig inkomst. Avdragsrätten för räntekostnader för lån nedlagda i villafastigheter och liknande är på motsvarande sätt motiverad av att man gör en schablonmässig intäktsberäkning för själva nyttjandet av bostaden ifråga.

Under särskilt senare år har emellertid denna intäktsberäkning kommit att alltmera fjärma sig från den räntekostnad som man har att erlägga för ett hus som är högt belånat. Skillnaden mellan den lågt beräknade intäktsschablonen och de i vissa fall under senare år mycket höga räntekostnaderna har gett upphov till ett underskott som kunnat dras av från inkomsterna. Detta har i sin tur skapat en rad problem på bostadsområdet och rubbat den neutralitet mellan boende i villa och flerfamiljshus som avsågs i 1974 års bostadspolitiska beslut. De omfattande underskotten för annan fastighet som uppstår med nuvarande intäktsschablon innebär därtill att värdet av avdragsrätten stiger med stigande inkomst.

En utgångspunkt för våra överväganden är att eventuella förändringar inte skall drabba villaägare som redan skaffat sig villa även om räntekostnaderna i dag kan framstå som höga. En eventuell begränsning genom ett tak för rätten att dra av underskottsränta bör därför sättas in så högt att dess huvudsakliga effekt inträffar först i framtiden. För att uppnå detta bör taket sättas så högt som 50 000 kr per hushåll. Därmed begränsas från början endast subventioneringen av extremt höga privata lån, medan på sikt nya villaköpare från början vet hur stor subventionering som ges genom skattereduktionen.

En begränsning av avdragsmöjligheterna kan lösa vissa rättviseproblem som vi nu upplever som stora men en sådan åtgärd kan också skapa nya orättvisor. Egenföretagarnas räntekostnader för lån som användes i rörelsen måste således även framgent kunna dras av från bruttoinkomsten i rörelsen. Att i praktiken urskilja vad som är ett lån för rörelsen och ett lån för privata konsumtionsändamål kan stöta på stora praktiska problem. Ett införande av en högsta gräns för ränteavdragen får inte bli en åtgärd i första hand riktad mot löntagare med höga inkomster medan däremot egenföretagarna genom olika dispositioner kan undvika effekterna av denna inskränkning. Det bör därför vara en angelägen uppgift för det fortsatta utredningsarbetet att kartlägga möjligheterna att via taxeringsförfarandet skapa en likformighet

i behandlingen i dessa avseenden.

Vi delar utredningsmajoritetens mening att kritik kan riktas mot de nuvarande förhållandena beträffande underskottsavdragen och att en särskild utredning bör tillsättas med uppgift att föreslå åtgärder på detta område. Detta utredningsarbete bör enligt vår mening bedrivas skyndsamt och bör sikta till att underskottet i en förvärvskälla i princip endast bör kunna dras av från framtida inkomster i samma förvärvskälla.

I de fall avdragen inte har ett omedelbart samband med inkomstens förvärvande bör dessa inte längre få göras från inkomsten utan från skatten – såsom fallet nu är med 1 800-kronorsavdraget. Denna reduktion bör för att bli jämförbar med nu gällande avdragsrätt i de vanligaste inkomstskikten i så fall motsvara den genomsnittliga marginalskatten eller ca 60 %. Skattereduktion i stället för avdrag från inkomst innebär att ett visst avdrag ger en lika stor skattelättnad till alla oberoende av inkomsten. Denna förändring bör – förutom det av utredningen föreslagna fackföreningsavdraget – innefatta sparavdraget, försäkringsavdraget, förvärvsavdraget, villaavdraget samt vissa avdrag för kostnader för intäkternas förvärvande. Även i detta fall är det av vikt att man kan skapa sådana regler att inte nya orättvisor skapas mellan å ena sidan löntagare och pensionärer och å andra sidan egenföretagare. Fortsatta utredningar bör klarlägga möjligheterna att åstadkomma denna rättvisa mellan olika grupper.

Trots att 1 800-kronorsavdraget – det s. k. hemma-makeavdraget – redan sker från skatten vill vi dock framhålla att detta avdrag, såsom förutskickades 1970 då det infördes, på sikt bör kunna avvecklas.

Vi framhöll redan tidigare att kombinationen av ränteavdrag, höga marginalskatter för höga inkomsttagare och jämförelsevis låga realisationsvinstskatter utgör en kombination som möjliggjort en snabb förmögenhetsökning åt de höginkomsttagare som utnyttjat dessa möjligheter. Som vi tidigare framhållit kräver vi för den skull en snabb utredning av möjligheterna att skärpa realisationsvinstskatterna. Så länge denna utredning emellertid inte är färdig och gett upphov till den enligt vår mening vid nuvarande höga inflationstakt helt nödvändiga skärpningen av beskattningen kan man motverka dess negativa fördelningspolitiska effekter genom att som ovan föreslogs begränsa ränteavdragen för dessa typer av lån. När sedermera ett nytt förslag till realisationsvinstbeskattning föreligger kan detta föranleda en omprövning av ett eventuellt räntetak och dess konstruktion.

6 *Folkpensionärernas beskattning*

I den skattepolitiska debatten har från borgerligt håll krävts att folkpensionen oavsett de ytterligare inkomsterna skall vara skattefri. Vi socialdemokrater har inte kunnat acceptera en sådan lösning därför att den skulle ha inneburit väldiga skattefavörer för pensionärer med de högsta inkomsterna. I utredningens skrivning heter det nu: "De betydande marginaleffekter som i många fall uppkommer kan inte undvikas utan att antingen minska stödet till pensionärerna med de lägsta inkomsterna eller utsträcka det till sådana som har icke obetydliga inkomster utöver folkpensionen. Vi anser båda dessa alternativ som en större olägenhet än de föreliggande marginaleffekterna."

Med tillfredsställelse noterar vi denna inställning, som helt ansluter sig till vad socialdemokratin tidigare hävdat. Utredningen föreslår nu att det extra avdraget för 1979 beräknas efter en till 3 600 kr förhöjd sidoinkomst. Resultatet blir att folkpensionärer som endast har de s. k. grundförmånerna bör kunna ha en extrainkomst upp till 200–300 kr utan att behöva betala skatt. Det ankommer sedan på regering och riksdag att successivt pröva om ytterligare höjningar av det extra avdraget är nödvändiga för att garantera pensionärerna en rättvis standard. En självklar utgångspunkt för våra ställningstaganden därvid är att de utfästelser som socialdemokratiska partiet gjort till pensionärerna till alla delar står fast. Detta gäller såväl rätten till priskompensation som beslutade standardtillägg.

Nu föreliggande förslag utgår från att även folkpensionärerna kommer i åtnjutande av det indexreglerade avdraget från skatten på 400 kr som gäller alla inkomsttagare. I detta sammanhang vill vi göra den markeringen att de eftersträvade effekterna för folkpensionärerna hade kunnat uppnås utan en indexreglering, exempelvis genom ett större extra avdrag. Våra argument emot en indexklausul i skattesystemet har anförts i annat sammanhang i denna reservation och behöver inte upprepas här.

7 *Indexreglering*

Utredningens majoritet har inte funnit anledning att – annat än i de fall regeringen gjort justeringar – ändra sitt tidigare, preliminära förslag om en indexreglering av skatteskalorna som ett permanent inslag i vårt framtida skattesystem. Under den korta tid som förflutit sedan detta förslag framlades och vi reservationsvis presenterade vår kritik av detta system har utvecklingen klart bekräftat det riktiga i vår uppfattning. En mycket betydande del av remissinstanserna motsatte sig utredningsmajoritetens förslag till en indexreglering. Den borgerliga regeringen vågade inte heller – i direkt strid med vad som utsades i tilläggsdirektiven till vår utredning – gå fram med detta förslag för 1978 utan har försökt smyga fram det genom att dölja det i förslaget till skatteomläggning för 1978 och låta det träda i kraft först 1979.

Såväl finansutskottets borgerliga som socialdemokratiska del har även uttryckt oro för att detta system kommer att skapa svårigheter i stabiliseringspolitiken. Vi vidhåller därför vår uppfattning att en indexreglering av skatteskalorna inte bort genomföras. I stället bör effekterna av inflationen på statsskatterna beaktas genom återkommande skatteomläggningar och utformas på ett sådant sätt att man kan uppnå en effektivare inflationsbekämpning och även ta hänsyn till de krav som fördelningspolitiken ställer på vårt skattesystem.

3 Reservation av ledamoten *Hedborg*

Hittills har fackföreningsavgiften betraktats som personlig levnadsomkostnad och inte medfört avdragsrätt. Arbetsgivarnas avgift till arbetsgivarförening har däremot setts som en naturlig kostnad för produktionen och medfört avdragsrätt.

Den fackliga verksamheten bedrivs alltså i dag med medel som är beskattade medan arbetsgivarpartens verksamhet bedrivs med obeskattade medel. Med den nivå som beskattningen numera har, framstår denna bristande samstämmighet som alltmera orimlig. Arbetstagarpartens fackliga verksamhet blir därigenom mer än dubbelt så dyr som arbetsgivarpartens, trots att bägges verksamhet är varandras direkta motsvarighet.

Omfattande förändringar har därtill skett både av samhällsliv och fackföreningsrörelsens uppgifter under senare år.

I dag omfattas hela arbetsmarknaden av fackligt arbete. Både arbetare och tjänstemän är fackligt organiserade. Det fackliga inflytandet är accepterat på alla nivåer i samhället. En rad samhällsuppgifter har ålagts de fackliga organisationerna.

Fackföreningsrörelsens uppgifter har avsevärt vidgats. De spänner över ett brett spektrum från förhandlingar om löner och anställningsvillkor via arbetarskydd, yrkesutbildning och medbestämmande i företagen till skolinformation och facklig utbildning.

Kostnaderna för den fackliga verksamheten betraktas numera i andra sammanhang som en naturlig del av kostnaderna för produktionen. Detta synsätt kommer till uttryck exempelvis när det gäller ersättning till facklig förtroendeman eller utbildning av facklig styrelseledamot. Därmed bör också den fackliga avgiften ses som en kostnad för löneintäktens förvärvande och medföra avdragsrätt.

Utredningens majoritet ger också i stort sett uttryck åt denna mening och medger en begränsad rätt till avdrag för fackföreningsavgift.

Med hänsyn till att konfliktbidrag också i framtiden måste vara obeskattade och att dessutom vissa bidrag lämnas från fackliga organisationer till ideell verksamhet är det godtagbart att avdragsrätten omfattar del av avgiften. Avdragsrätt för 50 % av avgiften framstår dock som för snålt. Avdrag borde medges med åtminstone 75 % av avgiften. Någon begränsning till visst högsta belopp synes inte motiverad. I likhet med vad som föreslås i annat sammanhang bör dessutom avdraget för fackföreningsavgift medges som skattereduktion med viss del av beloppet. Därmed blir avdragsrätten lika mycket värd för den som har låg inkomst som för den som har hög.

4 Reservation av ledamoten *Hermansson*

1 *Sammanfattning*

I reservationen anförs avvikande meningar gentemot utredningsmajoritetens förslag i de flesta av utredningens huvudpunkter. Utredningen kritiseras för att den icke framlagt förslag till ett reformerat skattesystem utan begränsat sig till mindre förändringar. Den borgerliga majoritetens förslag innebär en minskning av progressiviteten i skattesystemet genom stora skattelättnader för de högre inkomsttagarna finansierade med höjningar av mervärdeskatten och andra indirekta skatter, vilka hårdast drabbar låginkomsttagarna och barnfamiljerna. Det är en förändring i reaktionär riktning av ett redan orättvist skattesystem, som icke kan accepteras.

En genomgripande skattereform är nödvändig. Grundlinjen i denna måste

vara minskade skattebördor på lönarbetarna, barnfamiljerna, pensionärerna – ökade skatter för stora förmögenheter, bolagsvinster, spekulationsvinster. En skattereform bör i första hand omfatta följande: 1. Kamp mot de höga indirekta skatterna, i första hand mervärdeskatten. 2. Övergång till en progressiv statskommunal enhetsskatt. 3. Att progressionen i skattesystemet icke försvagas utan tvärtom skärps. 4. Genomgripande förändring av avdragssystemet. 5. Skärpning av beskattningen av kapital och kapitalvinster. 6. Gradvis övergång till produktionsskatter. 7. Effektivare kamp mot skatteflykt och skattefusk.

Den mest angelägna uppgiften när det gäller skattesänkningar är inte att sänka marginalskatterna, utan i stället att minska den totala skattebördan på de små och medelstora inkomsttagarna. De belastas hårdast av de indirekta skatterna och kommunalskatterna. Vill man minska uttaget av direkt statsskatt bör detta ske genom sänkning med ett likartat krontalsbelopp för de stora löntagargrupperna. Ett tak för sänkningen bör sättas vid 100 000 kr.

2 *Uppdraget*

I det utlåtande från finansutskottet, som låg till grund för riksdagens beslut år 1971 att begära en parlamentarisk utredning om skattesystemet hette det: "Utredningsuppdraget bör därför inte enbart begränsas till att omfatta den direkta beskattningen av fysiska personer utan också kunna avse andra skatteformer såsom den indirekta beskattningen och förmögenhetsbeskattningen." I direktiven den 14 april 1972 av chefen för finansdepartementet heter det: "Utredningens verksamhet bör följaktligen huvudsakligen inriktas på inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdeskatt samt arvs- och gåvoskatt, allt såvitt rör fysiska personer och därmed jämställda skattskyldiga." I direktiven sägs det också att "utredningens huvuduppgift bör vara att bedöma de fördelningspolitiska aspekterna av skatte- och avgiftssystemet". Stycket fortsätter: "För att utredningen skall kunna fullgöra sina uppgifter på hithörande områden, är det självfallet angeläget att utredningen söker medverka till att förbättra underlaget för bedömningar av skattesystemets fördelningspolitiska verkningar. Det bör därför ankomma på utredningen att pröva denna fråga." Till utredningen uppdrogs också att "pröva de indirekta skatternas fördelningspolitiska effekter och med hänsyn härtill deras lämpliga konstruktion".

I de tilläggsdirektiv, som utredningen den 18 november 1976 efter regeringsskiftet erhöll från chefen för budgetdepartementet sägs att utredningsarbetet "i vissa hänseenden" bör följa andra riktlinjer än tidigare. Härmed avses framför allt det direkta uppdraget att lägga fram förslag om inflationsskydd för skatteskalan, medan frågan om indexreglering av skattesystemet tidigare ställts utanför utredningens uppdrag. I övrigt synes de ursprungliga direktiven ha kvarstått.

3 *Brister i arbetet*

Vad som bland allmänheten förväntades av 1972 års skatteutredning var att den skulle framlägga förslag till ett reformerat skattesystem. Detta synes också ha varit ambitionen under de första åren av dess arbete. Efter den borgerliga valsegern 1976 och förändringen av majoritetsförhållandena i skatteutredningen har man begränsat sig till ett par mindre förändringar i ett antikverat skattesystem. Den borgerliga majoritetens förslag innebär en minskning av progressiviteten i skattesystemet genom stora skattelättnader för de högre inkomsttagarna finansierade med höjningar av mervärdeskatten och andra indirekta skatter, vilka hårdast drabbar låginkomsttagarna och barnfamiljerna. Det är en förändring i reaktionär riktning av skattepolitiken som de borgerliga partierna och Svenska arbetsgivareföreningen vill genomdriva. Detta kan enligt min mening icke accepteras.

Det måste också kritiseras att utredningen icke på ett tillfredsställande sätt har behandlat alla de delar av skattepolitiken som faller under dess arbetsområde. Vad som sägs i direktiven har heller icke i sin helhet uppfyllts. Bristerna i arbetet gäller framför allt följande:

– Uppdraget att medverka till att förbättra underlaget för bedömningar av skattesystemets fördelningspolitiska verkningar har icke verkställts.

– Uppdraget att pröva de indirekta skatternas fördelningspolitiska effekter och deras lämpliga konstruktion med hänsyn härtill har icke verkställts.

– Någon undersökning av de totala förändringar som under de starka inflationsåren skett i fördelningen av inkomster och förmögenheter framför allt genom tillväxten av värdestegringsvinster och spekulativt kapital har icke gjorts, varför grundvalen för en bedömning av dels den hittillsvarande skattepolitikens verkningar, dels behovet av skattepolitiska reformer måste anses ofullständig.

– Det material som redovisas om skattetrycket i olika inkomstskikt måste anses missvisande med hänsyn till: a) att det icke redovisar inverkan av *både* direkta *och* indirekta skatter, av vilka de förra i allmänhet har en progressiv, de senare en regressiv verkan; b) att det redovisar det teoretiska skattetrycket, medan det faktiska skattetrycket har en annan profil beroende på de stora avdrag från inkomsten som görs av höginkomsttagarna.

– Någon tillfredsställande behandling av de frågor som gäller kapitalbeskattningen – beskattningen av förmögenheter, arv och gåvor – har icke skett inom utredningen, trots att detta område i direktiven angavs vara ett av tre stora arbetsområden. När det gäller beskattningen av arv och gåvor finns överhuvud taget inget uttalande i utredningens överväganden.

– Den stora frågan om en effektiv kamp mot skatteflykt och skattefusk har icke ägnats tillbörlig uppmärksamhet inom utredningen. Krav om särskilt utredningsmaterial i denna fråga har bemötts med att problemet skulle prövas i utredningens slutskede. Så har emellertid icke skett.

– Trots att mer än fem år har gått sedan utredningen tillsattes hänvisar majoriteten beträffande en rad frågor till nödvändigheten att tillsätta nya utredningar.

4 *Grundlinjer för en skattereform*

En genomgripande skattereform är nödvändig. De senaste årens skattepolitik har i verkligheten inneburit att en ökad del av skattebördan lagts på lönarbetarna. Bolag och förmögenhetsägare svarar för en allt mindre del av de samlade skatterna. Detta i kombination med direkta och indirekta subventioner av miljardbelopp till bolagen har gjort att fördelningen av skattebördan är klart orättfärdig.

Denna utveckling framträdde redan under den socialdemokratiska regeringen, men den har accentuerats under det år som gått sedan den borgerliga regeringens tillträde. Högre inkomsttagare och förmögenhetsägare har getts en rad nya favörer. Ett genomförande av de förslag som ställs av majoriteten i 1972 års skatteutredning skärper ännu mera orättvisorna i skattesystemet.

Skattepolitik är klasspolitik. Lönarbetarna måste söka påverka statsapparaten och dess handlande så att skattepolitiken kan bli ett led i en fördelningspolitik för utjämning av inkomst- och förmögenhetsskillnaderna. Skatteinstrumentet bör även utnyttjas i miljöpolitiken och i den allmänna närings- och regionalpolitiken.

Grundlinjen i skattepolitiken måste enligt Vänsterpartiet kommunisternas mening vara kamp för minskade skattebördor på lönarbetarna, barnfamiljerna, pensionärerna – ökade skatter för stora förmögenheter, bolagsvinster, spekulationsvinster. Samtidigt måste stat, landsting och kommuner säkras nödvändiga inkomster för en aktiv social reformverksamhet, utbyggd kultursektor, planerad regionalpolitik och intensiv miljövård. Skattepolitiken måste självfallet också ses som ett instrument i kampen mot arbetslöshet och inflation.

I likhet med utredningens majoritet anser jag det nödvändigt att i min reservation diskutera samspelet mellan statlig och kommunal beskattning. Även företagsbeskattningen måste beröras eftersom jag föreslår att en ökande andel av nödvändiga statsinkomster skall uttas direkt ur produktionen.

En skattereform bör i första hand omfatta följande:

1. Kamp mot de höga indirekta skatterna och särskilt mot mervärdeskatten, som fördyrar alla varor. I första hand måste moms på maten bort.

2. Staten måste överta kostnaderna för viktiga delar av kommunernas och landstingens verksamhet (enhetligt bostadstillägg till pensionärerna, skolkostnaderna, kostnaderna för barnstugorna och huvuddelen av sjukvården). Snabbare utbetalning av kommunernas skattemedel. Kommuner och landsting befrias från allmän arbetsgivaravgift. Införande av en progressiv statskommunal enhetsskatt. Kostnaderna för den grundläggande sociala, medicinska och kulturella omvårdnaden täcks inom det samlade statliga skattesystemet. Därutöver inom vissa gränser fri beskattningsrätt för kommuner och landsting.

3. Progressionen i skattesystemet får icke försvagas utan måste tvärtom skärpas genom åtgärder som innebär att höga inkomster, kapitalvinster och stora förmögenheter till fullo underkastas beskattning. Hela det nuvarande avdragssystemet måste göras om och de flesta avdrag helt slopas. Ränteavdragen måste begränsas. Rätten till underskottsavdrag begränsas. Befogade avdrag sker från skatten i stället för som nu från inkomsten.

4. Beskattningen av kapital och kapitalvinster måste kraftigt skärpas. Skattepolitiken måste användas som ett medvetet instrument för att utjämna förmögenhetsfördelningen. Den årliga förmögenhetsskatten skärpes och 80/85-procentregeln avskaffas. Beskattningen av stora arv och gåvor skärpes. Som grundval för beskattningen av s. k. realisationsvinster måste gälla dels att hela realisationsvinsten skall beskattas, dels att beskattningen skall vara av minst samma skärpa som beskattningen av arbetsinkomster.

5. Den direkta beskattningen av bolagens vinster måste skärpas. Bolagsskatten bör göras progressiv och de nuvarande avskrivningsreglerna ändras. Ett system av produktionsskatter bör införas, beräknade i förhållande till företagens omsättning, råvaru- och energiförbrukning och inte som nuvarande arbetsgivaravgifter enbart i förhållande till löneutgifterna. Ett sådant skattesystem bör användas också för miljöpolitiska och allmänt närings- och regionalpolitiska syften. Beskattningen bör differentieras med hänsyn till produktionens nytta.

6. Skatteflykt och skattefusk måste hårt bekämpas. Skatteflykten stoppas genom ett rättvisare skattesystem, vilket icke som nu gynnar höginkomsttagarna redan i själva sin konstruktion. Det direkta skattefusket bekämpas genom skärpt lagstiftning och ökade personella resurser till taxeringsmyndigheterna.

7. Stat, landsting och kommuner måste säkras tillräckliga inkomster för en utbyggnad av den sociala och kulturella omvårdnaden, för en effektiv närings- och regionalpolitik och för omfattande miljövårdsarbeten. Nya inkomstkällor måste öppnas t. ex. genom nationalisering och kommunalisering av vinstgivande företag. Byråkrati och slöseri, bl. a. på det militära området, måste bekämpas och utgifterna därmed minskas.

5 *Skatteuttagets struktur*

I kapitel 2 och bilaga 1 belyses vissa förändringar i skatteuttagets struktur. Tyvärr har ingen djupgående undersökning gjorts av någon av de tre stora skatteutredningarna om förändringarna i inkomst- och förmögenhetsfördelningen under de senaste årtiondena och den förda skattepolitikens effekter respektive uraktlåtenhetssynder. Av tabell 2.2 framgår att de proportionella skatterna dvs. sådana skatter som utgår med samma procentsats i alla inkomstlägen, givits en kraftigt ökad tyngd i skattesystemet. Deras andel av totala uttaget av skatter och avgifter har stigit från 40 % 1960 till 72 % 1977. Vid denna beräkning har utredningen betecknat även mervärdeskatten som en proportionell skatt, vilket knappast är riktigt. Såsom framgår av kapitel 12 om mervärdeskatten måste denna betecknas såsom regressiv, dvs. den drabbar med större relativ hårdhet lägre inkomsttagare. Detta förstärker den slutsats som kan dras av uppgifterna i tabell 2.2, nämligen att det progressiva inslaget i skattesystemet försvagats. Eller som utredningen valt att uttrycka sakförhållandet: "Det är bredbasiga, i huvudsak proportionella skatter som i första hand får användas när den offentliga sektorns intäktsbehov ökar." Denna sats är riktig som en beskrivning av vad som faktiskt skett, nämligen att skattebördorna i ökad utsträckning lagts på de lägre och medelstora inkomsttagarna. Den kan däremot inte accepteras som en riktpunkt för den fortsatta skattepolitiken.

Detta framgår klart av de delar av tabellmaterialet i bilaga 1 som av någon anledning icke refererats och kommenterats i utredningens skrivna avsnitt. De avsedda uppgifterna i tabellerna visar både att progressiviteten i *hela* skattesystemet minskat ännu kraftigare och att det finns ett utrymme för skattehöjningar beträffande andra inkomstslag och i andra inkomst- och förmögenhetsskikt än utredningsmajoriteten föreslår. Av bilaga 1 framgår sålunda att medan skattebeloppet på fysiska personers inkomst 24-dubblats och de indirekta skatterna 20-dubblats mellan 1950 och 1977, så har skattebeloppet på svenska aktiebolags vinster endast 5–6-dubblats, förmögenhetsskatten endast 6-dubblats och arvs- och gåvoskatten endast 7-dubblats under samma period.

Samma bild av den minskade belastningen på bolagens vinster och på de stora förmögenheterna ger uppgifterna om de olika skatteslagens andel av de totala skatteinkomsterna. Medan bolagsskatten 1950 svarade för 13,8 % av de samlade skatteintäkterna har detta procenttal 1977 sjunkit till 2,9. Förmögenhetsskattens andel av de samlade skatteintäkterna har under samma period minskat från 1,9 till 0,4 %, arvs- och gåvoskattens andel från 0,8 til 0,2 %.

Jämföres de olika skatteslagens förhållande till bruttonationalprodukten (BNP till marknadspris) framgår samma bild. Inkomstskatten på juridiska personer, dvs. huvudsakligen aktiebolag, har mellan 1950 och 1977 minskat från 3,0 till 1,8 % av BNP. Inkomstskatten på fysiska personer har däremot under samma tid ökat från 9,9 till 22,1 %, de indirekta skatterna från 6,7 till 12,4 % samt arbetsgivaravgifterna från 0,4 till 16,0 %. Det bör anmärkas att de av företagen inbetalade arbetsgivaravgifterna icke bör betraktas som en skatt på företagen, utan som ett avdrag på de anställdas löner.

Det tabellmaterial som visar det samlade skatteuttagets storlek och struktur i olika länder understryker den utomordentligt låga företagsbeskattningen i Sverige. Skatter på företagens inkomster och förmögenhet svarade 1974 för endast 3,4 % av det totala uttaget, vilket var (tillsammans med Danmark) den i särklass lägsta siffran för 12 OECD-länder. Motsvarande siffra var för Storbritannien 13,9 % och för USA 15,5 %. Vid en jämförelse mellan skattebeloppet på företagens inkomster och förmögenhet samt BNP hade Sverige likaså den lägsta siffran av de undersökta länderna – 1,5 %. Storbritannien hade 5,0 % och USA 4,5 %.

6 *Alternativa skattesystem*

Utredningen diskuterar två alternativa skattesystem, nämligen dels progressiv löneskatt, dels progressiv utgiftsskatt. Bägge avvisas, i varje fall f. n. Det finns emellertid andra möjligheter för en omläggning av skattesystemet, som icke varit föremål för någon djupgående diskussion i utredningen, kanske främst därför att de ansetts tillhöra andra utredningars arbetsområde. Jag avser dels införande av produktionsbeskattning, dels skapande av en enhetlig statlig och kommunal inkomstskatt, en progressiv statskommunal enhetsskatt.

Fråga om införande av produktionsbeskattningen måste ses i förhållande både till den nuvarande beskattningen av företagen och den nuvarande utformningen av arbetsgivaravgifterna. Såsom framgår av närmast föregå-

ende avsnitt tillhör Sverige de kapitalistiska stater som har lägst andel direkt skatt från företagen. Avgörande är därvid de stora möjligheterna för företagen att med hjälp av avsättningar till obeskattade reserver minska den taxerade vinsten. Dessa skatteförmåner ingår i den allmänna politik med gåvor, subventioner och skattelättnader till de kapitalistiska företagen som regering och riksdag bedriver.

Den direkta beskattningen av aktiebolagens vinster bör skärpas. Därför talar inte enbart fördelningspolitiska skäl utan även behovet av kapital till samhälls- och löntagarstyrda fonder för närings- och sysselsättningspolitiska ändamål. Detta kräver en förändring av de nuvarande reglerna för avskrivningar och fonderingar. Bolagsskatten bör göras progressiv.

Olika s. k. arbetsgivaravgifter har såsom framgår av redovisningen i tabellbilagan under de senaste åren ökat kraftigt. Bl. a. har detta skett i samband med omväxlingar av direkt statsskatt på löntagarnas inkomster till arbetsgivaravgifter beräknade i förhållande till lönesumman i företagen. Uttrycket arbetsgivaravgifter är, såsom redan antytts, missvisande, eftersom det i själva verket är lönarbetarna som betalar dessa avgifter genom avdrag på sina löner.

En växande andel av nödvändiga statsinkomster bör uttas direkt ur produktionen. Ett system av produktionsskatter bör därför införas, beräknade i förhållande till företagens omsättning, råvaru- och energiförbrukning och inte som nu enbart i förhållande till löneutgifterna. Ett sådant skattesystem bör användas också för miljöpolitiska och allmänt näringspolitiska syften. Beskattningen bör differentieras med hänsyn till produktionens nytta.

7 *Samspelet mellan statsskatt och kommunalskatt*

"År 1965 var statsskatteuttaget och kommunalskatteuttaget av ungefär samma storlek, omkring 8 % av BNP. I dag, 12 år senare, är kommunalskatteuttaget på god väg mot en fördubbling medan statsskatteuttaget är oförändrat som andel av BNP." (Kapitel 4.) För alla lägre och medelstora inkomsttagare tar kommunalskatten en större del av inkomsten än den direkta statliga skatten. Detta gällde förut upp till inkomstlägen mellan 70 000 och 80 000 kr, efter det senaste skattebeslutet avseende 1978 har gränsen förskjutits ytterligare uppåt. En skattelättnad som verkligen gynnar den stora majoriteten av inkomsttagarna måste gälla dels den indirekta beskattningen, dels kommunalskatten.

För en lättnad i den kommunala beskattningen talar även det besvärliga ekonomiska läget för många kommuner och landsting. Detta har skärpts under de senaste åren och allt talar för att kommunernas och landstingens ekonomi kommer att ytterligare hårt pressas. Frågan om en lättnad i den kommunala beskattningen för att minska skattebördan för små och medelstora inkomsttagare och om åtgärder för att stödja kommunernas och landstingens ekonomi är direkt sammanknutna. Vänsterpartiet kommunisterna har länge drivit kravet att staten skall överta kostnaderna för viktiga delar av verksamheten inom kommuner och landsting, t. ex. ett enhetligt bostadstillägg till pensionärerna, skolkostnaderna, kostnaderna för barnstugor och huvuddelen av sjukvården. VPK kräver snabbare utbetalning av skattemedel till kommuner och landsting, och att dessa befrias från allmän

arbetsgivaravgift. De kommunala taxorna måste omfördelas i syfte att minska belastningen på vanliga konsumenter och öka belastningen på bolagen.

Dessa och liknande åtgärder framstår emellertid alltmera som otillräckliga. En mera grundläggande reformering av skattesystemet är nödvändig. Införandet av en enhetlig statlig och kommunal inkomstskatt, en "statskommunal enhetsskatt", skulle enligt min mening ge ett effektivt instrument för att lösa viktiga uppgifter. Kostnaderna för den grundläggande sociala och kulturella omvårdnad, som bör vara lika för alla medborgare oavsett i vilken kommun de bor, täckes inom det samlade statliga skattesystemet. Den statskommunala enhetsskatten bör självfallet vara progressiv. Utöver denna skulle kommuner och landsting inom vissa gränser kunna utta skatt för täckande av övriga utgifter vilka kommunens invånare vill göra.

8 *Progression och marginaleffekter*

Vid studiet av text, tabeller och förslag i kapitel 5 om progression och marginaleffekter är det nödvändigt att hålla i minnet dels några tidigare anförda omständigheter, dels vad som hänt på skattepolitikens område under det senaste året. Jämförelserna tar ingen hänsyn till den indirekta beskattningen, vilken i huvudsak är regressiv dvs. belastar de lägre inkomsttagarna relativt hårdare än de högre. De tar heller ingen hänsyn till det förhållandet att de högre inkomsttagarna på ett helt annat sätt än de lägre kan dra fördel av gällande regler beträffande avdrag m. m. De tar heller inte i beaktande att den kraftigt minskade skattebelastningen på företag och förmögenheter har sin betydelse framför allt för de högre inkomsttagarna. Ej heller erinrar de om de avsevärt större skattefördelar i kronor räknat som de högre inkomsttagarna erhållit genom den beslutade indexregleringen av skatteskalorna och övriga skatteförändringar för år 1978. Man bortser i hela resonemanget kort sagt från den minskning av progressiviteten som skett i det totala skattesystemet. (Jfr avsnitt 5 om skatteuttagets struktur.)

Vad som sägs i kapitel 5 kan ej heller i övrigt godkännas. Resonemanget är i vissa stycken cyniskt som när man t. ex. i utredningsmajoritens text skriver på följande sätt: "Sänkningar av skattesatserna i de lägsta inkomstskikten är synnerligen kostnadskrävande. Det framstår därför inte som ändamålsenligt att genom sådana generella åtgärder vid den statliga beskattningen söka lösningar på problem som endast berör vissa grupper låginkomsttagare." Ej heller kan jag instämma i följande värdering: "Enligt vår mening framstår en dämpning av progressiviteten genom en sänkning av marginalskattesatserna i de inkomstlägen där huvuddelen av de heltidsarbetande befinner sig som så angelägen att den bör vidtas oavsett att utjämningen därigenom minskar något."

Utredningsmajoritetens förslag om marginalskattesänkningar i tre etapper kan ej godtas. Det ger mycket stora skattefördelar till de högre inkomsttagarna, medan de lägre inkomsttagarna erhåller en mycket ringa lättnad. En person med en taxerad inkomst år 1978 av 35 000 kr skulle sammanlagt under de tre stegen erhålla 25 kr i skattelättnad, en person med 200 000 kr i taxerad inkomst däremot 3 850 kr. Orättfärdigheten i förslaget framgår bl. a. av följande uppställning som visar den procentuella ökningen av den behållna inkomsten efter skatt efter de tre stegen och räknat på den taxerade inkomsten år 1978:

Taxerad inkomst år 1978, kr	Ökning av inkomst efter skatt, %
35 000	+ 0,1
40 000	+ 0,9
50 000	+ 2,6
60 000	+ 5,8
80 000	+ 8,5
100 000	+ 7,8
200 000	+ 5,9

Det kan kanske vara angenämt att erhålla löften om en nedsättning av den statliga inkomstskatten med så och så många kronor det och det året, men mottagarna av sådana löften bör erinra sig några saker. Dels är det viktigt att komma ihåg vad som samtidigt föreslås om finansiering av skattenedsättningen. Vad gäller skattelöftena för år 1979 skall de såsom framgår av utredningens kapitel 14 finansieras genom höjning av mervärdeskatten och/eller olika punktskatter. Ett hederligt skatteförslag skulle givetvis samtidigt med löftena om skatteminskning i olika inkomstskikt också ange hur mycket skattebördan i samma inkomstskikt kommer att öka genom höjningen av mervärdeskatten och/eller olika punktskatter. Dels är det också nödvändigt att erinra sig att de utlovade skattesänkningarna vad gäller den direkta statsskatten under de senaste åren motverkats av samtidiga höjningar av de kommunala skatterna. Siffrorna i utredningens tabeller om skattesänkningarna under 1979 och ännu mera vid de bägge följande tillfällena är alltså skrivna i vatten, för att uttrycka sig med omskrivningar. De är bluff för att uttrycka sig rakt på sak.

Den mest angelägna uppgiften när det gäller skattesänkningar är enligt min mening inte att sänka marginalskatterna. Den angelägna uppgiften är att minska den totala skattebördan på de små och medelstora inkomsttagarna samt att i stället öka skatteuttaget på höga inkomster, stora förmögenheter och arv, spekulationsvinster, bolagsvinster i allmänhet m. m. Och de skatter det gäller att sänka är i första hand de som hårdast belastar de små och medelstora inkomsttagarna, barnfamiljerna, pensionärerna, nämligen de indirekta skatterna och kommunalskatterna. Detta bör alltså vara huvudinriktningen vid en skattesänkning.

Vill man minska uttaget av direkt statsskatt bör detta ske enligt helt andra principer än de som följts i utredningsmajoritetens förslag. Skattesänkningen bör ske med ett likartat krontalsbelopp, förslagsvis 1 000 kr per omgång eller sammanlagt 3 000 kr, till de stora löntagargrupperna. En avfasning bör sedan ske och ett tak för skattesänkningen sättas senast vid 100 000 kr. Sänkningen med samma krontalsbelopp bör gå så långt ned i inkomstskikten att den verkligen omfattar alla löntagare.

9 *Familjebeskattningen*

Jag delar uppfattningen att det ur principiell synpunkt vore önskvärt att införa helt individuell beskattning. Praktiska skäl, främst riskerna för ökad skatteflykt, kan emellertid anföras som hinder. Det borde emellertid ha varit möjligt att i samband med skatteutredningens arbete undanröja en

del kvarvarande bestämmelser av sambeskattningsnatur. Det gäller t. ex. den av utredningen diskuterade frigränsen på 2 000 kr, som enligt min mening borde slopas. Det gäller också rätten att få utnytja den andra makens underskott av A-inkomst såsom avdrag, vilken likaså borde slopas.

Den stora frågan i detta sammanhang är emellertid om det s. k. hemmamakeavdraget bör bevaras eller ej. I likhet med utredningsmajoriteten anser jag att skattereduktionen för skattskyldig med hemmamake av principiella skäl borde avskaffas. I reservation till det av utredningen år 1974 avlämnade förslaget till skatteomläggning m. m. (SOU 1974:20) anförde jag liknande synpunkter. Skattereduktionen borde avtrappas med 20 % från en statligt taxerad inkomst på 50 000 kr. Frågan om kompensation till skattskyldiga med hemmamake och barn borde icke vara omöjlig att lösa.

Utredningens ståndpunkt att skäl kan föreligga att bestämma skattepliktsgränsen vid förmögenhetsbeskattningen till skilda belopp för ensamstående och makar kan jag icke dela, i vart fall icke om den i realiteten innebär en ytterligare höjning av nuvarande alltför höga skattepliktsgräns.

Vad gäller frågan om barnfamiljernas ställning vill jag starkt understryka vad som av utredningen sägs om att dessa utgör en eftersatt grupp och att särskilt flerbarnsfamiljerna ofta befinner sig i en ekonomiskt svag situation. Stödet till barnfamiljerna bör i princip lämnas genom åtgärder på det sociala området och inte genom förmåner vid beskattningen. Det är emellertid angeläget att inte vidta åtgärder som försämrar barnfamiljernas förhållanden. Förvärvsavdraget kan försvaras bl. a. ur denna synpunkt, men det bör enligt min mening i likhet med övriga avdrag förvandlas till ett avdrag från skatten, icke från inkomsten. (Se det följande avsnittet om avdragssystemet.) Detsamma gäller avdraget för underhåll av icke hemmavarande barn, där jag instämmer i förslaget om höjning, men alltså i stället för inkomstavdraget vill ha ett skatteavdrag.

10 *Folkpensionärerna*

Grunden till att särskilda skattelättnader anses rimliga och nödvändiga för pensionärer, som måste klara sig i huvudsak på folkpension plus pensionstillskott, är givetvis att dessa inte kan anses ha full skattekraft. Riksdagen har genom sitt beslut 1974 fastställt att lägsta standard skall vara folkpension kompletterad med pensionstillskott. Det är då logiskt att detta belopp också bör vara befriat från direkt skatt. (Även folkpensionärer med denna lägsta standard tvingas som bekant att till staten återbetala en del av pensionen genom t. ex. mervärdeskatt på den mat de köper, en orättfärdighet som tas upp till behandling i ett följande avsnitt om mervärdeskatten.)

Utredningsmajoriteten anser att det extra avdrag, som medges folkpensionärer, skall bestämmas utifrån storleken av folkpensionen jämte viss i kronor angiven sidoinkomst. Pensionstillskotten skall enligt deras förslag räknas in i denna sidoinkomst, vilken föreslås uppgå till 3 600 kr. Innebörden i detta är att pensionstillskotten inom kort kommer att beskattas. Detta kan enligt min mening inte accepteras. Det strider också mot andan i de beslut som riksdagen fattade 1974 om vad som skall vara lägsta standard för folkpensionär.

Det kan inte sägas vara att ”inskränka statsmakternas handlingsfrihet”,

som utredningsmajoriteten skriver, om man kräver ett fullföljande av redan fattade beslut. Jag anser att det extra avdraget för folkpensionärer bör utformas så att ingen beskattningsbar inkomst uppkommer vid en taxerad inkomst som motsvarar folkpension och pensionstillskott plus en sidoinkomst om 1 000 kr. Avtrappning av det extra avdraget vid taxerad inkomst överstigande den skattefria nivån bör som nu ske med 40 %.

11 *Avdragssystemet*

Det nuvarande avdragssystemet, innefattande avdrag under inkomst av tjänst, avdrag för underskott i förvärvskälla och övriga allmänna avdrag m. m., gynnar på flera olika sätt de högre inkomsttagarna. Det innebär att den teoretiska progressionen i den statliga inkomstbeskattningen inte alls slår igenom i den faktiska beskattningen, såsom redan ovan berörts. Det fordras höga inkomster för att man överhuvud taget skall kunna tillgodogöra sig stora avdrag. Taxeringsstatistiken visar också hur avdragens storlek ökar starkt med stigande inkomster. Även om avdragen vore lika stora skulle de ha olika värde för personer i olika inkomstklasser. På grund av den progressiva skatteskalan betyder ett och samma avdrag större nedsättning av den utgående skatten ju större inkomsten är. Avdragssystemet är omfattande och komplicerat. Det är lättare att utnyttja för välutbildade och för sådana som kan utnyttja skickliga experter. Vissa delar av avdragssystemet kan utnyttjas för att omvandla löpande inkomster till kapitalvärdestegring. Denna beskattas enligt nuvarande regler med en lägre procentsats när den realiseras. Kombinationen av avdrag för utgiftsräntor och inflation innebär att låntagarnas förmögenhetsbildning subventioneras på framför allt småspararnas bekostnad. Verkningarna av ränteavdragen har snedvridande effekter även ur samhällsekonomisk synpunkt.

Skatteutredningens majoritet har icke angripit detta problem på något effektivt sätt. Man silar mygg och sväljer kameler. Man slopar ett avdrag och inför ett annat. Vissa frågor hänvisas till en ny utredning – efter mer än fem års utredande. Tydligt är att majoriteten icke har den politiska viljan att göra något åt orättvisorna i det nuvarande avdragssystemet.

VPK kräver att hela avdragssystemet görs om. De flesta avdrag bör helt slopas. Ränteavdragen måste begränsas att gälla endast ränta på en begränsad skuldsumma. Rätten att göra avdrag för underskott i en förvärvskälla från inkomsten i en annan förvärvskälla bör slopas. Befogade avdrag bör ske från skatten i stället för som nu från inkomsten så att avdragets värde blir lika för alla.

12 *Allmänna avdrag. Underskott*

I kapitel 8 om allmänna avdrag diskuteras huvudsakligen avdrag för underskott i förvärvskälla, som uppkommer om de avdragsgilla omkostnaderna överstiger intäkterna. Underskottsavdragen har ökat starkt under de senaste årtiondena, både nominellt och i förhållande till den totala sammanräknade inkomsten. Taxeringsåret 1956 uppgick de till 180 milj. kr, vilket motsvarade 0,6 % av den sammanräknade inkomsten. Taxeringsåret 1977 hade de ökat till 9 100 milj. kr motsvarande 4,2 % av den sammanräknade inkomsten.

De såväl antalsmässigt som beloppsmässigt dominerande underskottsavdragen (från "annan fastighet" och kapital) uppkommer genom avdrag för räntekostnader.

Upplånat kapital kan användas på olika sätt. Det kan användas för lyxkonsumtion. Genom avdragsrätten för räntorna blir den effektiva räntan mycket låg för personer med höga inkomster. Det lånade kapitalet kan placeras i villafastighet. Genom avdragsrätten för räntorna ger det vid gällande beskattningsregler en lägre bostadskostnad än vid boende under andra ägandeformer – hyreslägenhet, insatslägenhet av traditionellt slag. Kapitalet kan också placeras i andra fasta värden. Genom inflationen ökar förmögenheten starkt och vid försäljning kan vinsten inkasseras. Den beskattas lågt som realisationsvinst eller beskattas inte alls. Det lånade kapitalet kan också placeras i rörelse eller jordbruksfastighet. Underskott i denna förvärvskälla kan av höginkomsttagare användas som avdrag gentemot inkomst av tjänst eller annat.

Såsom betonas i utredningen kan frågan om underskottsavdragen och de bakomliggande ränteavdragen i fråga om "annan fastighet" inte ses enbart ur skattepolitisk synvinkel, utan också som en bostadspolitisk fråga. Ränteavdragen blir emellertid därför inte mera berättigade. Såsom också utredningsmajoriteten medger driver de upp fastighetspriserna i en takt som eljest ej vore möjlig. Det är också stötande att genom systemet med ränteavdrag blir den faktiska bostadskostnaden för ett och samma hus högst olika för personer med olika inkomster. Den som har höga inkomster bor billigare än den som har den lägre inkomsten.

Självfallet finns det problem med en begränsning av ränteavdragen. Det finns en stor spridning mellan avdragsbelopp som förekommer för småhus såväl regionalt som beroende på förvärvstidpunkt och -villkor. Vissa orättvisor kan uppstå. Men frågan är om man därför skall bevara den oändligt större orättvisa som ligger i det nuvarande avdragssystemet. Detta kan enligt min uppfattning inte vara riktigt. Ett tak för rätten till ränteavdrag bör omedelbart införas. Begränsningsregeln bör utformas så att avdrag medges för räntor på ett skuldbelopp om maximalt 200 000 kr, dvs. lika med den nuvarande gränsen för skattepliktig förmögenhet. På skuldbelopp därutöver medges alltså inga ytterligare avdrag. Medgivet avdrag sker ej som nu från inkomsten utan från skatten med viss procentuell andel av beloppet.

Rätten att göra avdrag för underskott i en förvärvskälla från inkomsten i en annan förvärvskälla bör slopas.

Begränsning av avdragsrätten när det gäller utgifter för upprustning och ombyggnad av hyresfastigheter bör genomföras.

Jag stöder förslaget om oinskränkt avdragsrätt för avgift till arbetslöshetsförsäkringen. Om avdraget för K-försäkringar skall vara kvar bör det i likhet med andra avdrag omvandlas till avdrag från skatten.

13 *Avdrag under inkomst av tjänst*

Utredningen diskuterar en eventuell höjning av det nuvarande schablonavdraget under inkomst av tjänst från 100 till 500 kr, men stannar slutligen för ståndpunkten att kostnaden inte står i rimlig proportion till de förenklingsvinster som kan uppnås genom en sådan höjning. Man tycks emellertid

förbise de fördelar som genom en höjning av schablonbeloppet uppstår för de skattskyldiga. Vissa större kostnader måste fortfarande ligga utanför ett schablonavdrag av denna storlek, men målsättningen bör vara en fortsatt höjning. Utgångspunkten kan vara av utredningen diskuterade 500 kr, men detta belopp bör förvandlas till ett avdrag på skatten.

Även när det gäller kostnaden för resor mellan bostad och arbetsplats måste avdraget förvandlas från inkomstavdrag till skatteavdrag. Det är orimligt att som nu en och samma resekostnad har helt olika betydelse ur skattesynpunkt beroende på om inkomsten är hög eller låg.

14 *Övriga avdragsfrågor*

Vissa avdrag kunde omedelbart avskaffas. Det gäller det s. k. sparavdraget, som motiveras med att det skall uppmuntra till sparande, men av någon anledning beviljas endast den som redan har inkomster av kapital, men inte den som försöker spara av sin löneinkomst eller pension. Skall detta avdrag vara kvar bör det förvandlas till ett avdrag från skatt. – Alla former av representationsavdrag bör helt avskaffas. Varje skattskyldig har nödvändiga levnadsomkostnader, men dessa får ej dras av vid taxeringen. Det finns ingen som helst anledning att vissa personer med särskilt dyrbara levnadsvanor skall få göra sådana avdrag, vilket faktiskt är innebörden i de nuvarande reglerna.

Utredningen föreslår att visst avdrag för erlagd fackföreningsavgift skall få göras. En av de anförda motiveringarna härför är att likställdhet skall skapas med arbetsgivareorganisationerna. Resonemanget är formellt. I ett kapitalistiskt samhälle kan aldrig likställdhet skapas mellan ägarna av produktionsmedel och de som enbart äger sin arbetskraft och tvingas sälja den till kapitalisterna. Ett steg i rätt riktning vore att slopa avdragsrätten vad gäller medlemsavgift till arbetsgivareföreningarna. Samtidigt borde de fackliga organisationernas verksamhet stödjas, exempelvis genom att den summa som nu genom den föreslagna avdragsrätten återförs till medlemmarna genom någon metod tillförs fackföreningarna. Jag har, med hänsyn till det starka intresse som finns bland de fackliga organisationerna för en avdragsrätt för fackföreningsavgifter, inte velat motsätta mig förslaget, men anser att den ovan anförda tankegången också bör prövas under remissbehandlingen.

15 *Kapital- och realisationsvinstbeskattningen*

Såsom framgått av de i avsnitt 5 om skatteuttagets struktur redan anförda uppgifterna har kapitalskatternas andel av de totala skatteinkomsterna starkt minskat under de senaste årtiondena. Förmögenhetsskattens andel av de samlade skatteintäkterna har sjunkit från 1,9 % 1950 till 0,4 % 1977. Arvs- och gåvoskattens andel har under samma period minskat från 0,8 till 0,2 %. Vad gäller de summor som beskattningen av s. k. realisationsvinster ger finns inga jämförelsesiffror. Det förtjänar understrykas att den relativa minskningen av de belopp som förmögenhetsskatten ger har att göra med beskattningen av *stora* förmögenheter. Endast förmögenheter över 200 000 kr är f. n. skattepliktiga. När det gäller realisationsvinsterna kan också un-

derstrykas den starka hopklumpning av mycket stora inkomster från s. k. tillfällig förvärvsverksamhet (där alltså realisationsvinsterna ingår) som finns i det högsta inkomstskiktet med över 500 000 kr i bruttoinkomst.

Både nedgången i kapitalskatternas relativa andel av de totala skatteinkomsterna och den faktiska utvecklingen beträffande ökningen av stora förmögenheter, spekulations- och värdestegringsvinster motiverar enligt min mening en skärpning av såväl den årliga förmögenhetsbeskattningen som beskattningen av arv och gåvor liksom av realisationsvinster.

Utredningsmajoriteten tvekar inte att föreslå höjningar av mervärdeskatten och av olika punktskatter på konsumtionen, men någon som helst skärpning av nuvarande kapitalskatter vill den inte vara med om. I stället har genom beslut av 1977/78 års riksdag särskilda lättnader vid kapitalbeskattningen genomförts beträffande egendom som är nedlagd i rörelse eller jordbruk. Mitt första förslag i detta avsnitt är att dessa förändringar i kapitalbeskattningen återgår.

Den s. k. 80/85-procentregeln anförs i övrigt som hinder för en skärpning av beskattningen av större förmögenheter. Denna spärr innebär som bekant att den sammanlagda skatten på inkomst och förmögenhet i princip inte bör överstiga en bestämd andel av den löpande inkomsten. Enligt min mening bör emellertid denna regel avskaffas. Beskattningen av förmögenhet bör betraktas som åtskild från beskattningen av inkomst. Förmögenhetsskatten skall vara en skatt på förmögenhet, som förutom att ge medel till statskassan också skall motverka de nuvarande klyftorna i förmögenhetsfördelningen. Den argumentation som utredningsmajoriteten för i kapitel 11 saknar då relevans.

Förmögenhetsskatten uttas nu efter en skala som börjar med 1 % i skiktet 200 000-275 000 kr och därefter successivt ökar till 2,5 %. Jag föreslår en höjning av skatteuttaget med 1 procentenhet i vart och ett av de nuvarande skikten, vilket alltså ger en skala som löper från 2 till 3,5 %. Dessutom föreslås en ny skiktgräns vid 2 milj. kr och en skattesats i detta skikt av 4 %.

Beträffande skatten på arv och gåvor föreslår jag en höjning med i genomsnitt 50 %.

Beträffande realisationsvinstbeskattningen anser jag att denna måste grundas på följande principer: a) hela realisationsvinsten bör vara skattepliktig; b) även realisationsvinst från avyttring av lös egendom avsedd för s. k. personligt bruk bör vara skattepliktig; c) beskattningen av realisationsvinster bör vara av minst samma skärpa som beskattningen av arbetsinkomster.

Ytterligare delfrågor i samband med kapitalbeskattningen är bl. a. följande:

Vissa stiftelser är befriade från inkomst- och förmögenhetsskatt. Skattefriheten har motiverats med att stiftelserna följer i författningen angivna allmännyttiga ändamål. Många stiftelser har emellertid numera som huvudsaklig funktion att bevara ekonomiskt inflytande åt en finansfamilj (Wallenbergstiftelsen, Johnsonstiftelsen osv.). De fullgör i själva verket funktionen som stora holding- eller finansbolag. Skattefriheten är mot denna bakgrund helt omotiverad och bör avskaffas.

Kapitalinkomster är nu befriade från arbetsgivaravgifter. Frågan om införande av sådana avgifter (egenavgifter) på kapitalinkomster har diskuterats under utredningens arbete. Enligt min mening borde förslag ha framlagts härom.

16 *Mervärdeskatten*

De indirekta skatterna beräknas 1977 inbringa i runt tal 43,5 miljarder kr, vilket motsvarar 23,5 % av den totala summan av skatter och socialförsäkringsavgifter. Mervärdeskatten är den helt dominerande indirekta skatten. Den beräknas 1977 inbringa 24,5 miljarder kr. Härav kommer mellan 7 och 8 miljarder kr från beskattningen av den privata konsumtionen av olika livsmedel.

De indirekta skatterna har i allmänhet en regressiv verkan, dvs. deras relativa tyngd är störst för lägre inkomsttagare. Särskilt gäller detta mervärdeskatten och i allra högsta grad mervärdeskatten på livsmedel, eftersom lägre inkomsttagare, personer med tungt arbete och barnfamiljer måste använda större del av sina inkomster till inköp av mat än högre inkomsttagare.

Vänsterpartiet kommunisterna har därför hårt drivit kravet om låga priser på livsmedel och framför allt framhållit den positiva effekten av att slopa moms på maten och i stället skärpa skatten på kapital och kapitalinkomster. Detta krav har fått en mycket stark anslutning i breda befolkningslager. Regering och riksdag har tvingats genom subventioner söka begränsa prisstegringen på livsmedel. Trots de vidtagna åtgärderna har emellertid priserna på dagligvaror stigit starkt. Under de tio första månaderna av 1977 uppgick prisstegringen på dagligvaror, huvudsakligen livsmedel, till inte mindre än 16 %. Priserna fortsätter att stiga. Den 1 januari 1978 väntas nya starka prisstegringar på livsmedel. Behovet av åtgärder mot prisstegringen på dagligvaror är sålunda mycket starkt.

VPK vänder sig mot de höga indirekta skatterna och särskilt mot mervärdeskatten, som fördyrar alla varor. Övergång till beskattning av produktionen, som diskuterats i tidigare avsnitt, ger möjlighet att minska och helt avskaffa mervärdeskatten på konsumtionen. Främst måste emellertid momsen på mat bort, i första hand genom ett direkt slopande av skatten, i andra hand genom att motsvarande summa används för subventioner i syfte att hålla priserna nere framför allt på baslivsmedel.

Utredningens material bekräftar att mervärdeskatten, framför allt på livsmedel, har en regressiv verkan. Skattebelastningen, mätt i relation till den disponibla inkomsten, sjunker med stigande disponibel inkomst och ökar när hushållets storlek ökar. "Sänkt eller slopad mervärdeskatt på livsmedel skulle alltså med denna mätmetod innebära större skattelättnad för låginkomsttagare än för höginkomsttagare och större skattelättnad för barnfamiljer än för mindre hushåll." (Kapitel 12.)

Utredningsmajoriteten medger alltså, "att vissa fördelningspolitiska argument kan anföras för sänkt mervärdeskatt på livsmedel". Den anser dock att skäl talar mot en sådan åtgärd. Det påstås att den skulle leda till "avsevärda praktiska, administrativa och kontrolltekniska svårigheter". Enligt min mening överdrivs dessa svårigheter av utredningsmajoriteten. Det är dock ett faktum att av de många länder som har mervärdeskatt är det endast Sverige, Norge och Danmark som *icke* har en särskild och lägre skattesats för livsmedel. Vad som är möjligt att administrera i andra länder borde vara möjligt att administrera även i Sverige.

Som ett "överlägset alternativ" pekar utredningsmajoriteten i stället på möjligheten av en utökad subventionering av livsmedel. Som redan framgått

av det föregående är det avgörande att den prishöjande effekten av momsen på livsmedel kommer bort. Vill man inte göra detta genom att formellt slopa mervärdeskatten på mat kan man göra det genom att subventionera bort hela momseffekten på livsmedel. Detta ger då också möjligheten att utvidga området för baslivsmedel och även att differentiera prisnedsättningarna efter vissa hälso- och kvalitetsnormer. Beklagligtvis ställer utredningen, trots sin uttalade sympati för subventionslinjen, inget konkret förslag om ökade livsmedelssubventioner så att hela momseffekten kommer bort. I stället väntas den 1 januari 1978 starkt höjda livsmedelspriser beroende på att regeringen icke i samma grad som tidigare vill använda subventioner för att hindra prisstegringar att slå ut i konsumentledet!

För min del står jag fast vid ståndpunkten att mervärdeskatten på mat omedelbart skall bort, endera genom ett direkt slopande av skatten eller genom en utökning av subventionerna så att momsens hela prishöjande effekt på maten försvinner.

17 *Skattesystemet och inflationen*

De problem som sammanhänger med inflationens inverkan på skattesystemet har icke på ett systematiskt och grundligt sätt kunnat diskuteras av utredningen, främst beroende på de förändrade direktiv den erhållit efter den borgerliga regeringens tillträde. Synpunkter som framförs i kapitel 13 delar jag till största delen icke. Min avvisande ståndpunkt till en indexreglering av skatteskalorna m. m. har utvecklats i reservation till utredningens delbetänkande Inflationsskyddad skatteskala (SOU 1977:18). Utredningsmajoritetens förslag ger de största skattefördelarna till högre inkomsttagare. Det alternativ jag framförde till en indexreglering var förändringar av skatteskalorna årligen eller med så långa mellanrum som krävs med hänsyn bl. a. till prisutvecklingen.

18 *Kostnader och finansiering*

Utredningens majoritet föreslår att den minskning av skatteuttaget, som beräknas följa av vissa av dess förslag, skall finansieras "genom en höjning av mervärdeskatten och/eller olika punktskatter". Därvid nämns bl. a. energiskatten på hushållens förbrukning av elström och bränslen, bensinskatten, kilometerskatten, omsättningsskatten på motorfordon och skatterna på alkohol och tobak.

För min del kan jag icke biträda förslaget. Om skatteutredningens majoritetsförslag vad gäller inkomstskatten måste betecknas som ett gynnande av de högre inkomsttagarna, så ger förslaget om finansiering genom höjning av mervärdeskatten och/eller punktskatter majoritetsförslaget som helhet en skattepolitiskt helt reaktionär inriktning. Förändringarna beträffande den statliga inkomstskatten gynnar mest de högre inkomsttagarna. Finansiering genom höjd mervärdeskatt och höjda punktskatter missgynnar mest de lägre inkomsttagarna. Sådana är utredningsmajoritetens värderingar.

Vad beträffar de skattelindningar och deras finansiering, som jag för min del anser nödvändiga, framgår de av reservationen som i anslutning till de ursprungliga direktiven framför allt strävat att belysa principerna för och inriktningen av en skattepolitisk reform.

19 *Skattefusk och skatteflykt*

Genom olika former av skatteflykt och skattefusk torde f. n. tiotals miljarder kronor varje år undandras från beskattning. Skatteflykt innebär att utnyttja de luckor och flyktmöjligheter som finns i den gällande skattelagstiftningen. De som har råd att betala för expertis har också stora möjligheter till skatteflykt. I det föregående har pekats på den konstruktion av själva skattesystemet som gynnar höginkomsttagarna: avdragssystemet, den låga beskattningen av realisationsvinster osv. Ett rättvisare skattesystem måste skapas som stoppar skatteflykten. En generell skatteflyktsklausul med strikta regler måste omedelbart införas.

Det direkta skattefusket måste hårt bekämpas genom en skärpt lagstiftning och ökade personella resurser till taxeringsmyndigheterna. De stora skattesmitarna måste hållas efter. Kapitalflykten till utlandet måste stoppas.

Detta är den enda punkt där jag kan ansluta mig till vad som synes vara utredningsmajoritetens huvudlinje, nämligen att i olika frågor begära en ny utredning. På denna speciella punkt finns emellertid inget sådant yrkande från majoriteten.

5 Reservation av ledamoten *Holgerson*

I ett särskilt yttrande har jag lagt fram synpunkter på vilka faktorer som främst bör beaktas vid utformningen av ett framtida skattesystem. Även om dessa synpunkter i mycket strider mot de av majoriten anförda motiveringarna för utformningen av olika förslag, har jag i stora delar kunnat ansluta mig till förslagen. I några frågor har jag emellertid ansett det nödvändigt att reservera mig mot utredningens ställningstaganden. Dessa är

1. Frågan om marginalskattespärr
2. Frågan om sambeskattning av inkomst och förmögenhet
3. Frågan om avdrag för fackföreningsavgift
4. Frågor rörande kapitalbeskattningen

1 *Marginalskattespärr*

Jag har kunnat ansluta mig till utredningens förslag rörande inkomstskatteskalor, vilka lägger tyngdpunkten i skattesänkningarna i för normalinkomsttagarna tillämpliga inkomstskikt. Därvid har jag förutsatt att nedsättningarna i de tre stegen skall ske under en förhållandevis kort tidrymd. Helst tidigare, men senast efter det att de i betänkandet föreslagna skattesänkningarna genomförts, vilket enligt min uppfattning bör ske inom en 3–5 årsperiod, måste man genomföra radikala marginalskattesänkningar även i de inkomstskikt som ligger över 80 000 kr i nuvarande penningvärde. I annat fall kommer en real löneförbättring att medföra att allt större grupper skattskyldiga kommer att falla inom dessa skikt och därmed – utan att ha särskilt höga inkomster – drabbas av så våldsamma marginalskatter som 80 % och däröver. Med den utveckling vi synes ha att emotse i fråga om den kommunala utdebiteringen, föreligger också risk för att marginalskattetalen blir än högre före utgången av nyssnämnda tidsperiod. För att mot-

verka detta måste enligt min mening ett tak sättas för marginalskatten vid inkomsttaxeringen. Detta tak bör sättas till 80 % under de första tre åren och därefter bringas ned till i varje fall 75 %. Min utgångspunkt är att efter tidsperiodens slut marginalskattesatserna i de översta inkomstskikten måste sänkas så mycket, att tak av denna art inte skall behöva tillgripas i fortsättningen. Detta kräver emellertid också att den kommunala utdebiteringen inte tillåts stiga alltför mycket.

2 *Sambeskattning av inkomst och förmögenhet*

När den individuella beskattningen av makar infördes som ett obligatorium fr. o. m. den 1 januari 1971 uppkom frågan, om denna skulle gälla alla inkomster eller endast inkomster av visst slag. Frågan löstes så att endast inkomster av arbete skulle bli föremål för individuell beskattning; i övrigt skulle inkomsterna sambeskattas liksom tidigare.

Vissa av de införda reglerna har kritiserats i utredningens betänkande, avsnitt 6.1.8. Bl. a. har utredningen därvid framhållit att frigränsen på 2 000 kr, vilken införts främst av administrativa skäl, visat sig medföra icke önskvärda tröskeleffekter. Om frigränsen överskrids från ett år till nästa med ett mindre belopp, vilket torde vara det vanliga, blir skatteökningen avsevärt större än inkomstökningen, dvs. mindre återstår efter skatt trots en inkomstökning.

Utredningen har diskuterat om man borde ändra denna regel så att den del av B-inkomsten som inte överstiger 2 000 kr skulle behandlas som A-inkomst. Tröskeleffekten skulle då försvinna, men en sådan förändring skulle enligt utredningens mening innebära ett längre gående avsteg från huvudregeln, ytterligare skattelättnader och administrativt merarbete. Detta är ett oacceptabelt resonemang om man önskar ge ett seriöst intryck av att söka skapa "rättvisa" i skattesystemet.

Jag vill också peka på de egendomliga konsekvenser, som inträder då den lägst beskattade maken (förutsätts här för att förenkla framställningen vara hustrun) förutom överskott i förvärvskälla av B-inkomstnatur har underskott i förvärvskälla av samma typ. Vid bedömandet av om de sammanlagda B-inkomsterna för makarna överstiger 2 000 kr eller ej skall enligt lagens konstruktion ingen hänsyn tas till annat än överskott i förvärvskällor av B-inkomstnatur. Någon minskning med hänsyn till underskott i sådana förvärvskällor skall alltså inte göras. Låt oss anta att hustrun har så stor arbetsinkomst att den klart överstiger grundavdraget. Dessutom har hon en inkomst av kapital på 2 500 kr men samtidigt ett underskott på annan fastighet med 4 000 kr. Trots detta skulle inkomsten av kapital beskattas hos mannen som drabbas av den högre marginalskatten. I själva verket har hustrun ett underskott på förvärvskällor som inte tillhör A-inkomster med 1 500 kr.

Det bör också framhållas att så länge hustruns sammanlagda inkomst inte är större än grundavdraget blir den med hänsyn till den s. k. makereduktionen beskattad med 40 %. Skulle hustrun genom eget arbete skaffa sig större inkomster än grundavdraget blir denna hennes arbetsinsats lika hårt beskattad som mannens toppinkomster. Regeln har alltså en direkt hämmande effekt på arbetsutbudet i dylika situationer.

Utredningen anser att det är principiellt felaktigt att arbeta med sambeskattning av vissa typer av inkomster. Den avvisar trots detta en ändring främst under åberopande av skatteflyktsproblematiken. Den har också avvisat de invändningar den själv gjort i avsnitt 6.1.8 med att det här rör ett förhållandevis litet antal personer eller att frågan har ringa praktisk betydelse. Jag kan inte godta ett sådant resonemang. Det är här inte fråga om skattelättnader utan om att undvika stötande konsekvenser av en i och för sig godtyckligt vald regel. Med hänsyn till det administrativa merarbetet vore tvärtom en individuell beskattning över hela fältet att föredra. Man kan inte ge reglerna en hur orättvis utformning som helst enbart under åberopande av förmenta administrativa svårigheter.

Jag anser vidare att majoriteten väsentligt överdrivit de befarade skatteflyktsriskerna om makarnas samtliga inkomster skulle bli föremål för individuell beskattning. Möjligheterna att t. ex. flytta kapitalinkomster från den ena maken till den andra utan att samtidigt överföra den avkastningsgivande tillgången är mycket begränsade. Om sådan förmögenhetsöverföring sker får detta betydelse i civilrättsliga sammanhang vid sidan av beskattningen. Jag anser därför att sambeskattning av makars inkomster skall helt slopas och att detta kan ske utan påtagliga olägenheter. I ett förslag till varaktigt skattesystem kan man inte rimligen bibehålla element av sambeskattning, vilken grundar sig på ett sedan länge föråldrat synsätt.

Om mina yrkanden om en total individuell beskattning inte genomförs, måste frigränsen 2 000 kr ersättas med en bestämmelse att belopp som inte överstiger 2 000 kr skall beskattas som A-inkomst.

Motsvarande resonemang kan föras då det gäller beskattningen av förmögenhet. Här inträder än egendomligare effekter, bl. a. beroende på att även makars omyndiga barn blir föremål för sambeskattning med föräldrarna. Den egendom som vardera maken eller omyndiga barn verkligen äger bör inte bli föremål för sambeskattning.

3 *Fråga om avdrag för fackföreningsavgifter*

Jag kan inte biträda förslaget till avdragsrätt för avgifter till fackliga organisationer. Min huvudsakliga invändning är att en avdragsrätt skall vara kopplad till skatteplikt för konfliktunderstöd, vilket förslaget icke innebär. Endast genom en sådan kombination uppnår man skatterättvisa. En skatteplikt för konfliktunderstöd står vidare i god överensstämmelse med den senaste utvecklingen, vilken successivt lett till att allt fler sociala förmåner tas till beskattning.

4 *Frågor rörande kapitalbeskattningen*

Såvitt gäller *förmögenhetsbeskattningen* föreslår utredningen inga förändringar. Utredningen nöjer sig med att skattelättnader i förmögenhetsbeskattningen införs för familjeföretagare i enlighet med det förslag som framlagts i prop. 1977/78:40. Enligt mitt sätt att se är detta inte tillräckligt. Det är i och för sig av stort värde att de speciella problem, som kombinationen av en progressiv förmögenhetsskatt och en starkt progressiv inkomstskatt vållar familjeföretagare och indirekt också familjeföretagen, får en nödtorftig

lösning, men på sikt måste förmögenhetsskatten generellt bringas ner till en betydligt lägre nivå än den nuvarande. I annat fall kommer kapitalet att i allt för stor omfattning koncentreras till familjeföretag eller till icke förmögenhetsskattepliktig egendom.

Tidigare har förmögenhetsbeskattningen grundats på uppfattningen att inkomst av kapital varit så mycket säkrare än arbetsinkomst att detta förhållande motiverade en extra beskattning. Detta skäl har numera knappast någon betydelse. En anledning härtill är att kapitalinkomster läggs på toppen av övriga inkomster och därför knappast kan sägas bli för lindrigt beskattade med hänsyn till de höga marginalskatterna i vårt skattesystem. Härtill kommer att avkastningen i regel helt eller till övervägande del är fiktiv på grund av inflationen. Avkastningen efter skatt räcker nästan aldrig till att bibehålla realvärdet.

Närmast torde vi ha kvar förmögenhetsbeskattningen av s. k. fördelningspolitiska skäl; större förmögenheter skall genom denna beskattning bli föremål för konfiskation.

Samtidigt som förmögenhetsbeskattningen skärpts – till stor del som en följd av inflationen – har beskattningen av kapitalvinster under det senaste decenniet successivt gjorts hårdare. Det bör understrykas att skatten på kapitalvinster vid försäljning av tillgångar måste medräknas vid den totala bedömningen av skattetrycket på innehav av kapital. Sverige intar här en tämligen unik ställning i det att det dels finns en "evig" realisationsvinstbeskattning på de viktigaste tillgångsslagen nämligen fastigheter och aktier och dels en årlig förmögenhetsbeskattning, som bl. a. träffar värdetillväxten.

Enligt min uppfattning bör förmögenhetsskatten – om den skall finnas kvar – lindras väsentligt och göras proportionell. Den bör läggas på en nivå av högst 1 % av förmögenheten. Därigenom kommer den någorlunda i överensstämmelse med de skattesatser som tillämpas i de länder på kontinenten, som överhuvud taget infört en förmögenhetsskatt. För att begränsa inkomstbortfallet för staten kan övervägas att sänka skattepliktsgränsen. Samtidigt bör, som jag framhållit i annat sammanhang, makar och omyndiga barn beskattas individuellt för sin förmögenhet.

Den osedvanligt kraftiga inflationen sedan de nuvarande skatteskalorna beslöts 1970 har undan för undan skärpt skattetrycket. Om man inte genomför det av mig framförda förslaget om en proportionell beskattning måste uppenbarligen hänsyn tas till den väsentliga skärpning av skattetrycket som sker genom inflationen. Hittills har detta inte föranlett andra åtgärder än att skattepliktsgränsen höjts. Jag kan således inte dela utredningens uppfattning att ett inflationsskydd inte bör införas i fråga om förmögenhetsskatteskalan. Allra minst kan jag ansluta mig till uppfattningen att så inte bör ske med hänsyn till att fastigheternas taxeringsvärden i princip omjusteras endast vart femte år. Detta kan rimligen inte vara något sakligt motiv mot ett årligt inflationsskydd av skatteskalorna. Med hänsyn till att jag förordar en proportionell förmögenhetsbeskattning inskränker sig behovet till ett årligt inflationsskydd av skattepliktsgränsen. Jag har därför inget annat yrkande i denna del än att denna bör höjas i takt med inflationen.

Av bifogade tabell A framgår inflationens inverkan på förmögenhetsbeskattningen.

I detta sammanhang vill jag också rikta uppmärksamheten på *80/85-*

procentspärren som enligt min uppfattning bör utformas annorlunda. Denna fråga sammanhänger med frågan om marginalskattetak vid inkomstbeskattningen. Om i enlighet med mitt yrkande ett sådant tak fastställes till 75 % av beskattningsbar inkomst bör den nuvarande 80/85-procentspärren ersättas med en spärr på 70 % för inkomster under t. ex. 100 000 kr och 75 % för inkomster däröver.

Såvitt gäller *arvsskatten* kommer för familjeföretagare väsentliga förbättringar att inträda om förslaget i nyssnämnda proposition genomförs. Detta medför att arvsskatternas negativa inverkan på möjligheterna till generationsskifte i familjeföretag minskar väsentligt för denna grupp skattskyldiga. Denna omständighet kan enligt min uppfattning emellertid inte utgöra något försvar för att andra skattskyldiga skall drabbas av en så hård arvsbeskattning som i normalfallen följer av de nuvarande skalorna. Här måste väsentliga lättnader till, inte minst med hänsyn till att skattetrycket höjts genom inflationens inverkan sedan de nuvarande skalorna fastställdes år 1970.

I de flesta länder uttas arvsskatt, men formerna för denna varierar. Intet land i Europa tillämpar veterligen så höga marginalskattesatser som Sverige på arv till bröstarvingar. Storbritannien har visserligen en kvarlåtenskapsskatt med mycket höga marginalskattesatser, men möjligheterna att göra avsättning till vad som närmast kan betraktas som en familjestiftelse medför att de högre skattesatserna i praktiken mycket sällan slår igenom. Det kan som exempel nämnas att för efterlevande make och barn i Västtyskland maximiskattesatsen är 15 % att jämföra med 65 % i Sverige. I våra nordiska grannländer kommer skattesatsen inte upp till högre tal än 35 %. Enligt min uppfattning bör arvslottsbeskattningen anpassas till den nivå som tillämpas i våra europeiska konkurrentländer.

Med hänsyn till inflationens inverkan på skattetrycket anser jag det nödvändigt att inflationsskydda arvsskatteskalorna. Självfallet minskar detta behov, om den av mig föreslagna lägre skattenivån genomförs, men det kommer likväl att kvarstå. Jag anser att hela denna fråga måste tas upp till förnyad utredning, vilken bör bedrivas med stor skyndsamhet.

Beträffande *realisationsvinstbeskattningen* kan jag instämma i utredningens uttalande, att det är svårt att eliminera eller märkbart dämpa de nuvarande snedvridande effekterna av icke-inflationsanpassade skatteregler. Det är emellertid en fråga av hög angelägenhetsgrad och jag vill särskilt understryka att de problem som sammanhänger med inflationens inverkan på skattesystemet på sätt utredningen angivit bör göras till föremål för en särskild utredning.

De av mig föreslagna förändringarna anser jag innebära en sådan stimulans både till ökade prestationer och större ärlighet i skattesammanhang att någon särskild "finansiering" i den mening direktiven anger inte behöver anvisas. Särskilt gäller detta vid ett successivt genomförande av marginalskatteminskningarna, vilket jag förutsatt. I övrigt hänvisar jag i denna fråga till vad jag anfört i mitt särskilda yttrande.

Tabell A Förmögenhetsskattens höjning om förmögenheten i kronor räknat stigit i takt med penningvärdeförsämringen från 1970 till 1977 (83 %)

Förmögenhet 31.12.1970[a]	Motsvarar 31.12.1977	Skatt för		Ökning	
		1971	1977	Kronor	%
100 000	183 000	0	0	0	–
150 000	275 000	0	750	750	–
200 000	366 000	500	2 115	1 615	223
400 000	732 000	3 250	9 265	6 015	185
1 000 000	1 830 000	15 250	35 375	20 125	132
2 000 000	3 660 000	40 250	81 125	40 875	102
4 000 000	7 320 000	90 250	172 625	82 375	91
6 000 000	10 980 000	140 250	264 125	123 875	88

[a]Med hänsyn till att beslutet fattades år 1970 har beräkningarna skett med utgångspunkt från nämnda år.

Förmögenhetsskatteskalan 31/12 1970 *omräknad* med hänsyn till penningvärdeförsämringen 1970–77 (tkr)

1970	Omräknad till 1977
150– 250	275– 458
250– 400	458– 732
400–1 000	732–1 830
1 000–	1 830–

6 Reservation av ledamoten *Kristenson*

I huvuddirektiven för utredningen den 14 april 1972 anförde chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng bl. a. följande:

"Utöver vad jag nu anfört vill jag endast påpeka att det är ett sedan länge från många håll framfört önskemål att det nuvarande i flera hänseenden invecklade regelsystemet inom skattelagstiftningen får en så enkel utformning som möjligt. Utredningen bör således försöka finna förenklingar som kan medföra lättnader såväl för den enskilde som för skatteadministrationen."

I tilläggsdirektiv som innefattas i ett yttrande till regeringssammanträdet den 18 november 1976 av chefen för budgetdepartementet anförs vidare:

"Ett annat önskemål är att skattesystemet utformas så att skatteundandragande i olika former försvåras. Det är också önskvärt att skattesystemet i möjligaste mån förenklas."

Tyvärr leder majoritetens förslag om avdragsrätt för avgifter till facklig organisation varken till någon förenkling eller ökad rättvisa; inte heller motverkar det möjligheter till skatteflykt.

Ett många gånger framfört önskemål är att i vårt skattesystem borde så många avdrag som möjligt försvinna genom att de orätt utnyttjade leder till eller uppammar till skatteundandragande. Då det nu framlagda förslaget förslaget ej kombineras med något som helst krav på bevis att avgiften

helt eller delvis erlagts, kommer det att kunna utnyttjas även av skattskyldiga som är oorganiserade.

Kanske är denna utökade avdragsrätt för den enskilde skattebetalaren av framför allt den borgerliga majoriteten ett försök att göra detta utredningsförslag mera godtagbart då det framställes som ett förslag till skattesänkning för den normale inkomsttagaren. Utredningsförslaget ger ju i sin helhet ett helt annat resultat.

Förslaget leder till en orättvis skattelättnad för framför allt de högre inkomsttagarna. Om förslaget genomförs med maximalt 300 kronors avdrag så leder det uppskattningsvis till följande skattesänkningar. För den skattskyldige som har 40 % i total skatt blir det en skattelättnad av minst 120 kr/år. Men den skattskyldige som har 70 % i total skatt får en skattelättnad av minst 210 kr/år, en skatteminskning som tillfaller den enskilde medlemmen inte den fackliga organisationen han tillhör.

Denna föreslagna regel leder heller inte till någon rättvisa mellan fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer. För att uppnå verklig likställighet bör arbetsgivarens avgift till sin huvudorganisation ej längre vara i hans verksamhet avdragsgill kostnad.

Enligt nuvarande regler är utbetald konfliktersättning från arbetsgivarorganisation till den enskilde arbetsgivaren skattepliktig inkomst. Enligt den föreslagna regeln att avgiften till arbetsgivarförening ej är avdragsgill bör i princip ej heller den uppburna konfliktersättningen vara beskattningsbar. Men med den föreslagna ändringen och nuvarande samt kanske förbättrade bokföringsmetoder torde det finnas möjligheter att i beskattningsreglerna finna lösningar på detta problem.

Under senare år har de fackliga organisationerna ålagts allt fler och allt större samhällsuppgifter. Dessa är bl. a. utbildning i arbetarskydd, miljövård, yrkesutbildning, information i skolor, rent facklig utbildning. Ett ökat kunnande behövs för att vara med och uppfylla det nödvändiga kravet på ökat medbestämmande i företagen. Att skola och utbilda medlemmar i de fackliga organisationerna så att de på bästa sätt fyller dessa nya uppgifter kostar de fackliga organisationerna mycket pengar.

Dessa kostnader bör då betalas av samhället, eftersom hela samhället får nytta av det ökade kunnandet. Detta leder fram till att mitt förslag – i stället för avdrag – blir att staten lämnar ett kostnadsbidrag till de fackliga organisationerna på 500 milj. kr per år.

I övrigt ansluter jag mig till den av Erik Brandt m. fl. avgivna reservationen.

7 Reservation av ledamöterna *Lundgren* och *Tobisson*

Utredningen har sedan rekonstruktionen och tilkomsten av nya direktiv i november 1976 arbetat under stark tidspress. Detta har medfört, att vissa angelägna frågor inte har hunnit behandlas. Andra har inte kunnat diskuteras i detaj eller föras fram till så långtgående förslag som vi hade hoppats. I medvetande om nödvändigheten att ge regeringen ett underlag för fortsatt reformarbete fr. o. m. 1979 i särskilt marginalskattefrågan har vi emellertid

anslutit oss till utredningens förslag i dess huvuddrag. I följande avseenden har vi dock sett oss nödsakade att anföra avvikande mening.

Marginalskatter och marginaleffekter

Den stegvisa sänkning av marginalskatterna som utredningen föreslår ger totalt en lättnad i vanliga inkomstlägen på över 10 procentenheter. Eftersom ändringarna görs i en inflationsskyddad skatteskala, rör det sig till skillnad från de senaste årens skatteomläggningar om verkliga sänkningar. Det förtjänar emellertid påpekas, att progressiviteten i skatteskalan blir brantare från ca 60 000 kr. Från en nivå av ca 80 000 kr blir utbytesprocenten ännu lägre än för närvarande, vilket framgår av tabell 5.6. Vid fortsatta höjningar av den kommunala utdebiteringen skärps marginalskatteproblemen för inkomsttagare något över genomsnittet. I skatteskalans högsta inkomstskikt närmar man sig då snabbt 100 %. Beträffande frågan om en marginalskattespärr får vi hänvisa till gemensam reservation tillsammans med fem av utredningens övriga ledamöter.

Såväl de ursprungliga direktiven som tilläggsdirektiven från november 1976 betonar starkt problemen med de höga marginaleffekter som uppstår, när till marginalskatten kommer en avtrappning av inkomstprövade sociala förmåner. Utredningen behandlar denna fråga – med särskild inriktning på bostadsbidragen – i avsnitt 5.2 men föreslår inte någon ändring. Regelsystemet på detta område måste naturligtvis ses i sitt sociala och bostadspolitiska sammanhang. Men i tabellerna 5.10 och 5.13 redovisas flera fall, där barnfamiljer med måttliga inkomster drabbas av marginaleffekter på över 80 %. För mångbarnfamiljer kan marginaleffekterna t. o. m. överstiga 100 %. Enligt vår mening är det nödvändigt att göra något åt dessa konsekvenser av nu gällande avtrappningsregler. En utväg vore att dels ersätta det statliga bostadsbidraget på 900 kr per barn och år med en ökning av barnbidraget med samma belopp, dels sänka de nuvarande reduktionstalen på 15 resp. 24 % till en enhetlig reducering på 12 %. Vad detta skulle betyda i olika inkomstlägen för familjer med hemmamake och med olika barnantal framgår av tabell A. Särskilt för flerbarnsfamiljer skulle resultatet blir ett förstärkt stöd, samtidigt som marginaleffekterna nedbringas med upptill ca 10 procentenheter utom i de inkomstlägen där bostadsbidraget i motsats till tidigare inte hunnit bli fullständigt bortreducerat. Med hänsyn till de stora kostnaderna (ca 1 000 milj. kr) föreslår vi inte i detta sammanhang att förslaget skall genomföras. Vi anser emellertid att det bör beaktas i det framtida reformarbetet på det familjepolitiska och bostadssociala fältet.

Frigränsen för B-inkomst

Vid beräkning av statlig inkomstskatt sambeskattas makar för s. k. B-inkomst. Inkomst av kapital, annan fastighet och tillfällig förvärvsverksamhet utgör B-inkomst liksom i vissa fall inkomst av jordbruksfastighet och rörelse, om nämligen den skattskyldige varit verksam i dessa två förvärvskällor i blott ringa omfattning. En speciell frigräns på 2 000 kr har emellertid införts. Denna innebär att om det sammanlagda beloppet av makarnas B-inkomster inte överstiger 2 000 kr, skall dessa inkomster anses som A-inkomst och alltså särbeskattas.

Enligt vår mening bör strävan vara att övergå till individuell beskattning av alla inkomstslag och även av förmögenhet. Även om det är svårt att helt förebygga åtgärder i skatteflyktssyfte, bör det vara möjligt att gå längre i individualiserande riktning än vad majoriteten föreslår. Vi anser således att beloppet 2 000 kr, som varit oförändrat sedan det infördes 1971, skall höjas till 5 000 kr. Detta skulle också medföra ytterligare lättnader i det skatteadministrativa arbetet.

Vid en sådan höjning skärps emellertid den besvärliga tröskeleffekt, som föreligger redan idag. En B-inkomst just över 2 000 kr sambeskattas och kan därmed träffas av en högre marginalskatt än om den skulle ha särbeskattats. Följande exempel belyser detta. Av två makar har mannen en A-inkomst på 150 000 kr och en marginalskatt på 85 %. Hustrun har en A-inkomst på 20 000 kr och en B-inkomst på 1 900 kr. Hon har en marginalskatt på 33 %. Hustruns B-inkomst beskattas i detta fall som A-inkomst och träffas av en marginalskatt på 33 %, vilket motsvarar en skatt på ungefär 650 kr. Ökar hustruns B-inkomst till 2 100 kr, kommer den att sambeskattas. Därvid träffas den i sin helhet av mannens marginalskatt på 85 %, vilket ger en skatt på drygt 1 780 kr. Inkomstökningen på 200 kr leder således till en skatteökning på drygt 1 100 kr!

Denna tröskeleffekt försvinner, om den nuvarande konstruktionen med en frigräns ersätts av ett fribelopp. Vi anser således, att för maken med den lägsta inkomsten skall alltid B-inkomst på upp till 5 000 kr undantas från sambeskattning. Detta innebär att B-inkomst under 5 000 kr beskattas hos den som har inkomsten.

Den nuvarande frigränsen bör enligt vår mening ersättas av ett fribelopp oberoende av vilket belopp som fastställs.

80/85-procentregeln

Den s. k. 80/85-procentregeln innehåller sambeskattningsmoment, som enligt vår uppfattning leder till orimliga effekter för de berörda. Regeln är så utformad att begränsningen av den totala skatten till 80 resp. 85 % sker med hänsyn till makars sammanlagda inkomst- och förmögenhetsförhållanden. Det betyder att om en person, för vilken 80/85-procentregeln gäller, skulle ingå äktenskap med någon, som har inkomst av tjänst, ökar deras sammanlagda skatt så att sistnämnda anställningsinkomst oavsett storlek i realiteten drabbas av 80 eller 85 % skatt. Skulle i ett bestående äktenskap, där 80/85-procentregeln gäller för den ena maken, den andra maken vilja gå ut på arbetsmarknaden, är den reella skatten redan från den första hundralappen 80 eller 85 %. Med hänvisning till dessa exempel förordar vi, att det vid tillämpningen av 80/85-procentregeln skall bortses från andra makens A-inkomst.

Avdragsrätt för styrkta barntillsynskostnader

Vi noterar med tillfredsställelse att utredningen fastslår förvärvsavdragets karaktär av omkostnadsavdrag och tar avstånd från departementschefsuttalandet från 1970 att det inte hör hemma i ett system med renodlat in-

dividuell beskattning. Vi kan emellertid inte instämma i majoritetens uppfattning att samhällets stöd till barnfamiljer bör lämnas på det sociala området och inte genom åtgärder vid beskattningen. Barnfamiljernas ofta bekymmersamma ekonomiska situation beror i stor utsträckning på det höga skattetrycket och skattereglernas utformning. Enligt vår mening är det naturligt att åstadkomma rättelse i första hand inom skattesystemets ram.

Vi föreslår därför, att förälder, som är berättigad till förvärvsavdrag och vars yngsta barn är högst tio år, skall ges rätt att dra av styrkta barntillsynskostnader med ett belopp motsvarande förvärvsavdraget jämte högst 3 000 kr. Vid fullt förvärvsavdrag skulle alltså familjer med barn som är tio år eller yngre mot företeende av kvitto medges avdrag för barntillsynskostnader upp till 5 000 kr.

Tillkomsten av en sådan avdragsrätt skulle enligt vår mening medverka till att utjämna de reella kostnadsskillnaderna mellan den starkt subventionerade offentliga barntillsynen och tillsyn i andra former. Därmed befrämjas valfriheten inom familjepolitiken. Avdragsrätt är tänkt att föreligga även för daghemsavgifter, vilket skulle medge en närmare anpassning av dessa till de faktiska kostnaderna. En välkommen bieffekt blir dessutom en bättre skattekontroll beträffande utbetald ersättning för privat barntillsyn.

Pensionärernas beskattning

Nu gällande regler för beskattning av folkpensionärer innebär, att man medger ett extra avdrag, vars storlek bestäms så att beskattningsbar inkomst inte skall uppkomma så länge den taxerade inkomsten inte överstiger viss nivå. Denna nivå anges med utgångspunkt från storleken av folkpensionens grundbelopp jämte en sidoinkomst uttryckt i kronor. När den taxerade inkomsten är högre, avtrappas det extra avdraget med 40 % av överskjutande belopp. En konsekvens av denna konstruktion är att om den tillåtna sidoinkomsten hålls oförändrad, kommer folkpensionärer med enbart grundläggande förmåner, dvs. folkpension jämte pensionstillskott, så småningom att få betala skatt. Detta sker när pensionstillskottet blir större än den i kronor angivna sidoinkomsten.

Majoriteten anser, att denna uppläggning bör bibehållas. Men i avsnitt 7.3 redovisas en modell, där systemet med extra avdrag ersätts av en ordning med skatterabatt. Majoriteten anser, att denna lösning kan vara ett intressant alternativ till nuvarande beskattningsregler för pensionärer samt att den bör kunna övervägas ytterligare och eventuellt aktualiseras vid framtida resonemang om utformningen av dessa regler. Enligt vår mening har dock skatterabatten så klara fördelar framför extra avdraget, att omläggningen bör genomföras snarast möjligt.

Vi föreslår att systemet med skatterabatt utformas på följande sätt. Den beskattningsbara inkomsten och skatten beräknas på samma sätt för pensionärer som för skattskyldiga i aktiv ålder. Därefter uträknas hur mycket av skatten som hänför sig till folkpension och pensionstillskott, varvid antas att dessa förmåner utgör den enda inkomsten. Denna skatt efterges i form av skatterabatt. Enligt vår mening skall skatterabatten beräknas individuellt och således anpassas till den kommunala utdebiteringen i hemortskommunen. Strävan skall vara att kostnaderna för skattebortfallet skall fördelas

mellan stat och kommun på ett sätt som så nära som möjligt överensstämmer med nuvarande ordning. Efterhand som folkpension och pensionstillskott höjs och skatten på dessa inkomster stiger, kommer skatterabatten att växa i samma takt.

Önskvärt vore att skatterabatten alltid kunde omfatta skatten på de grundläggande pensionsförmånerna oavsett den totala inkomstens storlek. I nuvarande statsfinansiella läge måste emellertid rabatten avtrappas. Det bör då ske med 10 % av den taxerade inkomst som överstiger beloppet för folkpension och pensionstillskott. Gränsen där avtrappningen skall börja fastställes av regeringen för varje särskilt år.

Till följd av nuvarande regler om extra avdrag samt avtrappningen av de kommunala bostadstilläggen drabbas folkpensionärer med begränsade sidoinkomster av mycket kraftiga marginaleffekter på mellan 75 och 90 %. Detta visas i tabell B, kol. 11. En folkpensionär med en extrainkomst på några tusen kronor har således lika liten marginell behållning av den inkomsten som en högre inkomsttagare har av sina sist intjänade tusenlappar. Redan det av oss förordade systemet med en skatterabatt som avtrappas med 10 % ger som regel något lägre marginalskatter för pensionärer med sidoinkomster. Därutöver föreslår vi en långsammare avtrappning av det kommunala bostadstillägget – med 25 % i stället som f. n. med 33 1/3 %. Detta innebär en uppföljning av skatteutredningens förslag från 1974, som utgjorde grunden för det årets sänkning av avtrappningsprocenten från 50 till 33 1/3. Som framgår av tabell B, kol. 13, minskas därigenom marginaleffekterna för så gott som samtliga folkpensionärer med små eller måttliga sidoinkomster med ca 10 procentenheter.

Genom det av oss föreslagna systemet uppnås likhet i skatteberäkningen för folkpensionärer och skattskyldiga i aktiv ålder. Skatterabatten medför att folkpension och pensionstillskott för dem som erhåller endast dessa grundläggande förmåner är skattefria. Den förmånsställning som pensionärerna intar i skattehänseende redovisas dessutom på ett klarare sätt. Vidare minskas marginaleffekterna för det stora flertalet folkpensionärer. Vårt förslag skall ses som ett första steg mot en mera rättvis behandling av pensionärerna i ekonomiskt hänseende.

Merkostnaderna för våra förslag

Skattebortfallet om man ersätter den nuvarande frigränsen för B-inkomst på 2 000 kr med ett fribelopp på 5 000 kr kan uppskattas till omkring 200 milj. kr. Vad det kostar att ändra tillämpningen av 80/85-procentregeln så att det bortses från andra makens A-inkomst är mycket svårt att beräkna, men det torde inte röra sig om mer än något tiotal milj. kr. En avdragsrätt för styrkta barntillsynskostnader enligt vår konstruktion kan beräknas kosta ca 100 milj. kr. Alternativet med skatterabatt för pensionärer beräknas för 1979 kosta ca 100 milj. kr mer än majoritetens förslag. Sänkningen av avtrappningen av de kommunala bostadstilläggen för pensionärer från 33 1/3 % till 25 % betyder en merkostnad på ungefär 250 milj. kr.

Sammanlagt medför således våra förslag en ytterligare belastning för det allmänna med drygt 650 milj. kr. Vi anser att de bör finansieras enligt samma principer som i övrigt föreslås av utredningens majoritet.

Tabell A Sammanlagd marginaleffekt av inkomstskatt och bostadsbidrag för familj med hemmamake om det statliga bostadsbidraget omvandlas till del av barnbidraget och det statskommunala bostadsbidraget avtrappas med 12 %.
Bostadsbidrag har beräknats som om förslaget i prop. 1977/78:61 avsett hela år 1978. Vid beräkning av bostadsbidragen har förutsatts att inkomsten för 1976 uppgått till 85 % av inkomsten år 1978. Hyran har förutsatts vara så hög att högsta statskommunala bostadsbidrag utgår.
Kommunal utdebitering beräknad till 28:50 kr.

Inkomst 1 000 kr	Inga barn		2 barn		5 barn	
	Bostadsbidrag enl. förslag inkl. ökat barnbidrag, kr	Total marginal-effekt, %	Bostadsbidrag enl. förslag inkl. ökat barnbidrag, kr	Total marginal-effekt, %	Bostadsbidrag enl. förslag inkl. ökat barnbidrag, kr	Total marginal-effekt, %
40	2 760 (+150)		7 080		13 140	
45	2 250 (+277)	55,1 (−2,5)	6 690 (+ 97)	52,7 (− 1,9)	12 750 (+ 97)	52,7 (− 1,9)
50	1 740 (+405)	60,2 (−2,5)	6 180 (+ 225)	60,2 (− 2,5)	12 240 (+ 225)	60,2 (− 2,5)
55	1 230 (+532)	66,0 (−2,6)	5 670 (+ 352)	66,0 (− 2,6)	11 730 (+ 352)	66,0 (− 2,6)
60	720 (+720)	69,9 (−3,8)	5 160 (+ 480)	69,9 (− 2,6)	10 220 (+ 480)	69,9 (− 2,6)
70	0	70,4 (+7,2)	4 140 (+1 230)	73,4 (− 7,5)	10 200 (+1 230)	73,4 (− 7,5)
80	0	71,2	3 120 (+2 250)	81,4 (−10,2)	9 180 (+2 250)	81,4 (−10,2)
90	0	75,7	2 100 (+2 100)	85,9 (+ 1,5)	8 160 (+3 270)	85,9 (−10,2)
100	0	77,5	1 800 (+1 800)	80,5 (+ 3,0)	7 100 (+4 290)	87,7 (−10,2)
120	0	80,6	1 800 (+1 800)	80,6	5 100 (+5 100)	90,8 (− 4,0)

Tabell B Marginaleffekter för ensamstående folkpensionär år 1978 och år 1979. För år 1979 redovisas dels majoritetens förslag dels ett förslag med skatterabatt och sänkt avtrappning för kommunalt bostadstillägg (KBT)

Kommunal utdebitering beräknad till 28:50 kr. Hyra = 600 kr/månad.
Priserna har för perioden efter september 1977 förutsatts öka med 8 % per år

Taxerad inkomst, kr	Skatt			KBT			Marginalskatt			Total marginaleffekt av inkomstskatt och KBT		
	År 1978 enl. prop. 1977/78:49	År 1979 enl. maj. förslag[a]	År 1979 enl. vårt förslag[a]	År 1978 nuv. regler avtrappn. 33 1/3 %	År 1979 nuv. regler avtrappn. 33 1/3 %	År 1979 vårt förslag avtrappn. 25 %	År 1978 enl. prop. 1977/78:49	År 1979 enl. maj. förslag	År 1979 enl. vårt förslag	År 1978 enl. prop. 1977/78:49	År 1979 enl. maj. förslag	År 1979 enl. vårt förslag
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
15 530[b]	0	. .	. .	7 200	. .	. .						
17 370[c]	606	0	0	7 200	7 200	7 200	32,9	. .	. .	32,9	. .	. .
20 000	1 765	1 056	1 086	6 377	6 990	7 043	44,1	40,2	41,3	75,4	48,1	47,3
22 000	2 619	1 910	1 922	5 710	6 323	6 543	42,7	42,7	41,8	76,1	76,1	66,8
24 000	3 473	2 764	2 772	5 043	5 657	6 043	42,7	42,7	42,5	76,1	76,0	67,5
26 000	4 337	3 618	3 622	4 377	4 990	5 543	43,2	42,7	42,5	76,5	76,1	67,5
28 000	5 247	4 478	4 472	3 710	4 323	5 043	45,5	43,0	42,5	78,9	76,4	67,5
30 000	6 157	5 388	5 322	3 043	3 657	4 543	45,5	45,5	42,5	78,9	78,8	67,5
32 000	7 067	6 298	6 192	2 377	2 990	4 043	45,5	45,5	43,5	78,8	78,9	68,5
34 000	8 045	7 208	7 122	1 710	2 323	3 543	48,9	45,5	46,5	82,3	78,9	71,5
36 000	9 067	8 146	8 052	1 043	1 657	3 043	51,1	46,9	46,5	84,5	80,2	71,5
38 000	10 204	9 168	9 015	377	990	2 543	56,9	51,1	48,2	90,2	84,5	73,2
40 000	11 369	10 217	10 005	0	323	2 043	58,3	52,5	49,5	77,1	85,8	74,5
42 000	12 437	11 323	10 995	0	0	1 543	53,4	55,3	49,5	53,4	71,5	74,5
45 000	13 797	13 082	12 588	0	0	793	45,3	58,6	53,1	45,3	58,6	78,1
50 000	16 302	15 413	15 332	0	0	0	50,1	46,6	54,9	50,1	46,6	70,7
55 000	19 097	17 833	17 833	0	0	0	55,9	48,4	50,0	55,9	48,4	50,0
60 000	22 087	20 468	20 468	0	0	0	59,8	52,7	52,7	59,8	52,7	52,7

[a] Skatteskala enligt steg 1.
[b] Taxerad inkomst motsvarande grundpension + pensionstillskott 1978.
[c] Taxerad inkomst motsvarande grundpension + pensionstillskott 1979.

8 Reservation av ledamoten *Sundström*

Av de direktiv som gavs till 1972 års skatteutredning liksom av de tilläggsdirektiv som utredningen erhöll 1976 framgår att uppdraget skulle innebära en förutsättningslös prövning av skattesystemets nuvarande utformning och leda till en genomgripande översyn. Utredningen fick dessutom i uppdrag att utföra utredningsuppdraget i nära samarbete med företagsskatteberedningen och kommunalekonomiska utredningen. Med hänvisning till den begränsade tid som i slutskedet stått till förfogande har majoriteten dock avvisat möjligheterna att åstadkomma en samordning av de tre utredningarnas resultat. Enligt min mening har utredningen därmed också avhänt sig möjligheten att lägga fram ett förslag till en varaktig och genomgripande reform av vårt skattesystem.

Ett samarbete med de två andra utredningarna på beskattningens område framstår som ännu mer angelägen när det inom 1972 års skatteutredning visat sig att möjligheterna att finna alternativa finansieringsformer är ytterst begränsade. Således har utredningen funnit att en progressiv löneskatt liksom en progressiv konsumtionsskatt är mycket svåra för att inte säga omöjliga att genomföra inom överskådlig tid.

Med de omläggningar av statsskatteskalan som vidtagits under 1970-talet har progressiviteten i de vanligaste inkomstlägena successivt skärpts. Från TCO:s sida har framhållits att vi ser allvarligt på de ogynnsamma effekter på lönebildningen som höga marginalskatter sannolikt medför, liksom de incitament till skattefusk och skatteflykt som de utgör.

Enligt min uppfattning löser inte majoritetens förslag till statsskatteskalor problemet med höga marginalskatter ens efter det tredje steget. Om den tredje och sista sänkningen av progressiviteten i förslaget genomförs efter fem år har sannolikt höjda kommunalskatter absorberat effekterna av statsskattesänkningarna. De föreslagna justeringarna i statsskatteskalan får därmed endast karaktären av en över tre till fem år planerad anpassning till väntade kommunalskattehöjningar. Därmed framstår utredningens uppgift att "förutsättningslöst" utreda möjligheterna att med bibehållet mål om ett skattesystem som verkar inkomstutjämnande och ändå ändamålsenligt med avseende på lönebildning, skatteflykts- och skattefuskproblem som i stort sett olöst.

Utredningen visar i tabell 5.1 att den s. k. utbytesprocenten successivt sjunkit under 1970-talet. Den har sjunkit i alla inkomstlägen men synnerligen kraftigt i de inkomstlägen som något överstiger en genomsnittlig industriarbetarinkomst. Detta innebär att den omfördelande effekten i den statliga skatten har slagit hårdast i inkomstlägen, där skillnader i bruttoinkomster är förhållandevis begränsade. Majoritetens förslag leder inte till någon ändring på denna punkt. Med stigande kommunalskatter kommer därför utbytesprocenten i normala inkomstlägen för heltidsanställda att förbli på ungefär samma nivå som den är 1977. Med en fortsatt snabb prisstegring kommer förslaget inte att underlätta kommande avtalsrörelser.

Nu föreliggande majoritetsförslag med sänkta statsskatter i tre steg från och med 1979 löper stor risk att helt uppvägas av fortsatta kommunalskattehöjningar från årsinkomster på 60 000 kr och högre. Detta innebär att för majoriteten av heltidsarbetande kommer justeringen av skatteskalorna

inte att innebära någon väsentlig ändring jämfört med dagens situation. Därmed kommer svårigheterna för parterna på arbetsmarknaden att träffa löneuppgörelser att bestå.

Mot bakgrund av det starka önskemålet att erhålla en sådan utformning av statsskatteskalan att förhandlingsarbetet underlättades hade det varit värdefullt om utredningen fått ytterligare någon tid på sig. Med fortsatta kommunalskattehöjningar 1978 och 1979 kommer det sannolikt att visa sig att de föreslagna justeringarna för de tre åren som majoriteten presenterat är otillräckliga. Majoritetens förslag innebär därför endast en fortsättning på den teknik att skjuta problemen framför sig som tillämpats hittills. Det allvarliga med denna teknik är att man efterhand kommer i ett läge som blir alltmer svårlöst.

Det kanske främsta tecknet på att utredningen inte lyckats utarbeta ett förslag till en lösning som kunde ge en varaktig statsskatteskala utgör tanken på en särskild spärr mot de marginalskatteeffekter som kommunalskattehöjningarna medför. De kommunala skattehöjningarna medverkar till att höja marginalskatterna över hela det beskattningsbara inkomstfältet. Med en högsta statsskattesats på 58 % vid 150 000 kr beskattningsbar inkomst medför kommunalskattehöjningar utöver 28 kr att man i det inkomstläget närmar sig skatteuttag som knappast ter sig rimliga. Även om det här är fråga om mycket höga inkomster är det rimligt att även i dessa inkomstskikt kunna kräva att en viss del av inkomstökningen återstår efter skatt. Att inrätta en särskild spärr mot skatteuttag från ett visst inkomstläge innebär dock enligt min mening att man inför ett helt nytt moment i beskattningen som strider mot skattesystemets principiella uppbyggnad. Om skatt erlägges efter bärkraft över hela fältet måste man kunna anvisa bärande skäl varför denna princip skall brytas vid visst skattetryck vid viss inkomstgräns.

Det vore i så fall mer rimligt om man utformade statsskattesystemet på sådant sätt att under överskådlig tid även vid förhållandevis höga inkomster marginalskatten vid en inkomstökning inte tog mer än ca 85 %. Även i de breda inkomstskikt som TCO i huvudsak företräder är marginalskatten hög. Höjningar av kommunalskatterna slår hårt i flertalet inkomstlägen. Att genom sänkning av statsskatten neutralisera effekterna av kommunalskattehöjningar endast i de högsta inkomstlägena framstår enligt min mening som olämpligt till och med som en kortfristig lösning. I utredningens kapitel 4 diskuteras en tänkbar metod att finna en lösning på detta problem som vi dock inte funnit praktiskt genomförbar. Ytterligare granskning av möjligheterna att finansiera kommunernas utgifter via statsskatten syns nödvändig.

I utredningens förslag till sänkt statsskatt anges inte tidpunkterna för sänkningarna i de andra och tredje stegen. Om man antar att det dröjer fem år till det sista steget tas kan man vidare anta att kommunalskatterna i genomsnitt höjts med ytterligare fem kronor. Med en spärr mot marginalskattehöjningar skulle därmed det marginella uttaget av stats- och kommunalskatt vara lika för alla beskattningsbara årsinkomster över 100 000 kr. Detta skulle innebära en kraftigt sänkt statsskatt i de högsta inkomstskikten utan motsvarande angelägna sänkningar i lägre inkomstskikt.

Det framgår av utredningens material att svårigheterna är mycket stora då det gäller att finna ett alternativt system till de system för statlig och

kommunal direkt beskattning som vi har idag. Med dessa utredningsresultat som grund borde 1972 års skatteutredning ha prövat möjligheterna med en annan avvägning av de direkta och indirekta skatterna, samt arbetsgivaravgifterna.

De kraftigaste invändningarna mot nuvarande skattesystem bottnar i de svårigheter som en kraftig progression medför i de vanligaste inkomstlägena. Från TCO:s sida har vi under en lång följd av år hävdat att, genom att flytta över upptagningen av en väsentlig del av statsinkomsterna från direkt beskattning till indirekta skatter, inkl. arbetsgivaravgifter, skulle utrymme skapas för en anpassning av skatteskalan till de krav som jag anfört inledningsvis. Den inkomstomfördelning som eftersträvas måste då sannolikt ske genom ökade transfereringar.

I samband med tidigare skatteomläggningar har från TCO:s sida framhållits att de ökade intäkter som staten fått genom höjningar av konsumtionsbeskattningen skulle användas för att lindra progressiviteten i statsskatteskalan i normala inkomstlägen. Nu framstår ytterligare höjningar av mervärdeskatten bl. a. ur fördelningssynpunkt som mindre lämpliga. Jag delar inte majoritetens uppfattning att arbetsgivaravgifter enbart skulle få användas för finansiering av förbättrade allmänna anställningsvillkor för löntagare. För att åstadkomma den anpassning av statsskatteskalan som är erforderlig med hänsyn till rimlig höjd av marginalskatterna i alla inkomstlägen och fortsatta kommunalskattehöjningar kommer det dock i framtiden att bli nödvändigt att anlita den skattekälla som arbetsgivaravgifter utgör.

På flera punkter har utredningen föreslagit oförändrade regler i gällande skattesystem. Utan att i detalj redovisa var jag haft från majoriteten avvikande uppfattning, vill jag anföra beträffande skattereduktionen med 1 800 kr att jag förordat att detta kvarvarande sambeskattningsmoment successivt avtrappades. När det gäller förvärvsavdraget har jag givit några synpunkter i ett särskilt yttrande gemensamt med experten Bargholtz. Avdragsmöjligheterna för underskott i förvärvskälla slutligen borde enligt min mening ha lett till förslag på begränsning av de skatteflyktsmöjligheter som klart föreligger.

9 Särskilt yttrande av ledamoten *Bartley*

Vid upprepade tillfällen har jag begärt att en diskussion om målen för eller kraven på ett nytt skattesystem skulle föras i utredningen. Någon sådan har emellertid icke kommit till stånd, vilket jag beklagar. En målsättningsdiskussion med precisering av kraven på det nya skattesystemet borde enligt min mening ha föregått val av metoder.

Skattepolitiken är ett av den ekonomiska politikens viktigaste medel för att få en lugn prisutveckling, balans i utrikesbetalningarna, rättvis fördelning av produktionsresultat och för att främja hög levnadsstandard och trygga full sysselsättning.

SACO/SR har i sitt skattepolitiska program angivit skattepolitikens mål och kunnat konstatera att nu gällande skattesystem ingalunda uppfyller

de krav man borde kunna ställa. Dessvärre kan i stort sett samma kritik i flera avseenden riktas även mot utredningens förslag.

Enligt min mening bör bl. a. följande krav kunna uppställas på ett nytt skatteförslag. Det skall verka på sådant sätt

att inflationen dämpas
att den ekonomiska tillväxten befrämjas
att skatteflykt och skattefusk helst förhindras, men i varje fall minskas
att fördelningspolitiska effekter uppnås samt
att förenklingar åstadkommes för såväl deklarant som granskare.

Otvivelaktigt kan det finnas motsättningar mellan de ovan angivna kraven. Önskemålet att skattesystemet skall vara enkelt utformat kan vara svårt att förena med det i och för sig självklara kravet på rättvisa, kravet på vissa fördelningspolitiska effekter kan komma i konflikt med önskemålet om att stimulera den ekonomiska tillväxten osv. Man kan därför inte förvänta sig ett perfekt skattesystem i den meningen att alla krav helt blir uppfyllda.

Allmänt

SACO/SR har i år genomfört en enkätundersökning bland medlemmarna bl. a. i syfte att kartlägga attityder till aktuella skattepolitiska frågor. Nedan redovisas några av resultaten. Svaren gäller helårs- och heltidsanställda medlemmar.

85 % av SACO/SR:s medlemmar anser att marginalskatterna är för höga och 64 % anser därtill att kommunalskatterna kommit på för hög nivå. 70 % har uppfattningen att det totala skattetrycket bör minska och endast 12 % menar att det nuvarande skattesystemet ger en rättvis fördelning av skattebördan. Inte oväntat är medlemmarna kritiska till det florerande skattefusket och 45 % av de tillfrågade tycker att sanktionsreglerna mot skattefusk är för lindriga. Något påtagligt intresse att påta sig extra arbete eller betalt övertidsarbete föreligger inte. Endast 14 % är intresserade. Av de tillfrågade anser 67 % att det är ekonomiskt meningslöst att ta ett extraarbete. Genomsnittsinkomsttagaren i denna enkät – och för övrigt i SACO/SR – hade en totalinkomst i storleksordningen drygt 85 000 kr. Summan inkluderar således såväl lön som eventuella biinkomster.

I det följande vill jag först kommentera progression och marginalskatter i relation till ovan angivna mål och därefter göra vissa påpekanden beträffande några avsnitt i utredningens överväganden och förslag.

Progression och marginalskatter

Jag har icke reserverat mig mot utredningens förslag till marginalskattesänkningar i tre steg, av vilka endast det första är angivet att träda i kraft vid bestämd tidpunkt, men anser icke desto mindre att förslaget inte är tillräckligt långtgående. Enligt min mening borde utredningen ha demonstrerat en annan viljeinriktning vad gäller marginalskatterna. Målsättningen borde ha varit att så småningom komma ned till marginalskatter i stor-

leksordningen 50 % i de inkomstskikt, där de stora heltids- och helårsarbetande löntagargrupperna befinner sig.

I de högsta inkomstlägena kan fördelningsmässiga synpunkter väga så tungt att högre marginalskatter här är rimliga. Dock måste marginalskatterna även på dessa nivåer bli väsentligt lägre än idag. Utredningen borde enligt min mening ha presenterat förslag till marginalskattesänkningar även i inkomstskikten över 80 000 kr, vilket nu icke är fallet. Jag vill i sammanhanget påpeka att SACO/SR ingalunda är den enda organisation som innehåller löntagare med inkomster överstigande 80 000 kr. Sådana förekommer i förhållandevis stort antal i samtliga tre centralorganisationer.

Att en verklig viljeinriktning saknats att göra något radikalt åt de höga marginalskatterna demonstreras av det faktum att utredningen inte lyckades få majoritet för ett marginalskattetak ens vid 85 %. Jag har anslutit mig till den reservation som lämnats i detta hänseende men vill – utan att ha preciserat något alternativt tal – påpeka att jag finner att ett marginalskattetak vid 85 % är för högt tilltaget.

Vid en granskning av de föreslagna skatteskalorna i relation till de av mig ovan angivna målen för ett nytt skattesystem finner jag att annorlunda utformning av skalorna med lägre marginalskatter för heltids- och helårsarbetande bättre skulle ha kunnat bidraga till dämpad kostnadsinflation, vilket i sin tur skulle ha åstadkommit önskvärda bieffekter med en lugnare avtalsrörelse och förstärkt internationell konkurrenskraft. Att lägre marginalskatter dessutom skulle ha verkat tillväxtbefrämjande genom att öka viljan till merprestationer torde vara obestridligt.

Ett skattesystem med så höga marginalskatter som både nu gällande och det som föreslås av utredningen, kommer med stor sannolikhet också att bidra till andra icke önskvärda effekter. Till dessa hör risken för minskad sysselsättning för bl. a. hantverkare samt fortsatt skatteflykt och skattefusk.

Det kommer även fortsättningsvis att löna sig för flertalet heltidsarbetande att ta tjänstledighet för att i mån av kunnande själva utföra t. ex. hantverksarbete. Påståendet kan illustreras med ett exempel. Antag att en villaägare har för avsikt att utföra vissa reparationer. Han har en årsinkomst på 100 000 kr vilket motsvarar cirka 50 kr per timma. Om hantverkaren som han avser att anlita tar 40 kr per timma (motsvarande genomsnittlig industriarbetarlön jämte sociala avgifter, vilket torde vara lågt räknat för hantverkare) och arbetet av den yrkeskunnige kan utföras på 25 timmar blir totalkostnaden således 1 000 kr. För att öka sin lön med 1 000 kr netto behöver villaägaren arbeta ytterligare 100 timmar. Väljer han istället att själv utföra arbetet torde han i flertalet fall kunna avsluta det på kortare tid än 100 timmar och därmed ge sig själv motsvarande längre fritid. Det är mot bakgrund av dessa höga marginalskatter föga förvånande att intresset för längre fritid har ökat. Den används säkerligen i viss utsträckning för underhåll av bl. a. egna kapitalvaror.

Omfattningen av skattefusk och skatteflykt är av förklarliga skäl inte känd. Vid debatten om skattemoral – eller snarare frånvaro av sådan – hämtas gärna exempel på skattefusk eller skatteflykt från de s. k. höginkomsttagarnas krets. Mot bakgrund av de höga marginalskatterna är det i och för sig knappast förvånande att skattemoralen inte är högre. Det tycks emellertid gälla i stort sett alla inkomstnivåer. Få medborgare kan ha undgått

att vid betalning av utförda tjänster fått möjlighet att välja mellan två priser, ett med och ett utan kvitto. I det sistnämnda fallet kan skattefusket gälla flera skatteslag. Såväl inkomstskatt som mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter kan undanhållas. Sänkta marginalskatter i enlighet med exempelvis vårt skattepolitiska program vore sannolikt en bot mot florerande skattefusk och skatteflykt. En annan borde kunna vara att koppla en förmån till betalningen för åtminstone en av kontrahenterna i en affärsuppgörelse.

Det framhålls ofta i debatten att avdrag för inkomsternas förvärvande gynnar "höginkomsttagare". Enligt min mening är det lika motiverat eller omotiverat att yttra sig tvärtom, nämligen "höginkomsttagare" missgynnas av det progressiva skattesystemet. I båda fallen är effekterna ingenting annat än ett resultat av det progressiva skattesystemet och det finns endast en åtgärd som är effektiv i detta sammanhang och det är att åstadkomma ett skattesystem med ett brett proportionellt skikt. Även av ett annat skäl är talet om "avdragsprogressiviteten" oegentligt. Jämförelsen skall göras horisontellt, dvs. mellan inkomsttagare med samma bruttolön men med olika utgifter. Genom avdragsrätten skall på så sätt rättvisa kunna skapas mellan två individer med samma bruttoinkomst men olika skattebärkraft. Jämförelsen blir felaktig om den görs vertikalt mellan personer med olika bruttoinkomster.

Familjebeskattningen

Utredningen anger enligt min mening starka skäl för att kvarvarande sambeskattningsmoment bör försvinna. Sådana krav återfinns i såväl SACO:s familjepolitiska program som SACO/SR:s jämställdhetsprogram. Det enda starka argument som utredningen framför mot en särbeskattning av B-inkomster är skatteflyktsaspekten. Det borde enligt min mening kunna vara möjligt att förhindra otillbörliga kapitaltransaktioner genom den av regeringen aviserade skatteflyktsklausulen. En särbeskattning av B-inkomster och förmögenhet hade varit önskvärd.

Det s. k. hemmamakeavdraget hör enligt min mening inte hemma i dagens skattesystem och ansågs f. ö. redan vid införandet som ett provisorium. Samma sak gäller 1800-kronorsavdraget för ensamstående med barn. Dessa stödformer kunde istället ha knutits till förekomsten av barn genom att barnbidrag och bidragsförskott höjts på det sätt som utredningen övervägt men avstått från att föreslå.

Beträffande förvärvsavdraget vill jag instämma i utredningens grundsyn, att samhällets stöd till barnfamiljer bör lämnas på det sociala området och inte genom åtgärder vid beskattningen. Jag instämmer också i synsättet att förvärvsavdraget delvis har ställning av omkostnadsavdrag, dvs. ett avdrag för de barntillsynskostnader som förekommer, då båda föräldrarna eller den ensamstående föräldern förvärvsarbetar. Jag ifrågasätter emellertid om detta avdrag bör utgå generellt till alla som idag erhåller stödet. Samhällets insatser för barnfamiljer medför idag påtagliga orättvisor. De barnfamiljer som lyckas få in sina barn på kommunala daghem eller familjedaghem får en starkt subventionerad barntillsyn. De barnfamiljer som inte får del av samhällets barnomsorg får själva helt bestrida kostnaderna, som är mångdubbelt större. Jag anser att det nuvarande förvärvsavdraget skulle kunna

ändras på sådant sätt att de föräldrar som inte kommer i åtnjutande av samhällets barnomsorg skulle kunna medges avdrag för sina kostnader. I och för sig kan beloppet gärna maximeras.

Allmänna avdrag

De argument och slutsatser som redovisas i det avsnitt som behandlar underskottsavdrag och ränteavdrag anser jag utgör tillräcklig grund för att redan nu slå fast, att det inte är motiverat att begränsa ränteavdragen. Det gäller inte minst beträffande villor. Ett ingrepp i rätten till ränteavdrag skulle medföra stora negativa effekter.

Sambandet kommunalskatt och statsskatt

Vid några tillfällen diskuterades i utredningen frågan om avdragsrätt för statsskatt vid kommunalbeskattningen. Som framgår av kapitel 4 skulle en sådan ordning kunna medföra flera positiva effekter. Mellan kommunerna skulle bl. a. en avsevärd utjämning av skattekraften kunna bli följden. Även andra i och för sig eftersträvansvärda konsekvenser tycktes möjliga uppnå. Förslaget fälldes på ett tidigt stadium och blev därför inte föremål för en mera ingående debatt, vilket jag beklagar.

10 Särskilt yttrande av ledamoten *Holgerson*

Då jag inte i väsentliga stycken kan dela majoritetens allmänna grundsyn på skattepolitiken, dess analyser av verkningarna och därpå grundade motiveringar, får jag på detta sätt redovisa min uppfattning i några frågor.

En av beskattningens uppgifter är att – genom att begränsa privat konsumtion – bereda realt utrymme för viss önskad offentlig verksamhet. Vidare omfördelas genom samspelet av beskattning och inkomstöverföringar den privata konsumtionen mellan olika grupper, t. ex. från aktiva till passiva och från personer utan barn till barnfamiljer. Beskattningens uppgift är således icke att tillföra det allmänna vissa belopp i kronor utan att åstadkomma avsedda realekonomiska effekter. Av detta följer att jag icke kan godta att en skattelättnad av ett slag skall "finansieras" genom en i kronor lika stor skatteskärpning av ett helt annat slag med andra realekonomiska verkningar. En sådan skatteomläggning skulle, om den genomfördes, leda till icke avsedda verkningar på privat konsumtion. Om t. ex. en skattelättnad om 500 milj. kr leder till en konsumtionsökning med endast 200 milj. kr (något som är rimligt beträffande kapitalskatter) bör det icke komma i fråga att "finansiera" denna genom en skärpning av den indirekta beskattningen med 500 milj. kr som minskar konsumtionen med 450 milj. kr. En sådan skatteomläggning skulle ju innebära en nettominskning av konsumtionen med 250 milj. kr, en icke avsedd och i många lägen icke önskvärd effekt. Hänsyn måste således tas till de mycket olika verkningarna av skilda slags skatter, när olika komponenter i en skatteomläggning avvägs mot varandra.

Vid en diskussion av "finansieringen" av olika skattereformer får man

heller inte försumma den inverkan på BNP som ifrågasatta förändringar har. Det är t. ex. alldeles uppenbart att både kvantitativt och kvalitativt bättre insatser från många individer skulle lockas fram vid lägre marginalskatter och högre utbytestal. Förnuftiga sådana reformer kan därför rentav mer än finansiera sig själva.

Ytterligare en faktor bör beaktas i detta sammanhang nämligen att ett rimligare dvs. mindre progressivt skattesystem än det nuvarande säkerligen skulle minska skatteflykts- och skattefuskfenomenen, båda uppenbarligen av betydande storleksordning. Detta skulle innebära att en större andel än f. n. av den skatt som systemet avser att utta verkligen blir betald av de skattskyldiga.

Utjämningen mellan personer med olika stora inkomster sker förutom genom den progressiva inkomstskatten även genom bostadsbidrag, inkomstdifferentierade avgifter för barntillsyn, existensminimireglerna, det extra avdraget för pensionärer m. m. Det som blir över vid en inkomstökning är därför ofta avsevärt mindre än vad som framgår av de direkta skatterna. I Tabell 1 visas de totala marginaleffekternas storlek 1978 för olika hushållstyper och inkomstnivåer.

Särskilt för flerbarnsfamiljerna är effekterna av nuvarande system sådana att det inom vida gränser inte lönar sig alls att försöka öka inkomsten. Få medborgare torde vara benägna att beteckna detta förhållande som rimligt och rättvist och ingen kan väl påstå att det är befrämjande för samhällets utveckling. Inget annat land har ansett sig ha råd med ett sådant system; Sverige har det förvisso inte heller.

När man diskuterar marginalbeskattningens betydelse för arbetsutbudet, måste man även ta hänsyn till alla sådana arbetsgivaravgifter, som inte direkt motsvaras av inkomstgraderade förmåner för den enskilde samt den indirekta beskattningens höjd. Verkningarna av den skärpta marginalbeskattningen på arbetsutbudet har säkerligen ännu inte framträtt fullt. Det sociala normsystemet utgör här en tröghetsfaktor. De flesta människor anser fortfarande att arbetet utgör en viktig del av tillvaron. Många är fortfarande villiga att vid behov göra en extra arbetsinsats, trots att det ekonomiska utbytet på grund av progressiviteten blir utomordentligt litet – eller inget alls.

Mina praktiska erfarenheter pekar dock klart på att dessa förhållanden håller på att förändras – och detta i en accelererande takt. Det inträffar allt oftare att utomordentligt väl lämpade personer avböjer befordran därför att ökningen av inkomsten efter skatt blir för liten för att kompensera ökat ansvar, större arbetsbörda och andra olägenheter som i regel är förknippade med bättre betalda arbeten. De stora kostnadshöjningar, som blir nödvändiga för arbetsgivaren för att tillföra den anställde en blygsam förbättring av inkomsten efter skatt, verkar starkt inflationsdrivande. Det blir allt svårare att förmå en person att flytta till annan ort därför att det ekonomiska utbytet av en löneförbättring med hänsyn till marginalskatterna blir för litet för att kompensera extrakostnader i samband med flyttningen, för att inte tala om andra uppoffringar vid en omställning.

Inkomstskillnader efter skatt har en nödvändig funktion i ett dynamiskt samhälle. De tjänar till att inrikta arbetsutbudet mot de områden, där en ökad insats av personer med viss utbildning eller andra speciella förutsätt-

Tabell 1 Totala marginaleffekter 1978 för 12 familjetyper

Intervall tusen kr	Ensamstående			Gift med hemmamake					Gift med förvärvsarbetande			
									Samma inkomst		Maken 30 000 kr	
	0 barn	1 barn	2 barn	0 barn	1 barn	2 barn	3 barn	4 barn	0 barn	2 barn	1 barn	3 barn
20– 30	46,9	44,7	41,1	94,3	100,0	100,0	100,0	100,0	45,1	71,4	46,5	100,0
30– 40	47,9	46,2	46,2	62,3	95,6	94,4	100,0	100,0	39,2	63,1	63,3	67,2
40– 50	60,4	65,1	67,3	60,4	60,1	90,1	100,0	100,0	47,2	51,8	65,7	74,9
50– 55	59,9	70,9	70,9	68,9	68,9	68,9	100,0	100,0	55,7	54,5	60,1	76,8
55– 60	59,7	75,7	75,7	69,8	72,9	72,9	100,0	100,0	59,7	58,9	64,1	80,8
60– 70	63,2	86,5	86,5	63,2	82,9	82,9	100,0	100,0	63,2	62,8	67,6	75,8
70– 80	71,2	87,7	94,7	71,2	85,3	92,3	95,2	100,0	71,2	70,2	71,2	71,2
80– 90	75,7	79,3	81,3	75,7	75,7	77,7	96,8	100,0	75,7	75,3	75,7	75,7
90–100	77,7	82,1	82,1	77,7	77,7	77,7	83,7	100,0	77,7	77,7	77,7	77,7
100–110	79,7	78,9	78,9	79,7	79,7	79,7	79,7	93,2	79,7	79,3	79,7	79,7
110–120	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7
120–150	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7	81,7
150–200	86,2	86,0	86,0	86,2	86,2	86,2	86,2	86,2	86,2	86,1	86,2	86,2

Förutsättningar: Den genomsnittliga kommunala medelutdebiteringen har antagits bli 28,70 kr 1978. Marginaleffekterna avser de sammanlagda effekterna av marginalskatt, bostadsbidrag (riksbestämmelserna; inkomstnivåerna har i beräkningarna antagits vara 13,5 % lägre 1976 än 1978), daghemsavgifter (enligt Kommunförbundets rekommenderade taxa från 1974) och existensminimiregler (socialhjälpsnormerna för Storstockholm och kommunalskattelagens existensminimiregler, det genomsnittliga basbeloppet för 1978 har antagits bli 12 600 kr). Inkomstbegreppet är beskattningsbar inkomst + 5 000 kr.

ningar för att utföra ett visst arbete bäst behövs ur samhällets synpunkt. Inkomstskillnader efter skatt stimulerar exempelvis en sådan geografisk rörlighet inom betydelsefulla grupper av specialister, som krävs för att en tillräcklig nyetablering av företag i sysselsättningssvaga regioner skall bli möjlig.

Det är också viktigt att observera att olikheter i lön kan vara ett medel att kompensera för speciella olägenheter och påfrestningar, som är förknippade med vissa arbeten, vilka måste utföras av någon om samhällets behov skall tillgodoses. Uppoffringar i arbetet kan för personer som åtar sig sådana uppgifter motvägas av större möjligheter till privat konsumtion, så att den totala standarden utjämnas. En alltför stark progressivitet i skattesystemet hindrar detta.

Det är nödvändigt att stimulera dem som är villiga att ta på sig mindre attraktiva arbetsuppgifter. Detta är omöjligt, om inte progressiviteten dämpas, så att skillnader i lön blir effektiva som stimulans. Annars kommer sådana arbetsuppgifter i allt högre utsträckning att utföras av personer, som av skilda anledningar inte kan få andra arbeten. En sådan uppdelning av arbetsmarknaden vore olycklig.

De gifta kvinnornas yrkesverksamhet har ökat starkt under efterkrigstiden. Denna ökning har emellertid huvudsakligen varit inriktad på deltidsarbete. Endast en mindre del har varit intresserade av att arbeta på heltid. Säkerligen spelar skatteförhållandena här en betydande roll. De deltidsanställda, gifta kvinnorna utgör omkring hälften av samtliga anställda i skiktet 0,45–0,55 a, där a betecknar den genomsnittliga industriarbetarlönen. Om man mäter en individs levnadsstandard med den genomsnittliga disponibla hushållsinkomsten per medlem i det hushåll individen tillhör, uppgick den genomsnittliga levnadsstandarden för deltidsanställda, gifta kvinnor i nämnda skikt till 92 % av den genomsnittliga levnadsstandarden för samtliga inkomsttagare i riket 1974. Den genomsnittliga levnadsstandarden för samtliga inkomsttagare med inkomster motsvarande ca 0,5 a uppgick samtidigt till 90 % av den genomsnittliga levnadsstandarden för samtliga inkomsttagare. Som framgår av tabell 2 översteg levnadsstandarden för inkomsttagare i skikten 0,55–0,65 a och 0,65–0,75 a den genomsnittliga levnadsstandarden bland samtliga inkomsttagare. Om inkomstskiktet 0,45–0,75 a skulle drabbas av en mindre ökning av genomsnittsskattesatsen vid en mildring av progressiviteten i inkomstskatteskalan, skulle därför de sociala verkningarna knappast bli allvarliga.

Tabell 2 Fördelningen av hel- och deltidsanställda med låga inkomster samt genomsnittlig disponibel hushållsinkomst per hushållsmedlem för gifta, deltidsanställda kvinnor ävensom samtliga inkomsttagare 1974

	Inkomstskikt			
	0,35a–0,45a	0,45a–0,55a	0,55a–0,65a	0,65a–0,75a
Heltidsanställda				
tusental	23,6	36,1	78,8	153,1
% av anställda inom skiktet	12,7	17,5	38,3	60,3
Deltidsanställda				
tusental	162,0	169,6	115,2	100,9
% av anställda inom skiktet	87,3	82,5	56,0	39,7
Gifta, deltidsanställda kvinnor				
tusental	109,7	117,1	76,5	58,7
disponibel hushållsinkomst per hushållsmedlem, medelvärde tkr	15,4	15,8	18,0	18,2
ovanstående inkomst i % av disponibel hushållsinkomst per hushållsmedlem för samtliga inkomsttagare i riket	90	92	105	106
Samtliga inkomsttagare i skiktet				
tusental	442,7	358,1	362,7	368,2
disponibel hushållsinkomst per hushållsmedlem, medelvärde tkr	14,2	15,4	17,3	18,2
ovanstående inkomst i % av disponibel hushållsinkomst per hushållsmedlem för samtliga inkomsttagare i riket	83	90	101	106

Källa: Specialkörning på SCBs inkomstfördelningsmaterial för 1974.

Anm.: På grund av att praktikanter, ideellt anställda m. m. inräknats bland heltidsanställda förekommer heltidsanställda även i låga inkomstskikt. a betecknar den genomsnittliga industriarbetarlönen (1974 = 38 700 kr).

Som utredningen visat gäller även mycket höga marginaleffekter för pensionärer. Även dessa behöver mildras för att framkalla en större arbetsinsats från denna växande grupp i samhället.

När man diskuterar effekter på arbetsutbudet av skatteförändringar är det otillräckligt att enbart analysera valet mellan fritid och arbetstid som i bilaga 2. Progressiviteten påverkar också medborgarnas villighet att acceptera olägenheter i arbetet, karriärval, geografiska förflyttningar, förkovran i studier och arbete etc. Vidare finns också ett val mellan å ena sidan egenarbete i olika former (ev. förenat med byte av tjänster) och "svart" arbete och varierande grad av yrkesarbete. Den totala marginalbeskattningen, dvs. marginalskatt plus arbetsgivaravgifter och moms men exkl. bidragseffekter ökade 1960–77 från ca 30 % till ca 80 % för den genomsnittliga industriarbetaren. Sannolikt har denna enorma skärpning av marginalbeskattningen sedan 1960 varit en stark drivkraft bakom förkortningen av antalet arbetstimmar per år och capita under de senaste decennierna. Man får inte

heller blunda för de ökade skattefuskincitamenten och den förlust av skatteintäkter som också härigenom blir en börda för samhället.

Indexreglerade skatteskalor löser endast delvis problemet med låga utbytestal som under 1970-talet krävt att löneförhandlingarna kompletterats med en årlig revision av skatteskalan. Endast om progressiviteten inom de breda löntagarskikten dämpas i förhållande till nuvarande läge kan avtalsförhandlingarna fungera som avsett genom att löntagarna tillförs huvuddelen av förbättringen av realinkomsten vid förhandlingsbordet i stället för genom fortsatta skatteomläggningar.

Förändringarna under 1970-talet har väsentligt skärpt marginaleffekterna för högre inkomsttagare. Härtill har bl. a. kommunalskatternas stegring bidragit. De fortsatta kommunalskattehöjningar vi har att vänta oss de närmaste åren kommer att skärpa inkomstskatteskalans progressivitet även när denna indexreglerats. Utan ett marginalskattetak blir beskattningen snart konfiskatorisk över 150 000 kr (30 basenheter) i beskattningsbar inkomst. Någon diskussion av vilka för hela samhället negativa anpassningar på arbetsmarknaden som kan föranledas härav har inte gjorts. Exempelvis försvåras familjeföretagens möjligheter att betala även halverade kapitalskatter. Skattesatsen i det högsta skiktet måste på sikt sänkas så att marginalskatten, kommunalskatten inberäknad, stannar under 75 % – även denna en exceptionellt hög nivå vid internationell jämförelse. Det är orealistiskt att tro, att vi kan hålla oss med ett skattesystem som radikalt skiljer sig vad gäller progressivitet från andra länders utan att detta får förödande verkningar på vår konkurrenskraft och därmed de stora löntagargruppernas standard.

Det genomsnittliga skattetrycket har alltsedan första världskriget stegrats trendmässigt i en sådan takt att det omkring år 2000 skulle nå siffran 100 %. Detta visar att redan inom de närmaste 10 åren måste det komma att framtvingas andra lösningar på samhällsproblemen än sådana, som kräver ständigt ökade skatter. Bl. a. kommer finansiering genom ökade avgifter för offentliga tjänster, t. ex. barndaghemsavgifter, att allt starkare framstå som ett oundgängligt komplement till skattefinansiering.

Vid en fortlöpande stegring av produktivitet och realinkomster finns det möjlighet att dämpa progressiviteten genom lämpligt avvägda skattesänkningar i alla skikt. Härigenom ökas utbytestalen och underlättas avtalsförhandlingarna. Det finns alltså möjlighet att dämpa progressiviteten utan att samtidigt föra upp inkomster ur annan skattekälla som "finansiering". Eftersom detta – vid indexreglerade skalor – förutsätter stegrade realinkomster, har jag icke möjlighet att nu uttala mig om vid vilken tidpunkt en sådan reform kan bli aktuell.

Det är med beklagande jag nödgas konstatera att utredningen inte tagit upp dessa allvarliga perspektiv till en ingående diskussion.

11 Särskilt yttrande av ledamoten *Sundström* och experten *Bargholtz*

Utredningen har som princip angivit att samhällets stöd till barnfamiljer bör lämnas genom åtgärder inom det sociala området och inte genom lättnader vid beskattningen. Vi instämmer till fullo i denna princip. Vid sin

behandling av förvärvsavdraget (avsnitt 6.2.2) konstaterar utredningen emellertid att detta, oaktat det bara är aktuellt för barnfamiljer, i vart fall delvis har ställning av omkostnadsavdrag och således inte med nödvändighet kan sägas strida mot den angivna principen. Utredningen säger sig därför inte finna anledning att föreslå avskaffande av avdraget. Inte heller föreslås några ändrade bestämmelser i övrigt för avdraget.

Enligt vår mening är emellertid vissa ändringar starkt motiverade. Utgångspunkten är uppfattningen att förvärvsavdraget är att se som ett beaktande av att särskilda kostnader för barntillsyn är oundvikliga i familjer med små barn när bägge föräldrar förvärvsarbetar resp. i enförälderfamiljer. Dessa kostnader är nödvändiga utgifter för den samlade familjeinkomstens förvärvande. Beaktandet av dem måste dock ske efter starkt schabloniserade regler eftersom de faktiska kostnaderna i många fall får sägas inrymma också inslag av privata levnadskostnader som inte skall vara avdragsgilla vid beskattningen.

Avdraget bör utgå med ett maximalt belopp som är så valt att det inte råder tvivel om att det för den stora majoriteten av familjer föreligger faktiska kostnader som är större när föräldrarna har heltids- eller nära heltidsarbete. När däremot någon av föräldrarna arbetar halvtid eller därunder utanför hemmet bör man normalt kunna räkna med en lägre barntillsynskostnad och avdraget borde då också bli mindre. Helst skulle förvärvsavdraget därför differentieras efter arbetad tid, men detta låter sig i praktiken inte göra. Nuvarande regel om att avdraget relateras till inkomsten hos den förälder som har den lägsta förvärvsinkomsten torde vara så nära den avsedda differentieringen som det går att komma. Möjligen skulle man kunna föreskriva att avdraget medges med fullt belopp endast om förvärvsinkomsten härrör från arbete under större delen av året, men troligen skulle en sådan regel bli svår att tillämpa på ett likformigt sätt.

I grundkonstruktionen av förvärvsavdraget behöver alltså enligt vår mening inga ändringar göras. Mot bakgrund av pris- och inkomstförändringarna sedan nuvarande bestämmelser antogs år 1970 bör dock själva beloppet och avtrappningsprocenten justeras. Nu utgår avdraget med fullt belopp redan vid en inkomst om 8 000 kr, vilket innebär att maximalt avdrag medges redan för den som har långt mindre än halvtids förvärvsarbete. En rimligare gräns i detta avseende år 1979 vore t. ex. 20 000 kr. Samtidigt borde det högsta avdragsbeloppet höjas till förslagsvis 3 000 kr, så att förvärvsavdraget kan bestämmas till 15 % av förvärvsinkomsten, dock högst 3 000 kr. En ytterligare justering som bör genomföras för att klarare markera förvärvsavdragets funktion av omkostnadsavdrag är att begränsa kretsen av avdragsberättigade till familjer med barn under 10 eller möjligen 12 år. Det kan nämligen knappast med fog hävdas att särskilda barntillsynskostnader regelbundet föreligger i fråga om barn som kommit över denna ålder.

Det av oss här skisserade förslaget till justering av förvärvsavdraget torde kunna genomföras utan att någon ökning av det sammanlagda skattebortfallet uppstår.

Bilaga 1 Tabeller

1 Sammanställning av skatter och socialförsäkringsavgifter m. m. för åren 1950, 1955, 1960, 1965 och 1970–1977[1]

Sammanställningen belyser utvecklingen av skatter och socialförsäkringsavgifter m. m. under tiden 1950–1977. T. o. m. 1970 sker redovisning med femårsintervall därefter för varje år.

En strävan har varit att i görligaste mån redovisa för hela perioden jämförbara uppgifter. Den redovisade periodens längd samt ändrad lagstiftning på området har dock medfört vissa problem härvidlag. Enstaka uppgifter för åren 1950–1965 kan därför vara behäftade med smärre felaktigheter eller brista i kontinuitet. Detta torde dock inte ha någon betydelse för bedömningen av den utveckling i stora drag som sammanställningen avser att belysa.

I sammanställningen redovisas slutligt debiterade skatter och avgifter på inkomster, löneutbetalningar eller andra baser under resp. år. Belopp som debiteras för ett och samma inkomstår ger en bättre bild av utvecklingen på området än belopp som influtit under angivet år, eftersom det genom systemets uppbyggnad normalt uppkommer eftersläpning av influtna medel med ca två år.

Materialet har hämtats från ett flertal källor. Uppgifterna betr. direkt skatt för fysiska och juridiska personer samt skattedebiterade socialförsäkringsavgifter t. o. m. år 1965 har hämtats från SOS Taxeringsutfallet samt för senare år från riksskatteverkets debiteringssammandrag. Direktdebiterade arbetsgivaravgifter inkl. avgifter från stat och kommuner har inhämtats från riksförsäkringsverket och bygger på verkets slutdebiteringar av nämnda avgifter. Uppgifterna om arvs- och gåvoskatt, stämpelskatt och stämpelavgift m. m. samt indirekt skatt har hämtats från driftbudgetens inkomster som publiceras i Post- och Inrikes Tidningar. Riksrevisionsverket har dessutom bidragit med vissa uppgifter för 1976 samt 1977 års prognos.

Tabell 1.1 Skatter och socialförsäkringsavgifter m. m. för inkomståren 1950, 1955, 1960, 1965 och 1970–1977 (milj. kr).

Tabell 1.2 Skatter och socialförsäkringsavgifter m. m. för inkomståren 1950, 1955, 1960, 1965 och 1970–1977 (procent).

Tabell 1.3 Skatter och socialförsäkringsavgifter m. m. i milj. kr och i procent av BNP till marknadspris för inkomståren 1950, 1955, 1960, 1965 och 1970–1977

[1] Motsvarar kapitel 1 i bilaga 4 till företagsskatteberedningens betänkande

Diagram 1.1 Skatter och avgifter i procent av BNP till marknadspris för inkomståren 1950, 1955, 1960, 1965 och 1970–1977

Diagram 1.2 Arbetsgivaravgifter (inkl. egenavgifter) och allmän arbetsgivaravgift i procent av BNP till marknadspris för inkomståren 1950, 1955, 1960, 1965 och 1970–1977

Tabell 1.4 Sammanställning angående arbetsgivaravgifter åren 1960, 1965 och 1970–1977 (uttagsprocent m. m.).

Tabell 1.1 Skatter och socialförsäkringsavgifter m. m. för inkomståren 1950, 1955, 1960, 1965 och 1970–1977 (milj. kr)

Skatter och avgifter	Inkomstår											
	1950	1955	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976[e]	1977[f]
A. Skatter och avgifter på inkomst												
Fysiska personer												
1. Statlig inkomstskatt inkl. "kommunalskatt" på beskattade förmåner	1 537	3 216	4 535	8 675	13 862	13 394	15 254	14 667	21 412	27 005	29 198	29 679
2. Skattereduktion	–	–	–	–	–	–1 413	–1 349	–1 296	–1 133	–1 590	–1 369	–1 406
3. Kommunal inkomstskatt exkl. "kommunalskatt" på beskattade förmåner	1 633	3 204	4 580	9 294	17 842	19 467	22 694	24 932	28 957	35 270	42 729	48 967
4. Sjömansskatt	–	–	62	95	138	153	177	192	208	274	247	250
5. Summa (r. 1–4)	3 170	6 420	9 177	18 064	31 842	31 601	36 776	38 495	49 444	60 959	70 805	77 490
Egenavgifter												
6. ATP	–	–	82	281	432	411	424	453	575	682	641	640
7. Folkpension	140	413	1 097	1 410	2 669	3 246	3 500	3 709	248	360	540	783
8. Sjukförsäkring	–	145	526	997	1 791	1 659	2 004	2 150	3 222	511	588	653
9. Allmän arbetsgivaravgift	–	–	–	–	71	130	134	275	346	270	188	112
10. Summa (r. 6–9)	140	558	1 705	2 688	4 963	5 446	6 062	6 587	4 391	1 823	1 957	2 188
11. *Summa fysiska pers.* (r. 5+10)	3 310	6 978	10 882	20 752	36 805	37 047	42 838	45 082	53 835	62 782	72 762	79 678
Svenska aktiebolag												
12. Statlig inkomstskatt	712	1 156	1 024	1 332	1 457	1 068	1 331	1 494	1 380	2 453	2 239	2 014
13. Kommunal inkomstskatt	213	393	489	773	1 143	1 240	1 614	2 018	1 752	2 310	2 880	3 276
14. Summa	925	1 549	1 513	2 105	2 600	2 308	2 945	3 512	3 132	4 763	5 119	5 290
15. *Övriga skattskyldiga*[a]	54	145	225	343	454	472	497	570	638	974	743	882

Tabell 1.1 (forts.)

Skatter och avgifter	Inkomstår											
	1950	1955	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976[e]	1977[f]
Arbetsgivaravgifter												
16. ATP	–	–	564	2 908	6 183	7 019	7 868	8 471	9 453	10 807	12 809	14 584
17. Folkpension	–	–	–	–	–	–	–	–	3 848	5 700	9 792	13 821
18. Sjukförsäkring	–	–	341	706	2 330	2 778	3 031	3 320	4 431	9 500	12 634	13 323
19. Övriga	–	–	–	67	249	265	338	388	916	1 673	2 357	5 651
20. Allmän arbetsgivaravgift	–	–	–	–	848	1 873	2 030	4 359	4 887	5 686	6 103	6 566
21. Skattedebiterade arbetsgivaravgifter	–	–	45	45	32	36	33	34	34	27	22	22
22. Summa (r. 16–21)	–	–	950	3 726	9 642	11 971	13 300	16 572	23 569	33 393	43 717	53 967
23. *Summa skatter och avgifter på inkomst* (r. 11+14+15+22)	4 289	8 672	13 570	26 926	49 501	51 798	59 580	65 736	81 174	101 912	122 341	139 817
24. Därav avgifter (r. 10+22)	140	558	2 655	6 414	14 605	17 417	19 362	23 159	27 960	35 216	45 674	56 155
B. Andra direkta skatter och avgifter												
25. Förmögenhetsskatt	130	157	223	366	494	460	491	515	433	647	662	778
26. Arvs- och gåvoskatt	57	69	108	155	249	239	261	266	299	335	364	395
27. Kupongskatt	5	6	7	9	14	27	20	22	30	28	33	33
28. Lotterivinstskatt	29	47	78	110	98	116	129	148	150	181	211	239
29. Stämpelskatt och stämpelavgift	48	80	97	181	255	287	323	415	361	476	617	653
30. Övriga	8	11	31	15	13	13	16	14	16	14	18	25
31. Summa (r. 25–30)	277	370	544	836	1 123	1 142	1 240	1 380	1 289	1 681	1 905	2 123
C. Indirekta skatter												
32. Mervärdeskatt[b]	–	–	1 074	4 147	7 109	10 866	12 404	13 595	14 157	15 806	20 347	24 500
33. Energiskatt	377	602	1 362	2 149	3 196	3 747	3 896	4 092	3 705	4 357	5 541	5 975
därav:												
a) allmän energiskatt	–	36	535	729	996	1 045	1 078	1 080	1 636	2 305	3 409	3 800
b) bensin- och brännoljeskatt	377	565	826	1 420	1 956	2 018	2 068	2 149	1 784	1 850	1 938	1 978
c) särskild skatt på motorbränslen[c]	–	–	–	–	245	683	751	863	286	203	193	197

34. Fordonsskatt, vägtrafikskatt och omsättningsskatt på motorfordon	128	407	564	974	1 602	1 649	1 727	2 015	2 835	2 732	2 844	3 456
35. Särskilda varuskatter	191	286	400	379	394	375	359	381	396	388	433	447
36. Skatt på tobak och dryckesvaror m. m.	1 121	1 799	2 365	3 133	4 506	4 581	4 824	5 187	5 566	6 390	7 124	7 777
37. Tullmedel	286	532	830	1 108	1 023	1 012	938	1 002	1 158	1 139	1 079	1 080
38. Övriga	44	–	–	–	1	23	34	76	228	173	253	304
39. Summa (r. 32–38)	2 147	3 626	6 594	11 891	17 831	22 253	24 182	26 349	28 046	30 985	37 621	43 539
40. *Summa skatter och avgifter* (r. 23+31+39)	6 713	12 668	20 708	39 653	68 455	75 193	85 002	93 465	110 509	134 578	161 867	185 479
41. Därav summa direkta skatter och avgifter[d] (r. 23+31)	4 566	9 042	14 114	27 762	50 624	52 940	60 820	67 116	82 463	103 593	124 246	141 940

[a] Statlig och kommunal inkomstskatt. – [b] Före 1969 allmän varuskatt. – [c] Fr. o. m. 1974 särskild vägtrafikskatt. – [d] Här ingår ej skattetillägg, förseningsavgifter eller kvarskatteavgifter. Ej heller har ränta på överskjutande skatt frånräknats. – [e] Preliminära uppgifter. – [f] Prognos.

Tabell 1.2 Skatter och socialförsäkringsavgifter m. m. för inkomståren 1950, 1955, 1960, 1965 och 1970–1977 (procent)

Skatter och avgifter	Inkomstår											
	1950	1955	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976[e]	1977[f]
A. Skatter och avgifter på inkomst												
Fysiska personer												
1. Statlig inkomstskatt inkl. "kommunalskatt" på beskattade förmåner	22,9	25,4	21,9	21,9	20,2	17,8	17,9	15,7	19,4	20,1	18,0	16,0
2. Skattereduktion	–	–	–	–	–	–1,9	–1,6	–1,4	–1,0	–1,2	–0,8	–0,8
3. Kommunal inkomtsskatt exkl. "kommunalskatt" på beskattade förmåner	24,3	25,3	22,1	23,4	26,1	25,9	26,7	26,7	26,2	26,2	26,4	26,4
4. Sjömansskatt	–	–	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
5. Summa (r. 1–4)	47,2	50,7	44,3	45,6	46,5	42,0	43,3	41,2	44,7	45,3	43,7	41,8
Egenavgifter												
6. ATP	–	–	0,4	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3
7. Folkpension	2,1	3,3	5,3	3,6	3,9	4,3	4,1	4,0	0,2	0,3	0,3	0,4
8. Sjukförsäkring	–	1,1	2,5	2,5	2,6	2,2	2,4	2,3	2,9	0,4	0,4	0,4
9. Allmän arbetsgivaravgift	–	–	–	–	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1
10. Summa (r. 6–9)	2,1	4,4	8,2	6,8	7,3	7,2	7,1	7,0	4,0	1,4	1,2	1,2
11. *Summa fysiska personer* (r. 5+10)	49,3	55,1	52,5	52,3	53,8	49,3	50,4	48,2	48,7	46,7	45,0	43,0
Svenska aktiebolag												
12. Statlig inkomstskatt	10,6	9,1	4,9	3,4	2,1	1,4	1,6	1,6	1,2	1,8	1,4	1,1
13. Kommunal inkomstskatt	3,2	3,1	2,4	1,9	1,7	1,6	1,9	2,2	1,6	1,7	1,8	1,8
14. Summa	13,8	12,2	7,3	5,3	3,8	3,1	3,5	3,8	2,8	3,5	3,2	2,9
15. *Övriga skattskyldiga*[a]	0,8	1,1	1,1	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,5	0,5

Arbetsgivaravgifter												
16. ATP	–	–	2,7	7,3	9,0	9,3	9,3	9,1	8,6	8,0	7,9	7,9
17. Folkpension	–	–	–	–	–	–	–	–	3,5	4,2	6,0	7,5
18. Sjukförsäkring	–	–	1,6	1,8	3,4	3,7	3,6	3,6	4,0	7,1	7,8	7,2
19. Övriga	–	–	–	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,8	1,2	1,5	3,0
20. Allmän arbetsgivaravgift	–	–	–	–	1,2	2,5	2,4	4,7	4,4	4,2	3,8	3,5
21. Skattedebiterade arbetsgivar-avgifter	–	–	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
22. Summa (r. 16–21)	–	–	4,6	9,4	14,1	15,9	15,6	17,7	21,3	24,8	27,0	29,1
23. *Summa skatter och avgifter på inkomst* (r. 11+14+15+22)	63,9	68,5	65,5	67,9	72,3	68,9	70,1	70,3	73,5	75,7	75,6	75,4
24. Därav avgifter (r. 10+22)	2,1	4,4	12,8	16,2	21,4	23,2	22,8	24,8	25,3	26,2	28,2	30,3
B. Andra direkta skatter och avgifter												
25. Förmögenhetsskatt	1,9	1,2	1,1	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6	0,4	0,5	0,4	0,4
26. Arvs- och gåvoskatt	0,8	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
27. Kupongskatt	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
28. Lotterivinstskatt	0,4	0,4	0,4	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
29. Stämpelskatt och stämpelavgift	0,7	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
30. Övriga	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
31. Summa (r. 25–30)	4,1	2,9	2,6	2,1	1,6	1,5	1,5	1,5	1,2	1,2	1,2	1,1
C. Indirekta skatter												
32. Mervärdeskatt[b]	–	–	5,2	10,5	10,4	14,5	14,6	14,5	12,8	11,7	12,6	13,2
33. Energiskatt	5,6	4,8	6,6	5,4	4,7	5,0	4,6	4,4	3,4	3,2	3,4	3,2
därav:												
a) allmän energiskatt	–	0,3	2,6	1,8	1,5	1,4	1,3	1,2	1,5	1,7	2,1	2,0
b) bensin- och brännoljeskatt	5,6	4,5	4,0	3,6	2,9	2,7	2,4	2,3	1,6	1,4	1,2	1,1
c) särskild skatt på motorbränslen[c]	–	–	–	–	0,4	0,9	0,9	0,9	0,3	0,2	0,1	0,1
34. Fordonsskatt, vägtrafik-skatt och omsättnings-skatt på motorfordon	1,9	3,2	2,7	2,5	2,3	2,2	2,0	2,2	2,6	2,0	1,8	1,9

Tabell 1.2 (forts.)

Skatter och avgifter	Inkomstår											
	1950	1955	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976[e]	1977[f]
35. Särskilda varuskatter	2,8	2,3	1,9	1,0	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2
36. Skatt på tobak och dryckesvaror m. m.	16,7	14,2	11,4	7,9	6,6	6,1	5,7	5,5	5,0	4,7	4,4	4,2
37. Tullmedel	4,3	4,2	4,0	2,8	1,5	1,3	1,1	1,1	1,0	0,8	0,7	0,6
38. Övriga	0,7	–	–	–	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2
39. Summa (r. 32–38)	32,0	28,6	31,8	30,0	26,0	29,6	28,4	28,2	25,4	23,0	23,2	23,5
40. *Summa skatter och avgifter* (r. 23+31+39)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
41. Därav summa direkta skatter och avgifter (r. 23+31)[d]	68,0	71,4	68,2	70,0	74,0	70,4	71,6	71,8	74,6	77,0	76,8	76,5

[a] Statlig och kommunal inkomstskatt. – [b] Före 1969 allmän varuskatt. – [c] Fr. o. m. 1974 särskild vägtrafikskatt. – [d] Här ingår ej skattetillägg, förseningsavgifter eller kvarskatteavgifter. Ej heller har ränta på överskjutande skatt frånräknats. – [e] Preliminära uppgifter. – [f] Prognos.

Tabell 1.3 Skatter och socialförsäkringsavgifter m. m. i milj. kr och i procent av BNP till marknadspris för inkomståren 1950, 1955, 1960, 1965 och 1970–1977

Summa skatter och avgifter	Inkomstår											
	1950	1955	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976[b]	1977[c]
Totala skatter o. avgifter	6 713	12 668	20 708	39 653	68 455	75 193	85 002	93 465	110 509	134 578	161 867	185 479
% av BNP	20,9	24,9	28,7	35,0	40,1	40,9	42,6	42,4	44,3	46,9	50,0	53,0
Inkomstskatt, fys. pers.	3 170	6 420	9 177	18 064	31 842	31 601	36 776	38 495	49 444	60 959	70 805	77 490
% av BNP	9,9	12,6	12,7	15,9	18,6	17,2	18,4	17,5	19,8	21,3	21,9	22,1
Inkomstskatt, jur.pers.	979	1 694	1 738	2 448	3 054	2 780	3 442	4 082	3 770	5 737	5 862	6 172
% av BNP	3,0	3,3	2,4	2,2	1,8	1,5	1,7	1,9	1,5	2,0	1,8	1,8
Arbetsgivaravgifter (inkl. egenavgifter)	140	558	2 655	6 414	14 605	17 417	19 362	23 159	27 960	35 216	45 674	56 155
% av BNP	0,4	1,1	3,7	5,7	8,6	9,5	9,7	10,5	11,2	12,3	14,1	16,0
därav:												
ATP	–	–	667	3 218	6 631	7 446	8 306	8 936	10 036	11 495	13 456	15 224
% av BNP	–	–	0,9	2,8	3,9	4,1	4,2	4,1	4,0	4,0	4,2	4,3
folkpension	140	413	1 097	1 410	2 669	3 246	3 500	3 709	4 103	6 066	10 338	14 604
% av BNP	0,4	0,8	1,5	1,2	1,6	1,8	1,8	1,7	1,6	2,1	3,2	4,2
sjukförsäkring	–	145	887	1 717	4 132	4 449	5 046	5 479	7 661	10 020	13 231	14 106
% av BNP	–	0,3	1,2	1,5	2,4	2,4	2,5	2,5	3,1	3,5	4,1	4,0
övriga	–	–	4	69	250	266	339	389	918	1 674	2 358	5 543
% av BNP	–	–	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,6	0,7	1,6
allm. arbetsgivaravgift	–	–	–	–	923	2 010	2 171	4 646	5 242	5 961	6 291	6 678
% av BNP	–	–	–	–	0,5	1,1	1,1	2,1	2,1	2,1	1,9	1,9
Övriga direkta skatter och avgifter	277	370	544	836	1 123	1 142	1 240	1 380	1 289	1 681	1 905	2 123
% av BNP	0,9	0,7	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
Mervärdeskatt[a]	–	–	1 074	4 147	7 109	10 866	12 404	13 595	14 157	15 806	20 347	24 500
% av BNP	–	–	1,5	3,7	4,2	5,9	6,2	6,2	5,7	5,5	6,3	7,0
Övriga indirekta skatter	2 147	3 626	5 520	7 744	10 722	11 387	11 778	12 754	13 889	15 179	17 274	19 039
% av BNP	6,7	7,1	7,6	6,8	6,3	6,2	5,9	5,8	5,6	5,3	5,3	5,4

[a] Före 1969 allmän varuskatt. – [b] Preliminära uppgifter. – [c] Prognos.

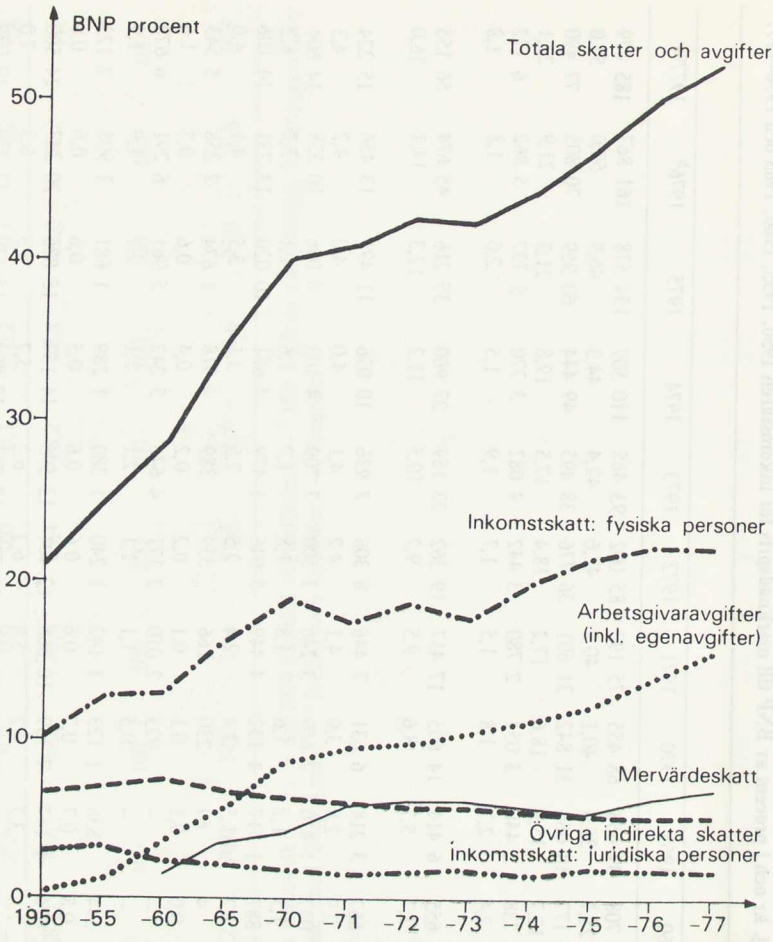


Diagram 1.1 Skatter och avgifter i procent av BNP till marknadspris för inkomståren 1950, 1955, 1960, 1965 och 1970–1977.

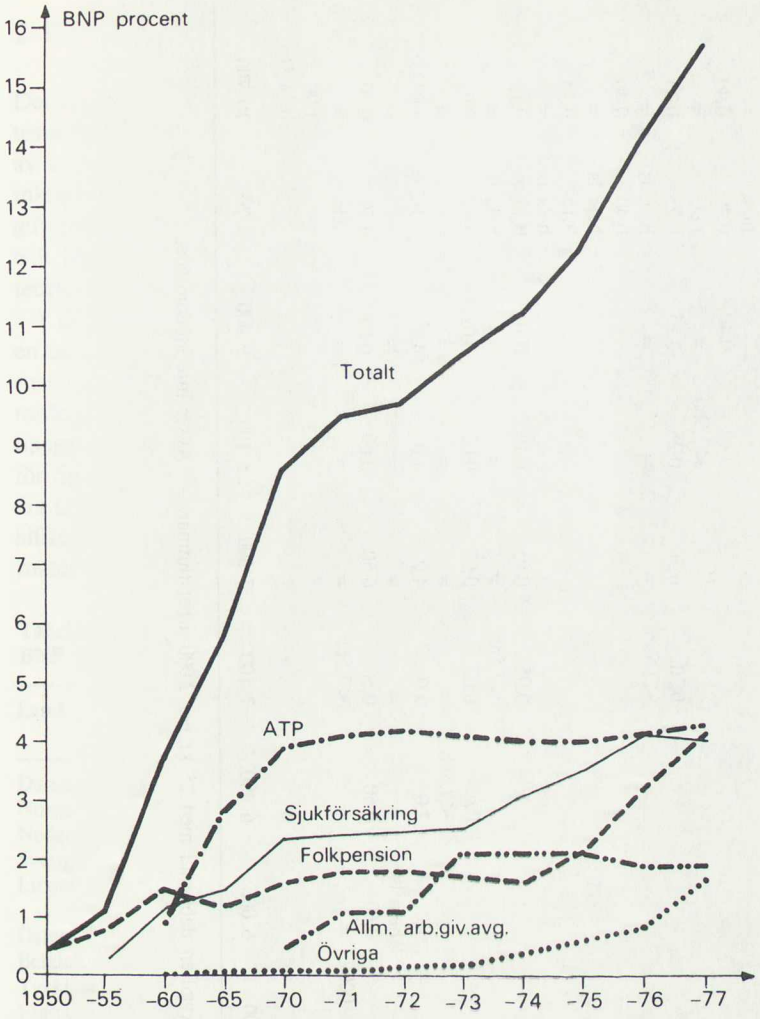


Diagram 1.2 Arbetsgivaravgifter (inkl. egenavgifter) och allmän arbetsgivaravgift i procent av BNP till marknadspris för inkomståren 1950, 1955, 1960, 1965 och 1970–1977.

Tabell 1.4 Sammanställning angående arbetsgivaravgifter åren 1960, 1965 och 1970–1977 (uttagsprocent m. m.)

Avgiftsslag m. m.	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
1. ATP	3,00	7,50	10,00	10,25	10,50	10,50	10,50	10,75	11,00	11,75
	1–7,5bb	=	=	=	=	=	=	=	=	=
2. Folkpension							3,30	4,20	6,20	8,30
							<7,5bb	=	hela ls	=
3. Sjukförsäkring	1,10	1,50	2,60	3,10	3,10	3,20	3,80	7,00	8,00	8,00
	<15 000	<22 000	<7,5bb	=	=	=	=	=	hela ls	=
4. Delpension									0,125	0,25
									hela ls	=
5. Arbetslöshetsförsäkring							0,40	0,40	0,40	0,40
							<7,5bb	=	hela ls	=
6. Yrkesskadeförsäkring[a]					0,30	0,30	0,25	0,25	0,25	0,25
					<7,5bb	=	=	=	hela ls	=
7. Arbetsmarknadsutbildning									0,40	0,40
									hela ls	=
8. Vuxenutbildning									0,15	0,15
									hela ls	=
9. Arbetarskydd					0,05	0,05	0,10	0,10	0,13	0,13
					<7,5bb	=	=	=	hela ls	=
10. Lönegaranti				0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,07
				<7,5bb	=	=	=	=	hela ls	=
11. Allmän arbetsgivaravgift			1,0	2,0	2,0	4,0	4,0	4,0	4,0/2,0[c]	4,0/2,0[c]
			hela ls	=	=	=	=	=	=	=
12. Byggforskning	[b]	0,40	0,60	0,60	0,50	0,50	0,60	0,60	0,70	0,70
		<15 000	=	=	<7,5bb	=	=	=	hela ls	=
13. Barnomsorg										1,00
										hela ls
Basbelopp (bb), kr	4 200	5 000	6 000	6 400	7 100	7 300	8 100	9 000	9 700	10 700

[a] Fr. o. m. 1 juli 1977 arbetsskadeförsäkring. – [b] Avgiften debiterad med 25 kr per 2 000 arbetstimmar. – [c] Avser inre stödområdet.

2 Det samlade skatteuttagets storlek och struktur i vissa länder

Det finns en rad felkällor som gör att internationella jämförelser av skattestatistiska uppgifter måste kringgärdas med reservationer. Avgränsningen av vad som skall rubriceras som skatter till skillnad från andra offentliga inkomster kan göras på olika sätt. Periodiseringen kan variera, så att uppgifterna ibland avser skattebelopp som faktiskt influtit under ett visst år och ibland de för året debiterade (upplupna) beloppen. I den mån skattebeloppen relateras till BNP kan denna också vara mätt på olika sätt.

I de följande *tabellerna 2.1–2.3* redovisas ett siffermaterial som utgör en bearbetning av statistik som publiceras av OECD. Så långt möjligt har man där sökt harmonisera definitionerna för alla länder, men vissa skillnader torde ändå finnas kvar. Som exempel kan nämnas att skattebeloppen i princip uppges avse under resp. år faktiskt influtna belopp, men likväl redovisas för Sveriges del inkomst- och förmögenhetsskatten med de vid följande års taxering debiterade beloppen. Endast mer markerade skillnader mellan siffrorna för olika länder bör därför tillmätas betydelse vid tolkningen av materialet.

Tabell 2.1 Totala skatteuttaget i OECD-länderna 1965, 1970 och 1974, procent av BNP till marknadspris

Land	1965	1970	1974	Ökning 1965–1974
Danmark	30,2	41,1	46,7	16,5
Norge	33,5	39,4	45,3	11,8
Nederländerna	35,1	39,7	45,2	10,1
Sverige	35,6	40,5	44,2	8,6
Luxemburg	31,6	32,5	40,8	9,2
Österrike	34,3	36,1	38,1	3,8
Belgien	30,5	35,0	38,1	7,6
Tyskland (BRD)	32,6	33,8	37,6	5,0
Frankrike	36,5	37,0	37,5	1,0
Finland	30,7	33,4	36,3	5,6
Storbritannien	30,5	37,5	35,6	5,1
Canada	27,3	33,2	34,8	7,5
Nya Zeeland	26,1	28,3	32,7	6,6
Irland	25,0	30,3	32,4	7,4
Italien	29,1	30,2	31,9	2,8
USA	24,9	29,1	28,9	4,0
Australien	23,8	26,1	27,2	3,4
Schweiz	21,0	23,0	26,2	5,2
Grekland	19,6	23,3	22,4	2,8
Portugal	..	23,1	22,4	..
Japan	18,2	19,5	22,2	4,0
Spanien	16,0	17,3	18,8	2,8
Turkiet	16,5	19,0	..	..

.. Uppgift ej tillgänglig.

Källa: Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965–1974.

OECD-materialet omfattar det totala uttaget av skatter och obligatoriska avgifter på statlig, delstatlig och lokal nivå. Det föreligger alltså inte några problem med jämförbarheten länderna emellan på grund av skillnader i hur beskattningsrätten är fördelad. Däremot är det givet att skillnaden i gränsdragning mellan offentlig och privat sektor spelar in: länder där t. ex. sjukförsäkringen är anordnad i offentlig regi får i princip ett större samlat skatteuttag än länder där försäkringen är privat eller där arbetsgivare betalar sjuklön i större omfattning. Förekomsten av sådana institutionella olikheter mellan länderna måste observeras vid en diskussion om skatteuttagets storlek m. m. i olika länder. I tabellen 2.4 i huvudtexten redovisas omfattningen av de olika kontanta överföringarna till den privata sektorn och det nettoskatteuttag som kan sägas finnas i de olika länderna. I viss utsträckning får man därigenom en korrigering för sådana olikheter som här påtalats.

De skatteuppgifter som här redovisas skiljer sig från dem som återges för Sveriges del i tabellerna 1.1–1.4. Orsaken är främst att periodiseringen är olika: de tidigare tabellerna har redovisat debiterade skatter och avgifter, medan OECD som nämnts i sin skattestatistik söker bygga på uppgifter om influtna skatter. I någon utsträckning föreligger också skillnader mellan det BNP-begrepp OECD utnyttjat och det som kommit till användning i de tidigare tabellerna, men den felkällan är av underordnad betydelse. Det bör också framhållas att det särskilda skattestatistiska OECD-material som här använts ger siffror som är något olika också jämfört med dem som kommer från nationalräkenskapsmaterial och som använts just i huvudtextens tabell 2.4. – Det finns alltså anledning att än en gång betona att endast mer betydande skillnader mellan siffrorna för olika länder bör tillmätas betydelse vid tolkningen av materialet.

I tabellerna 2.2 och 2.3 redovisas skattestrukturen, dvs. skatteuttagets

Tabell 2.2 Skatteuttagets struktur i utvalda OECD-länder 1974, procent av totala uttaget

Land	Skattebas				
	Hushållens inkomst o. förm.	Löne-summa	Företagens inkomst o. förm.	Allmän konsum-tion	Särskilda varor o. tjänster
Belgien	41,3	20,6	7,8	18,8	11,5
Danmark	58,4	0,8	3,4	17,2	15,8
Finland	47,7	10,1	4,8	19,4	18,0
Frankrike	21,4	32,8	10,7	24,1	11,0
Nederländerna	50,5	18,0	6,7	14,3	10,5
Norge	42,2	16,1	4,1	20,6	17,0
Schweiz	57,2	10,1	10,0	8,5	14,2
Storbritannien	48,7	9,5	13,9	8,8	19,1
Sverige	49,2	20,1	3,4	13,0	14,3
Tyskland (BRD)	45,7	22,1	6,4	13,7	12,1
USA	53,1	13,0	15,5	6,5	11,9
Österrike	38,4	19,9	4,8	22,1	14,8

Källa: Som tabell 2.1.

Anm.: För några länder ger källan ingen fullständig uppdelning av kapital- och fastighetsskatter mellan företag och hushåll. Totalbeloppen har i dessa fall här påförts hushållen.

fördelning på olika skatteformer. För att få jämförbarhet mellan länderna har därvid en något annan indelning måst göras än som använts i avsnitt 2.2 i huvudtexten för diskussionen av utvecklingen i Sverige. De olika kategorierna har här avgränsats på följande sätt:

hushållens direkta skatt: inkomst- och förmögenhetsskatt för fysiska personer och motsvarande, individuella sociala avgifter, skatter på hushållens fastighetsinnehav, arvs- och gåvoskatt m. fl. mindre skatteformer.

lönesummeskatter: kollektivt genom arbetsgivare erlagda sociala avgifter och olika andra lönesummebaserade skatter och avgifter.

företagens direkta skatt: inkomstskatt och i förekommande fall även kapitalskatter för företag och andra juridiska personer som ej tillhör hushållssektorn.

allmän konsumtionsskatt: numera avser detta i de flesta länder en mervärdeskatt men tidigare var det olika slag av allmänna omsättningsskatter.

punktskatter: allmänt förs hit alla skatteformer som inte hör till någon av de föregående kategorierna. I stort rör det sig därvid om typiska punktskatter, dvs. skatter på omsättning av särskilda varor och tjänster eller avgifter på transaktioner. Det kan noteras att tullar och införselavgifter ingår här.

Tabell 2.3 Skatteuttagets struktur i utvalda OECD-länder 1974, procent av BNP till marknadspris

Land	Skattebas					Summa
	Hushållens inkomst o. förm.	Löne-summa	Företagens inkomst o. förm.	Allmän konsumtion	Särskilda varor o. tjänster	
Belgien	15,7	7,8	3,0	7,2	4,4	38,1
Danmark	29,3	0,4	1,6	8,0	7,4	46,7
Finland	17,3	3,7	1,7	7,1	6,5	36,3
Frankrike	8,0	12,3	4,0	9,1	4,1	37,5
Nederländerna	22,8	8,2	3,0	6,5	4,7	45,2
Norge	19,1	7,3	1,9	9,3	7,7	45,3
Schweiz	15,0	2,7	2,6	2,2	3,7	26,2
Storbritannien	17,3	3,4	5,0	3,1	6,8	35,6
Sverige	21,7	8,9	1,5	5,7	6,4	44,2
Tyskland (BRD)	17,2	8,3	2,4	5,2	4,5	37,6
USA	15,4	3,7	4,5	1,9	3,4	28,9
Österrike	14,6	7,6	1,8	8,4	5,7	38,1

Källa: Beräknat från tabell 2.1 och 2.2.

Bilaga 2 Skatters effekter på arbetsviljan

Av fil. dr *Thomas Franzén*

1 Inledning

Skatters effekter på arbetsutbudet har sedan länge varit föremål för uppmärksamhet och diskussion. Ofta talar man om att skatter verkar hämmande på arbetsviljan och menar att man bör ha ett skattesystem som stimulerar människor att arbeta. Man undrar därför om det är möjligt att revidera det nuvarande skattesystemet på basis av den kunskap man har om samband mellan arbetsvilja och skatter, så att man får ett skattesystem som i större utsträckning stimulerar människor att arbeta. Här ges en översikt av de forskningsinsatser som gjorts för att belysa sambandet mellan skatter och arbetsvilja. Först undersöks vad man med hjälp av teoretisk analys kan säga om skatters effekter på arbetsutbudet. Vi finner att man inte enbart med hjälp av teoretisk analys kan säga hur skatter påverkar villigheten att arbeta. Däremot ger den teoretiska analysen en god förståelse för de mekanismer genom vilka beskattningen påverkar arbetsutbudet. I det därefter följande kapitlet kommenteras och refereras de empiriska undersökningar som gjorts av skatters effekter på arbetsutbudet. Den tidigare teoretiska genomgången ger oss därvid förutsättningar att förstå och bedöma de resultat man erhållit vid empiriska undersökningar.

2 Teoretisk analys

I detta kapitel diskuteras vad teoretisk analys säger om skatters effekter på arbetsutbudet. Kapitlet börjar med ett kort avsnitt om skatternas samhällsekonomiska roll. Detta används för att precisera innebörden i frågan om vad skatterna har för effekter på arbetsutbudet. Vi väljer att låta frågan gälla jämförelser mellan skattesystem som förutsätts innebära oförändrad kontraktivitet hos finanspolitiken och oförändrad offentlig sektor. I de därefter följande avsnitten undersöks vilka svar nationalekonomisk teori ger på följande centrala frågor;

1. Hur påverkas arbetsutbudet av en ändrad progressivitet i inkomstskatten?
2. Är det bara fördelar med ett ökat arbetsutbud?
3. Har även andra skatter än inkomstskatten såsom punktskatter, mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter effekter på arbetsviljan?

2.1 *Skatternas samhällsekonomiska roll*

Det talas ofta om skatteok, skatte- och bidragssax, skattebörda och skattetrötthet som om skatterna bara är något som åsamkade medborgarna lidande. Naturligtvis är det i praktiken inte så. Med hjälp av skatter bereds utrymme för den offentliga sektorn och skapas möjligheter att via transfereringar omfördela välfärdsmöjligheter. När man uttalar sig om skatters effekter på arbetsutbudet måste man jämföra med en situation där skattesystemet är annorlunda utformat. Detta kan t. ex. innebära att utrymmet för den offentliga sektorn är mindre eller att omfördelningen av privata inkomster är annorlunda. *Det är alltså nödvändigt precisera vilken alternativ utformning av skattesystemet man jämför det existerande systemet med, när man talar om skatters effekter på arbetsviljan.*[1]

Ett alternativ är att jämföra det existerande systemet med en situation där skatterna helt enkelt sänks eller avskaffas. En sådan åtgärd leder till en ökad privat efterfrågan i ekonomin. Om inte skattesänkningen via t. ex. ökat arbetsutbud skapar så mycket nya resurser att efterfrågeökningen helt kan mättas, leder skatteändringen till ett efterfrågeöverskott i ekonomin. Detta leder i sin tur till en ökning i inflationstakten. I det följande förutsätter vi att den situation man jämför det existerande skattesystemet med innebär oförändrad kontraktivitet i finanspolitiken. Vi förutsätter också att skattesänkningar måste kombineras med en höjning i åtminstone någon skatt eller minskning i någon utgift. Detta innebär att vi förutsätter att en skattesänkning inte kan skapa så mycket nya resurser att den blir "självfinansierande". Därigenom återstår två typer av jämförelser.

Man kan analysera hur en sänkning i beskattningen kombinerad med en *minskning i den offentliga sektorn* påverkar arbetsviljan. Hur arbetsutbudet påverkas av en sådan ändring beror naturligtvis på vilken skatt och utgift man tänker sig ändrad. En proportionell sänkning i inkomstskatten kombinerad med en minskad daghemsservice har helt säkert andra effekter än om skattesänkningen kombineras med minskade försvarsutgifter. Hur olika utgifter påverkar arbetsutbudet är en mycket intressant fråga som förfarande är obetydligt utredd. Här finns emellertid inte något utrymme för någon penetrering av dessa problem. Vi noterar dock att det i detta sammanhang kanske är mest uppenbart att ett ökat arbetsutbud inte bara innebär fördelar. Det är inte självklart att man vill erhålla ett ökat arbetsutbud på bekostnad av en minskad offentlig sektor.

En annan typ av analys av skatters effekter utgår från skatteomläggningar vilka inte påverkar kontraktiviteten i finanspolitiken. Man undersöker då vad som händer om man sänker en skatt och höjer en annan eller om man sänker en viss skatt t. ex. inkomstskatten för en del personer och höjer den för andra. Det är denna typ av ändringar vi utgår från här vid analysen av skatters effekter på arbetsutbudet. Denna typ av studier kallas i finansteoretisk litteratur studier av skattedifferentialincidens.

Att analysen utgår från att skattesänkningar kompenseras med skattehöjningar innebär naturligtvis inte att vi anser att det i varje stuation är olämpligt att sänka en skatt utan att samtidigt höja någon annan. I en lågkonjunktur kan man t. ex. mycket väl sänka en skatt utan att samtidigt höja någon annan. En skattesänkning aktiverar då outnyttjade resurser så

[1] Se Franzén, Lövgren och Rosenberg (1976) kapitel 1.

att inget efterfrågeöverskott skapas. Sänkningen i skatter kan då sägas vara "självfinansierande" i betydelsen att efterfrågeökningen möts av en motsvarande ökning i utnyttjandet av resurserna. Det kan kanske tyckas vara en för snäv avgränsning att inte studera denna typ av skatteändringar. Begränsningen i analyser är emellertid endast skenbar. Givet att det finns åtminstone två typer av skattesänkningar som kan hjälpa ekonomin ur en lågkonjunktur, kan man fråga sig hur arbetsutbudet skulle påverkas av om en viss stimulans uppnås med hjälp av den ena skattesänkningen i stället för med den andra. Detta blir en analys där man jämför två utformningar av skattesystemet vilka båda har den egenskapen att de medför en viss ökning i sysselsättningen. Vi kan alltså transformera även dessa problem till att gälla analys av lika kontraktiva (expansiva) skattesystem.[2]

2.2 *Inkomstskatt och arbetsutbud*

Närmast analyseras hur arbetsutbudet påverkas av ändringar i inkomstskatten. Först skall vi emellertid klargöra sambandet mellan den totala skatt en individ betalar och marginalskatterna. Vi gör detta med hjälp av ett exempel från de statliga skatteskalor som gällde år 1975.[3]

2.2.1 Marginalskatt och totalskatt

En individ som har 28 000 kr i beskattningsbar inkomst betalar i skatt på detta

32 % på inkomsten mellan 0 och 15 000 kr dvs. 4 800 kr
37 % på inkomsten mellan 15 000 och 20 000 kr dvs. 1 850 kr
42 % på inkomsten mellan 20 000 och 25 000 kr dvs. 2 100 kr
47 % på inkomsten mellan 25 000 och 28 000 kr dvs. 1 410 kr.

Han betalar således totalt 10 160 kr i inkomstskatt. Detta kallas hans *totalskatt.*

Marginalskatt kallas den skatt som utgår på den sist intjänade hundralappen. Eftersom han tjänade 28 000 kr utgjorde hans marginalskatt 47 %. Detta innebär att han får betala 47 kr mer i inkomstskatt om han arbetar för 100 kr mer. Marginalskatten kan t. ex. vara avgörande för om han vill acceptera ett erbjudande om förlängd arbetstid (övertid).

Av exemplet ovan ser vi också att för personer som har en inkomst mellan 0 och 15 000 kr är marginalskatten 32 % och för dem som tjänar mellan 15 000 och 20 000 kr är den 37 %. För dem som tjänar mellan 20 000 och 25 000 kr utgör marginalskatten 42 % Av detta framgår att en persons totalskatt kan sägas vara uppbyggd av ett antal skattesatser som utgör marginalskatter för andra personer. Detta innebär i sin tur att man inte kan sänka marginalskatten för någon individ utan att samtidigt höja den för någon annan, om man skall bibehålla kontraktiviteten i finanspolitiken.[4]

---

[2] Franzén, Lövgren och Rosenberg (1976). Kapitel 1.

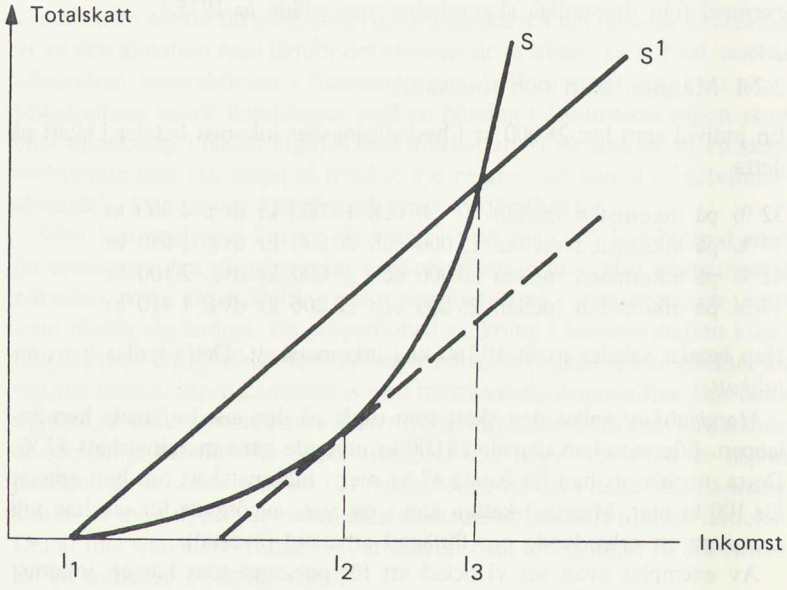
[3] Vi förutsätter att den kommunala utdebiteringen är 25 kr.

[4] Vi återkommer senare till ändringar som innebär att man övergår från inkomstskatt

2.2.2 Progressivitet och arbetsutbud

De som talar om skatters effekter på arbetsviljan har oftast koncentrerat analysen till inkomstskatten. I många fall utgår man från att en ökad progressivitet leder till ett minskat arbetsutbud. Man talar därför som om progressiviteten utgör en hämsko på det ekonomiska livet vilken drabbar även dem som avsågs gynnas av progressiviteten. Låginkomsttagarna "drabbas" t. ex. genom att det på grund av marginalskatterna inte lönar sig för dem att arbeta. Vi undersöker nu inkomstbeskattningens effekter vad gäller incitament till arbete. Som tidigare betonades måste man precisera vilken alternativ utformning av skatterna man tänker sig när man talar om beskattningens effekter. Vill man analysera progressivitetens betydelse för arbetsutbudet är det naturligt att som jämförelsesituation tänka sig ett system där progressiviteten är lägre. Följaktligen undersöker vi vad man teoretiskt kan säga om effekterna av en sänkning i progressiviteten.[5]

I figur 1 har vi skissat på en ändring i inkomstskatten vilken tänks ge oförändrad kontraktivitet i finanspolitiken.



Figur 1 Ändring i inkomstbeskattningens progressivitet S total skatt före skatteändring. S^1 total skatt efter skatteändring.

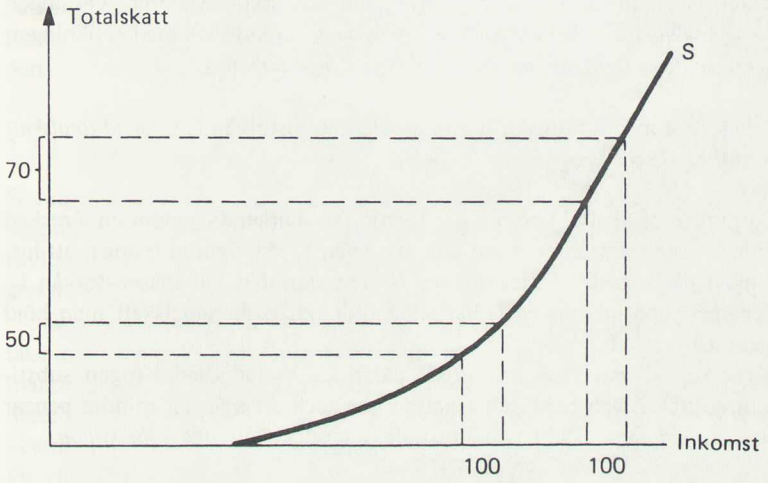
till någon annan typ av skatt.

I skattelitteraturen brukar man ofta i stället för totalskatten tala om genomsnittsskatten vilken erhålls genom att totalskatten ställs i relation till inkomsten. På så sätt erhålls också en skattesats som kan uttryckas i procent. Om man är intresserad av att analysera huruvida en viss skatt är progressiv är genomsnittsskatten väsentlig eftersom progressiviteten innebär att genomsnittsskatten skall stiga ju högre inkomst man har. Här väljer vi att tala om totalskatt i stället för genomsnittsskatt för att inte locka läsaren att blanda ihop olika skattesatser. Det är också lättare att förstå inkomsteffekten av skatteomläggningar om man i stället för genomsnittsskatter talar om de totala skattebelopp olika individer betalar.

[5] Se Musgrave och Thin (1948) för olika sätt att mäta progressivitet.

Längs den vågräta axeln mäts inkomstnivån och längs den lodräta axeln mäter vi den totala inkomstskatt en individ betalar. Linjen S beskriver vilken total inkomstskatt man betalar vid olika inkomstnivåer i utgångsläget. Skatten tänks sedan ändrad så att den nya skatteskalan anges av linjen S^1. Som framgår av figuren innebär ändringen att personer med inkomster mellan I_1 och I_3 får höjd skatt medan de som har högre inkomster får sänkt skatt.[6] Ändringen kan därför sägas innebära en *minskning i progressiviteten* hos inkomstskatten.

I figur 2 visas hur man kan tolka lutningen på en kurva som beskriver sambandet mellan inkomst och totalskatt.



Figur 2 Marginalskatt illustrerad diagrammatiskt.

I figuren illustreras med hjälp av ett sifferexempel vilken skatteökning en inkomstökning på 100 kr medför vid olika inkomstnivåer. Vid den lägsta inkomsten medför inkomstökningen en skatteökning på 50 kr medan skatten ökar med 70 kr vid den högsta inkomstnivån. Detta innebär marginalskatter på 50 resp. 70 %. Av figuren framgår alltså att ju brantare skattekurvan är desto större skatteökning får man vid en viss inkomstökning. *Detta innebär att ju brantare kurvan är vid en viss inkomst desto högre är marginalskatten.*

Med hjälp av dessa kunskaper kan vi med hjälp av figur 1 kartlägga hur olika grupper påverkas av en sänkning i progressiviteten.

1. Personer med inkomster understigande I_1 påverkas inte av skatteändringen. De betalar inte någon inkomstskatt vare sig före eller efter skatteändringen.

2. Personer med inkomster mellan I_1 och I_2 får *höjd totalskatt och höjd marginalskatt.*

Att marginalskatten stiger framgår av att lutningen på skattekurvan är högre för varje inkomst mellan I_1 och I_2 enligt den nya kurvan S^1.

En höjning i marginalskatten leder till att det lönar sig mindre att arbeta extra. Man kan säga att en ändrad marginalskatt påverkar priset mellan

[6] Var punkten I_3 skall ligga i diagrammet är bl. a. avhängigt av om och hur skatteändringen påverkar arbetsviljan i ekonomin. Stimuleras arbetsutbudet kan detta innebära att punkten I_3 förskjuts åt vänster vilket innebär att vi har råd att sänka skatten för flera och inte behöver höja den så mycket för andra.

fritid och arbetstid. Fritiden blir billigare, ty man behöver offra mindre i form av minskad disponibel inkomst om man ökar sin fritid. Detta ger en tendens till ökad fritid och minskad arbetstid. På nationalekonomiskt fackspråk brukar detta uttryckas som att "substitutionseffekten" tenderar att ge en minskning i arbetsutbudet.

En höjning i totalskatten leder till att individerna med oförändrad arbetsinsats får mindre pengar att röra sig med. Detta kan leda till att individerna inte anser sig ha råd att ta ut lika mycket fritid som förut vilket ger en tendens till ökat arbetsutbud. På fackspråk uttrycks detta ofta som att "inkomsteffekten" tenderar att öka arbetsutbudet.

För personer i inkomstintervallet I_1 till I_2 erhålls alltså motverkande effekter av en minskning i progressiviteten hos inkomstskatten. Ökningen i marginalskatten tenderar att ge en *minskning i arbetsviljan* medan ökningen i totalskatten tenderar att ge en *ökning i arbetsviljan.*

3. Personer med inkomster motsvarande inkomstnivån I_2 får *höjd totalskatt och oförändrad marginalskatt.*

Lutningen på skattekurvan S har i detta fall markerats genom en streckad linje som tangerar kurvan vid inkomstnivån I_2. Av figuren framgår att lutningen på de båda skattekurvorna överensstämmer vid inkomstnivån I_2. Personer med inkomsten I_2 har alltså oförändrad marginalskatt men höjd genomsnittsskatt.

I detta fall påverkas inte priset på fritid. Vi får således ingen substitutionseffekt. Den höjda totalskatten gör dock att man får mindre pengar att röra sig med. Denna inkomsteffekt tenderar att *öka arbetsviljan.*

4. Personer med inkomster mellan I_2 och I_3 får *höjd totalskatt och sänkt marginalskatt.*

Mellan inkomsterna I_2 och I_3 är skattekurvan S^1 mindre brant än S. Detta innebär alltså att dessa personer får sänkt marginalskatt genom en minskning i progressiviteten i inkomstskatten.

För dessa personer verkar både substitutions- och inkomsteffekten i samma riktning. Priset på fritid blir högre och man får mindre råd till fritid. Därför erhålls på grund av skatteomläggningen en tendens till *ökad arbetsvilja* för denna grupp.

5. Personer med inkomstnivån I_3 får *oförändrad totalskatt och sänkt marginalskatt.*

Eftersom skattekurvorna skär varandra vid inkomstnivån I_3 gäller att dessa personers totalskatt inte påverkas av omläggningen. Däremot gäller att skattekurvan S^1 är mindre brant än S vid den inkomstnivån vilket innebär att deras marginalskatt sänks genom skatteändringen.

För personer med inkomster svarande mot I_3 gäller således att priset på fritid sänks men deras totalskatt är oförändrad. Ändringen tenderar därför att ge denna grupp *ökad arbetsvilja.*

6. Personer med inkomster överstigande I_3 får *sänkt totaltskatt och sänkt marginalskatt.*

Av figuren framgår att för personer med inkomster överstigande I_3 ligger den nya skattekurvan S^1 under den gamla vilket innebär att deras totalskatt sänks. Det framgår också att den nya skattekurvan är mindre brant än den gamla vid dessa inkomstnivåer vilket innebär att marginalskatten sänks.

För denna grupp gäller således att den sänkta marginalskatten gör det mer lönande att öka sin arbetsinsats. Priset på fritid har ju stigit genom den sänkta marginalskatten. Samtidigt gör den sänkta totalskatten att man kan upprätthålla samma konsumtionsstandard som förut med mindre arbetsinsats. Man får så att säga bättre råd med fritid. Substitutionseffekten tenderar alltså att *öka arbetsviljan* medan inkomsteffekten tenderar att *minska* den.

2.2.3 Sammanfattning – progressivitet och arbetsutbud

Sammanfattningsvis gäller alltså att man får motverkande effekter av omläggningen. Därför kan man inte med enbart teoretisk analys avgöra huruvida det totala arbetsutbudet ökar, minskar eller är oförändrat om progressiviteten i inkomstskatten minskar.

När man talar om progressivitetens hämmande effekter på arbetsutbudet talar man som om en minskad progressivitet innebär genomgående lägre marginalskatter. Därigenom bortser man från att minskad progressivitet även medför ändringar i de totala skatter individerna betalar. I vår analys har vi emellertid sett att ändringar i progressiviteten medför sänkt marginalskatt för vissa grupper och höjd marginalskatt för andra. Dessutom har vi visat att inkomsteffekterna är av väsentlig betydelse om man skall kunna uttala sig teoretiskt om skatteändringens effekter på arbetsutbudet. Teoretiskt kan man alltså inte fastställa huruvida progressiviteten hämmar arbetsutbudet. Däremot såg vi att man för vissa grupper får entydiga resultat vad gäller progressivitetsändringars incitamentseffekter. Detta gäller de grupper för vilka inkomst- och substitutionseffekten verkar åt samma håll. Vi kommer senare att utnyttja detta när vi granskar de experiment som genomförs i USA med s. k. negativ inkomstskatt.

2.3 *Önskvärdhet av ett ökat arbetsutbud*

Med hjälp av analysen ovan skall vi åter kort beröra frågan huruvida det är önskvärt med ett ökat arbetsutbud. Det fanns anledning att tro att individer med en inkomst svarande mot I_2 i figur 2 ökar sitt arbetsutbud om vi sänker progressiviteten i inkomstskatten. Det kan dock ifrågasättas om detta är önskvärt. Anledningen till att han arbetar mer är ju att han inte anser sig ha råd att ha lika mycket fritid. Det är inte självklart att samhället genom att försämra hans försörjningsmöjligheter vill förmå honom att arbeta mer.

På liknande sätt kan man resonera beträffande inkomsttagarna mellan inkomstnivåerna I_2 och I_3 i figur 1. Genom att de fick sänkt marginalskatt

lönar det sig mer för dem att arbeta på marginalen. Men man ser att metoden att få dem ur "skattesaxen" är att höja deras totalskatt. Det är knappast troligt att de själva skulle samtycka till ändringen. Det kan alltså inte nog betonas att den totala inkomstskatt man betalar är uppbyggd av andras marginalskatter. Följaktligen går det inte att justera marginalskatterna utan att samtidigt justera totalskatterna. Kostnaden för en ändring i arbetsutbudet kan alltså vara att man försämrar försörjningsmöjligheterna för någon grupp. Det är inte säkert att detta är eftersträvansvärt.

I analysen har vi hittills utgått från att ändringar i progressiviteten inte påverkar ersättningen till arbete och andra produktionsfaktorer. Det kan emellertid tänkas att i den utsträckning skatteändringar påverkar arbetsutbudet kan också ersättningen till produktionsfaktorerna påverkas.

En av bestämningsfaktorerna bakom arbetslönen är enligt vanlig nationalekonomisk teori den avkastning som arbetskraften ger (på marginalen). Arbetskraftens avkastning, produktivitet, är bl. a. beroende på den mängd maskiner och andra hjälpmedel man kombinerar arbetskraften med. Ökar sysselsättningen på grund av ett ökat arbetsutbud innebär detta att mängden maskiner per sysselsatt arbetare minskar. Det finns därför anledning att tro att ett ökat arbetsutbud tenderar att ge en lägre lönenivå realt sett. Detta kan emellertid motverkas om man samtidigt får tendenser till ökad kapitalbildning.[7]

2.4 *Ändringar i inkomstskatten kombinerade med ändringar i transfereringar eller andra skatter*

2.4.1 Inledning

Slutsatserna av den ovan genomförda analysen av sambandet mellan ändringar i inkomstskatten och arbetsutbudet var följande:

a. Man kan inte genom teoretisk analys avgöra om ändringar i inkomstskattens progressivitet påverkar arbetsutbudet.
b. Man kan inte påverka lönsamheten av marginella ändringar i arbetsutbudet (marginalskatten) utan att påverka de totala skatterna olika individer betalar.
c. Det är inte alltid önskvärt med ett ökat arbetsutbud: Strävan efter ett ökat arbetsutbud kan stå i motsatsställning till de fördelningspolitiska ambitionerna.

Insikten om dessa problem och samband har gjort att många försökt undvika dem genom att föreslå att man skall gå över till andra typer av skatter än inkomstskatten. En del menar också att problemet med sambandet mellan progressivitet och fördelning, bör lösas genom att man gör inkomstskatten mindre progressiv samtidigt som man inför inkomstprövade transfereringar. Strävan kan sägas vara att ändra skattesystemet så att det inte påverkar avvägningen mellan fritid och arbete.

Det finns en *teoretisk* lösning på detta problem, som innebär att man konstruerar ett skattesystem sådant att skattebetalningarna inte påverkas av ändringar i arbetsinkomsterna. Sådana skatter kallas i nationalekonomisk litteratur klumpsummeskatter. Systemet innebär att man fastställer hur myc-

[7] Franzén, Lövgren och Rosenberg kap. 10 och 11.

ket olika individer skall betala i skatt oberoende av deras agerande. Ett alternativ innebär t. ex. att man fordrar att alla skall betala samma totalskatt. Detta anser emellertid många vara frånstötande, eftersom alla individer (t. ex. på grund av olikheter i fysisk och psykisk hälsa eller olikheter när det gäller tur på arbetsmarknaden) inte har samma möjligheter att erhålla inkomster. Det kan därför vara önskvärt att differentiera skattebetalningarna med hänsyn till att olika individer har olika inkomstmöjligheter. Har man inte någon bättre information än den faktiska inkomsten för att bedöma olika individers inkomstmöjligheter och skattebetalningsförmåga, tvingas man att på något sätt binda skattebetalningara till den faktiska inkomsten så länge man anser att skattebetalningen skall bero på inkomstmöjligheterna. Alternativt kan detta uttryckas som att så länge skattemyndigheterna inte bemyndigas att bedöma individernas skattebetalningsförmåga oberoende av individernas faktiska arbetsinkomster, tvingas man att acceptera att man påverkar avvägningen mellan fritid och arbete.

I de närmast följande avsnitten undersöks om man kan stimulera arbetsutbudet genom att ändra inkomstbeskattningen och genomföra kompenserande ändringar i andra skatter eller transfereringar. Först diskuteras effekterna på arbetsutbudet av en övergång från inkomstskatt till arbetsgivaravgifter. Därefter försöker vi utröna om en minskning i inkomstskattens progressivitet mildrad genom ändringar i transfereringar kan påverka arbetsutbudet. Slutligen undersöker vi om en övergång från inkomstskatt till en allmän eller selektiv varuskatt kan stimulera arbetsviljan.

2.4.2 Arbetsgivaravgifter

På senare tid har man i ökad omfattning använt arbetsgivaravgifter som beskattningsinstrument. Många har också förordat att man mer konsekvent skall gå in för denna typ av beskattning och således avskaffa inkomstskatten och helt övergå till arbetsgivaravgifter. I detta avsnitt granskas efter vilka principer man bör bedöma effekterna på arbetsutbudet av en sänkning i inkomstbeskattningen och en höjning i arbetsgivaravgifterna.

Vi förutsätter i analysen att arbetsgivarna är likgiltiga inför vad man kallar den skatt han betalar in till staten. Dessutom förutsätts att arbetsgivaren inte är beredd att ådraga sig högre arbetskostnader bara för att man döper om inkomstskatten till arbetsgivaravgift. Detta innebär att ett rent namnbyte på skatten inte påverkar den disponibla ersättning arbetstagaren erbjuds. Likaså förutsätts att ett rent namnbyte på skatter inte påverkar de krav arbetarna har på disponibel ersättning. De förutsätts (genom sina organisationer) pressa arbetsgivarna att åta sig så höga arbetskostnader de "kan bära". Av detta följer att om inkomstskatten för arbetarna sänks med 1 000 kr medan arbetsgivaravgiften höjs med 500 kr, kommer arbetarna att (genom sina organisationer) se till att de erhåller en höjning i sina disponibla löner med 500 kr. Arbetsgivarens kostnad för arbetskraften är då opåverkad. Detta kan synas något uppseendeväckande eftersom detta *formellt* innebär att lönen före skatt måste sänkas med 500 kr. Formellt inräknas nämligen inkomstskatten men inte arbetsgivaravgifter i lönen före skatt. Den formella skillnaden gör kanske att det blir svårt för arbetstagarorganisationerna att acceptera en *formell* sänkning i lönen före skatt. I en ekonomi med inflation

och tillväxt behöver denna koppling emellertid inte bli så uppenbar. De reaktionsmönster vi beskrivit kan nämligen lika gärna formuleras som att man i löneförhandlingar från löneutrymmet avräknar höjningar i arbetsgivaravgifter. De s. k. Hagaförhandlingarna mellan riksdagspartierna och löntagarorganisationerna byggde på liknande förutsättningar. Naturligtvis är vår förutsättning om arbetsmarknadsparternas beteende inte oemotsäglig, men den är i överensstämmelse med nyare forskningsresultat vid empiriska undersökningar.[8]

2.4.2.1 Löntagare

I diskussionen ovan förutsattes att den disponibla ersättningen till arbetaren inte ändras om man bara byter namn på inkomstskatten. Detta implicerar att situationen för löntagarna bara ändras om skalan för arbetsgivaravgifterna är en annan än den åtföljande inkomstskattesänkningen. Om t. ex. arbetsgivaravgiften är proportionell medan inkomstskatten sänks mest (i procent av inkomsten) för höginkomsttagarna, kan effekterna av en övergång till arbetsgivaravgifter analyseras precis på samma sätt som en minskning i progressiviteten i inkomstskatten. Precis som marginalskatten påverkar den ersättning man erhåller vid en ökad arbetsinsats kommer arbetsgivaravgiften att leda till en minskad ersättning om individen ökar sin arbetsinsats. Detta är i sin tur spegelbilden av att fritiden blir billigare. På samma sätt som den totala inkomstskatten påverkar de totala inkomster löntagaren har att röra sig med, kommer den totala arbetsgivaravgift han åsamkar arbetsgivaren att avräknas mot hans löneutrymme. Arbetsgivaravgiften medför alltså att individen får sänkt disponibel inkomst liksom han fick vid en inkomstskatt. Bara om en övergång sänker den skatt (inkl. arbetsgivaravgift) en individ betalar på den sist intjänade hundralappen kommer det att bli mer lönsamt för honom att arbeta. Som tidigare påpekats utgår vi vid analysen från att "självfinansierande" skattesänkningar inte kan genomföras. Som vi också påpekat tidigare innebär detta att man inte kan sänka beskattningen för en viss individ utan att samtidigt höja den för någon annan. Detta innebär i sin tur att om man sänker marginalskatten (inkl. arbetsgivaravgift) för någon individ måste man höja den för någon annan. Ovan har också visats att ändringar i marginalskatterna medför ändringar i de totala skatter olika individer betalar. Därav följer att övergång till arbetsgivaravgifter kan analyseras efter samma riktlinjer som ändringar i inkomstbeskattningen. Endast om de marginalskatter och totalskatter olika individer betalar ändras påverkas individen av omläggningen. Med andra ord kan vi säga att individerna bara påverkas av ändringen om progressiviteten i skattesystemet ändras. Som visats i avsnitt 2.2.3 kan man inte genom enbart teoretisk analys avgöra huruvida en sådan ändring påverkar det totala arbetsutbudet i ekonomin.

2.4.2.2 Kapitalinkomsttagare

Vår analys ovan utgick från att löntagarna (och egenföretagarna med egenavgifter) fick en ändring i disponibel ersättning motsvarande nettot av ändringen i inkomstskatten och ändringen i arbetsgivaravgiften. En sänkning

[8] Brittain (1972).

i inkomstskatten kommer emellertid alla inkomsttagare till godo. Detta innebär att en övergång till arbetsgivaravgifter medför att beskattningen av kapitalinkomster lindras. Effekten av övergången är således att man *skärper beskattningen av arbete relativt kapital.* Om man önskar undvika denna effekt går detta att åstadkomma genom en ändring av utformningen i beskattningen i kapitalinkomster.

2.4.2.3 Sammanfattning – arbetsgivaravgifter

En övergång från inkomstskatt till arbetsgivaravgifter kan bara påverka arbetsutbudet i den mån den också påverkar progressiviteten i skattesystemet. Man kan emellertid inte teoretiskt fastställa hur arbetsutbudet påverkas av en minskning i progressiviteten.

Vid analysen har vi utgått från att ett namnbyte på skatter inte påverkar de kostnader arbetsgivarna åtar sig för olika löntagargrupper. I den mån man vid förhandlingar på arbetsmarknaden inte avräknar arbetsgivaravgifter från löneutrymmet kan slutsatserna påverkas. Man bör emellertid observera att även om lönekraven inte justeras ner om man höjer arbetsgivaravgifterna kan det tänkas att arbetsgivarna kommer att skapa utrymme för ökade arbetskostnader genom att höja varupriserna. Det är då mycket troligt att slutläget i alla fall blir att höjda arbetsgivaravgifter leder till minskade reallöner.[9]

2.4.3 Ändringar i inkomstskatt och transfereringar

En del anser att progressiviteten i inkomstskatten är för hög därför att de tror att den verkar hämmande på arbetsviljan. De menar därför att man bör sänka progressiviteten hos inkomstskatten. Eftersom de samtidigt inte vill offra fördelningsmålen menar de att den minskade progressiviteten helt bör kompenseras genom ökade inkomstberoende transfereringar. Man skulle alltså inte behöva offra några inkomstfördelningsmål. Detta är emellertid ett cirkelresonemang.

Det som är avgörande för hur individen upplever sin situation är nettot av inkomstskatten och transfereringarna. Hans totala (netto) skatt och hans (netto) marginalskatt påverkas inte av omläggningen.[10] Därför kommer inte hans arbetsutbud att påverkas av omläggningen. Bara om nettoskatteskalan ändras kan individernas arbetsutbud påverkas. De förslag som från en del håll framförts att göra bostadstilläggen skattepliktiga samtidigt som man kompenserar för detta fullt ut genom att höja bostadstilläggen löser således inga "marginalproblem" och påverkar således inte heller arbetsutbudet.

Resonemanget ovan förutsätter att det inte är någon psykologisk skillnad på hur individerna betraktar skatter och transfereringar. Individen är alltså likgiltig inför att betala 500 kr i skatt och att betala 1 000 kr i skatt och samtidigt erhålla 500 kr i transfereringar. Det är inte säkert att denna förutsättning är uppfylld i verkligheten. Många upplever det kanske som genant att få en transferering på 500 kr. Ändå bör transfereringar bara ses som ett sätt att precisera nettoskatten för individerna. Har man sådana psykologiska skillnader mellan skatter och transfereringar kan arbetsutbudet (och

[9] Franzén, Lövgren och Rosenberg (1976) kapitel 8–10 och 18.

[10] Administrationskostnader kan naturligtvis också göra att man inte kan åstadkomma oförändrad omfördelningseffekt genom omläggningen.

inställningen till skatteskalorna) påverkas av att man överför omfördelningsroller från inkomstskatt till transfereringar. Hur och i vilken riktning och omfattning kan vi dock inte avgöra.

2.4.4 Varuskatter

Även ändringar i varuskatter kan påverka arbetsutbudet. I den mån varupriserna stiger påverkas den reala ersättningen man erhåller för sitt arbete.[11] En höjning i varupriserna gör att man behöver arbeta mer för att uppnå samma konsumtion som före prishöjningen samtidigt som det reala utbytet av ökningar i arbetsutbudet minskar. Även varuskatter ger således upphov till såväl inkomst- som substitutionseffekter (se avsnitt 2.2.2).

2.4.4.1 Generell varuskatt

Analysen av en sänkning i inkomstskatten som kombineras med en generell varuskatt kan ske på i princip samma sätt som en ändring i inkomstskatten. Bara i den utsträckning som de reala resurserna man disponerar i olika inkomstlägen ändras, (dvs. progressiviteten ändras) kan omläggningen påverka arbetsutbudet. I vilken riktning en eventuell påverkan sker går dock inte att avgöra med hjälp av enbart teoretisk analys.

2.4.4.2 Selektiv varuskatt

Genom att i beskattningen diskriminera mellan olika varor kan man öka möjligheterna att påverka arbetsutbudet. Om man t. ex. sänker inkomstskatten och kompenserar detta med att införa en skatt på en vara vars användning förutsätter mycket fritid, kan man möjligen stimulera arbetsutbudet.[12] Man gör ju då en viss fritidsaktivitet dyrare och erhåller på så sätt en *substitutionseffekt* till förmån för varor vars användning inte förutsätter så mycket fritid. Så länge inkomstskattesänkningen inte utformas så att inkomstskatten sänks med ett belopp motsvarande värdet av de ökade varupriserna för de olika inkomstnivåerna kommer man dock även i detta fall att få såväl inkomst- som substitutionseffekter genom omläggningen. Man kan därför inte enbart med hjälp av teoretisk analys avgöra hur det totala arbetsutbudet påverkas av en övergång till beskattning av en vara vars konsumtion förutsätter mycket fritid.

[11] För en diskussion om hur varupriserna ändras vid ändring i varuskatter se Franzén, Lövgren och Rosenberg (1976) kapitel 8–11 och kapitel 18.

[12] Motsvarande analys kan göras för en höjning i inkomstskatten som kombineras med en subvention av varor vars användning kan vara alternativ till fritidskonsumtion.

2.5 *Sammanfattning av den teoretiska analysen*

Med hjälp av teoretisk analys har vi i detta kapitel analyserat huruvida olika skatte- och transfereringsändringar verkar stimulerande på arbetsutbudet. Slutsatserna är följande.

Man kan inte med hjälp av en kort teoretisk analys fastställa huruvida ändringar i progressiviteten ger upphov till ett ökat arbetsutbud. Ändringar ger upphov till motverkande effekter och man kan inte fastställa nettoeffekten på arbetsutbudet. Motsvarande problem uppkommer vid analys

av inkomstskattesänkningar som kombineras med höjningar i andra skatter såsom arbetsgivaravgifter och varuskatter. Det är dessutom inte säkert att man önskar erhålla ett ökat arbetsutbud. Skatteändringar som skulle kunna leda till ett ökat arbetsutbud kan stå i motsatsställning till de fördelningspolitiska ambitionerna och till målsättningarna om storleken på den offentliga sektorn.

3 Empiriska undersökningar av skatters effekter på arbetsutbudet

3.1 *Inledning*

I föregående kapitel undersöktes vilka slutsatser man med hjälp av teoretisk analys kan dra om skattens effekter på arbetsutbudet. Det framgick att den teoretiska analysen inte ledde fram till några entydiga slutsatser. Vissa effekter verkar för en ökad arbetsinsats och andra kan verka hämmande på arbetsinsatsen. Det är därför naturligt att man försöker mäta vilka av dessa effekter som är starkast, genom att undersöka hur olika individer, familjer, grupper eller inkomstklasser faktiskt anpassar sig till skattesystemet.

I detta kapitel redogörs för några undersökningar av hur beskattningen påverkar arbetsutbudet. Först presenteras de undersökningar som försöker bedöma beskattningens effekter genom att fråga vad individerna själva anser om beskattningens effekter på deras arbetsinsats. Dessa intervjuundersökningar innefattar också vissa frågor om individernas kunskaper om och attityder till beskattningen. Resultaten av dessa undersökningar tyder inte på att beskattningen på något avsevärt sätt skulle verka hämmande på arbetsinsatserna. I avsnitt 3.2.13 sammanfattas dessa undersökningar. Där diskuteras också de problem som är förknippade med undersökningarna. Det kan t. ex. diskuteras om dessa intervjuundersökningar besvarar någon politiskt intressant fråga.

I avsnitt 3.3 presenteras de undersökningar som utgår från individernas faktiska beteende vid olika ekonomiska situationer och från dessa beteenden försöker härleda hur individerna påverkas av ändringar i beskattningen. Särskilt intressanta är de experiment som genomförts med negativ inkomstskatt i USA. I dessa undersökningar har man låtit olika familjer konfronteras med olika skatteskalor. På grundval av deras beteende har man försökt bestämma hur olika skatteskalor påverkar arbetsinsatsen. Resultaten tyder på att införandet av en negativ inkomstskatt har en obetydlig effekt på arbetsutbudet för män. Däremot tycks det som om gifta kvinnors arbetsutbud skulle hämmas avsevärt genom införandet av en negativ inkomstskatt. Även dessa studier är emellertid förknippade med vissa problem vilka man måste vara medveten om när man tolkar resultaten. I experimenten studerar man t. ex. enbart de grupper som får sänkt skatt (höjda transfereringar). Man undersöker inte effekterna på de grupper som genom höjd skatt skapar utrymme för dessa ökningar i låginkomsttagarnas disponibla inkomster.

3.2 *Intervjuundersökningar*

Den teoretiska analysen utgick från att individerna kände till sin skattesituation. De förutsattes alltså känna till både sin totala skatt och sin marginalskatt. Det är inte säkert att detta villkor är uppfyllt i praktiken. En förutsättning för att bedöma hur skatterna påverkar arbetsutbudet är därför att man har en uppfattning om vad individerna vet om sin skattesituation.

Ett direkt sätt att försöka bedöma hur skatter påverkar arbetsincitamenten är att fråga olika personer om deras uppfattning om hur skatterna påverkar deras arbetsinsats. Denna metod är naturligtvis förenad med vissa problem. Själva intervjuförfarandet kan t. ex. påverka de svar man erhåller genom att den intervjuade försöker ge svar som han tror att frågeställaren vill ha. Den invervjuade kan också tveka att ge svar som inte överensstämmer med vissa sociala konventioner. Utformningen av frågorna kan också vara ledande. Om man t. ex. ställer direkta frågor om hur skatterna påverkar individernas arbetsinsats, kan detta leda till att individerna överbetonar skatternas betydelse. I en del undersökningar ställer man därför mer generella frågor om vilka faktorer som har betydelse för arbetsutbudet. Detta leder i viss utsträckning till att svaren blir mindre precisa och användbara.

De intervjuundersökningar som genomförts har oftast gällt vissa specifika grupper som av olika anledningar befunnits vara intressanta i skattesammanhang. Man har t. ex. ofta koncentrerat sig på de grupper som antagits ha speciellt stora möjligheter att variera sin arbetsinsats. Man får därför observera att resultaten svårligen kan generaliseras till att gälla andra grupper. Det är heller inte säkert att resultat från ett visst år kan gälla andra år även om man begränsar slutsatserna till den grupp från vilken intervjuurvalet dragits. Attityder till skatter kan ju tänkas variera över tiden.

Det samhällsekonomiska utrymme som skapas av skatter används på olika sätt i olika länder. I vissa länder används t. ex. en stor del av utrymmet till att bibehålla eller bygga ut ett krigsmaskineri medan man i andra länder använder det till omfattande inkomstöverföringar och social service. Detta kan göra att attityderna till skatter kan skilja sig starkt mellan olika länder varför man bör vara försiktig med att överföra resultat från intervjuundersökningar från ett land till ett annat.

I det närmast följande avsnittet presenteras resultaten från ett antal intervjuundersökningar som syftar till att belysa sambandet mellan skatter och arbetsutbud.

3.2.1 Sanders: Amerikanska affärsmän

Sanders genomförde under åren 1946–50 intervjuer med 160 affärsmän (executives) i USA.[13] Intervjuerna hade formen av informella diskussioner. Resultaten tydde på att skatterna inte hade någon större effekt på arbetsinsatserna för denna grupp. Man kan dock notera att affärsmän som ensamma ägde hela sitt företag mer ofta ansåg att skatterna reducerade deras arbetsutbud, än de som hade någon form av delägarskap. Sanders menar dock att hans intervjuundersökning tyder på att nettoeffekten på det totala arbetsutbudet av inkomstbeskattningen är negligerbar. Han sammanfattar

[13] Sanders (1951).

själv resultatet som följer.

The evidence is overwhelming that the business executive is putting a full measure of work and energy into his regular job. His grumbling at the taxes he pays, and his wry allusions to working most of the time for the government, rather than for himself, are only a superficial front on the large fact that his effort is not abated by reason of them; he is still going full blast. So far as any statistical computation has been possible, this fact is attested in a ratio of ten to one as against any other view; and with one small group saying that taxes drive the executive to harder work, and another small group giving examples of some relaxing of effort these views practically cancelled each other out.[14]

Den mest vanliga effekten, som rapporterades om skatters effekter på arbetsutbudet, var att skatterna fördröjde den tidpunkt vid vilken man pensionerades. Denna uppfattning har gjort sig gällande även i en del andra intervjuer vilka refereras nedan. Svaren tyder alltså på att skatterna har en tendens att öka arbetsviljan genom att tidpunkten för pensioneringen förskjuts.

Sanders intervjuer visar också att beskattningen kan påverka rörligheten på arbetsmarknaden. Många angav att de tackat nej till befordran eller erbjudande om arbete i annat företag eftersom höga skatter reducerade fördelarna med att byta arbete. Det kan dock diskuteras om skatter i sådana här sammanhang också kan fungera som en ursäkt för att avböja ett erbjudande, när det i själva verket kan vara främst andra anledningar som gör att man inte vill ändra sina arbetsuppgifter. Någon uppfattning om storleken av skatternas eventuella effekter på rörligheten på arbetsmarknaden kan man tyvärr inte erhålla från Sanders undersökning.

3.2.2 Royal Commission on the Taxation of Profits and Income: Brittiska ackordsarbetare

En undersökning av skatters effekter på arbetsincitament genomfördes 1952 av Royal Commission on the Taxation of Profits and Income.[15] Man intervjuade därvid 1 203 manliga och 226 kvinnliga arbetare i England och Wales vilka hade vissa möjligheter att variera sin arbetsinsats som svar på ändringar i inkomstbeskattningen. De arbetade antingen på ackord eller så hade de möjligheter att arbeta övertid. Ungefär hälften av arbetskraften bedömdes ha möjligheter att individuellt variera sin arbetsinsats vid tidpunkten för undersökningen. Man försökte kartlägga arbetarnas kunskap om sin skattesituation och deras uppfattning om hur arbetsutbudet påverkas av skatterna. Man undersökte också deras allmänna attityder till inkomstbeskattningen.

Ungefär tre fjärdedelar av de intervjuade ansåg att inkomstskatten verkade hämmande på arbetsinsatserna. Andra faktorer såsom den allmänna inställningen till arbete och arbetsledning ansågs emellertid mer betydelsefulla för arbetsinsatsen. När man tillfrågades om hur beskattningen och andra faktorer påverkade den egna arbetsinsatsen erhölls svar som i tabell 3.1.

[14] Sanders (1951) s. 17.

[15] Royal Commission on the Taxation of Profits and Income (1954).

Tabell 3.1 Andel av de intervjuade (%) som anser att olika faktorer verkar hämmande eller stimulerande på arbetsinsatsen

Faktor	Stimulerande		Hämmande	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Inkomstskatt	30	25	27	22
Höga priser	38	42	68	74
Hemförhållanden	18	22	70	71

Det framgår att den andel som ansåg att inkomstskatten verkade stimulerande på arbetsviljan var ungefär lika stor, som den som ansåg att inkomstskatten verkade hämmande på arbetsviljan.

När de intervjuade tillfrågades om de faktiskt hade justerat sin arbetsinsats på grund av beskattningen, var det knappt fem procent som svarade jakande.

Med hjälp av resultaten från undersökningen drogs slutsatsen att det inte fanns anledning att tro att inkomstskatten verkade hämmande på arbetsinsatsen. Ett led i det resonemang som ledde fram till denna slutsats var svaren på följande fråga:

"Would it be worth your while to earn more if it meant going on to a higher rate of tax?"[16]

Denna fråga är av diskutabelt värde, Urvalet var konstruerat så att alla skulle ha möjligheter att variera sitt arbetsutbud. Det är då ingen mening att fråga individerna om de skulle vilja arbeta mera eller mindre. Svaren kan möjligen användas för att avgöra om urvalet gjorts på ett korrekt sätt.

Undersökningen visade också att individernas kunskaper om sin skattesituation var mycket bristfälliga. 23 % ansåg sig känna till sin totala skatt och marginalskatt. Dock var det bara 5 % som faktiskt kunde lämna riktiga uppgifter om sin skattesituation.

Med hjälp av regressionsanalys försökte man undersöka vilka faktorer som var betydelsefulla för arbetstiden. Man fann att den faktiska arbetsinsatsen förklarades bättre av individernas åsikter om sambandet mellan beskattning och arbetsinsats, än av den faktiska skattesituationen. De som var mest övertygade om att skatten verkade hämmande på arbetsinsatsen arbetade således mindre än genomsnittet. Presentationen av regressionsförfarandet är dock så bristfällig, att den som bäst kan tjäna som en vag illustration.

3.2.3 Break: Engelska advokater och revisorer

En av de bästa undersökningarna av sambandet mellan skatter och arbetsutbud, är den som genomförts av Break 1956.[17] Undersökningen bestod av intervjuer med 306 engelska advokater och revisorer som arbetade som egna företagare. Anledningarna till att han valde att intervjua just denna grupp var att

a. de förmodades ha stora möjligheter att variera sin arbetsinsats,
b. de hade höga marginalskatter. 63 % av dem hade marginalskatter som översteg 50 %,

[16] Royal Commission on the Taxation of Profits and Income (1954) s. 119.

[17] Break (1957).

c. de förmodades också på grund av sitt yrke vara speciellt medvetna om skatteproblem.

Intervjun bestod av två delar. Först frågades allmänt om den intervjuades ekonomiska situation, arbetstid och vilka faktorer som var betydelsefulla för arbetsinsatserna. Därvid hade de intervjuade möjligheter att självmant ta upp skatternas betydelse för arbetsinsatsen. Först i den senare delen av intervjun ställdes direkta frågor om inkomstskattens betydelse för arbetsinsatsen. På så sätt undvek man så långt möjligt att styra svaren.

Intervjumetoden gav också möjligheter att kontrollera om svaren om skatters effekter i intervjuns senare del stämde med den allmänna beskrivning de intervjuade i den inledande delen gav av de faktorer som var betydelsefulla för arbetsinsatsen.

Drygt 40 % uppgav att skatterna påverkade deras arbetsutbud. 18 % angav att de arbetade mindre och 6 % att de arbetade mer per vecka på grund av skatterna.[18]

Ett vanligt svar var att inkomstskatten gjorde att man sköt upp tidpunkten för pensionering. Anledningen uppgavs vara att inkomstbeskattningen minskade möjligheterna att spara. Endast de som var över 45 år tillfrågades om sina pensionsplaner. Av dessa uppgav drygt hälften (52 %) att beskattningen uppsköt tidpunkten för pensioneringen. Break påpekar emellertid att dessa svar hade mer karaktär av hypoteser än övriga svar. De intervjuade var relativt unga vilket kan medföra att pensionsplanerna inte var alltför definitiva. Två tredjedelar av dem som ansåg att beskattningen uppsköt tidpunkten för pensionering var under 55 år. 15 % av dem som uppgav att tidpunkten för pensionering sköts framåt i tiden på grund av inkomstbeskattningen sade sig emellertid redan ha passerat den önskade pensionstidpunkten.

Break kontrollerade trovärdigheten hos de avgivna svaren genom att undersöka om de intervjuade hade lämnat logiskt konsekventa svar. Han sållade på så sätt bort tveksamma svar. Genom att arbeta med två olika nivåer när det gäller kraven på trovärdighet hos svaren fick Break alternativa estimat när det gäller skatternas effekter på arbetsutbudet. Detta visas i tabell 3.2.

Tabell 3.2 Andel av de intervjuade (%) som ansåg att inkomstbeskattningen verkar stimulerande eller hämmande på arbetsutbudet enligt Breaks undersökning [19]

	Hämmande	Stimulerande
Samtliga intervjuade	18	31
Exklusive icke trovärdiga svar:		
Liberal gallring	13	10
Hård gallring	6	8

Vissa grupper uppgav mer frekvent än andra att skatterna påverkade deras arbetsinsats. Det var t. ex. vanligare att de som hade högst marginalskatter angav att deras arbete reducerades på grund av skatter. Det var också vanligare att de som själva ägde sin praktik uppgav att skatterna påverkade deras arbetsinsats än de som hade någon form av delägarskap.[20]

[18] 7 % rapporterade effekter åt båda hållen.

[19] Svaren inkluderar effekter genom senareläggning av pensionstidpunkten.

[20] Detta resultat överensstämmer med Sanders. Se ovan.

Break delade också upp svaren med hänsyn till effekternas styrka och erhöll då det resultat som presenteras i tabell 3.3.

Tabell 3.3 Inkomstbeskattningens effekter (antal svar) på arbetsutbudet fördelade med hänsyn till riktning och styrka enligt Breaks undersökning

	Styrka		
	Stark	Måttlig	Svag
Hämmande effekt	19	17	4
Stimulerande effekt	23	7	1

Break drar slutsatsen att inkomstskattens nettoeffekt på arbetsutbudet kan ha inneburit en viss reducering av arbetsinsatsen. Han betonar dock att denna slutsats närmast har karaktären av gissning, och framhåller att effekten på arbetsutbudet inte kan anses vara av någon större ekonomisk och sociologisk betydelse.[21]

3.2.4 Grubel och Edwards: Beskattning och yrkesval

I de studier som hittills refererats togs individernas yrkesval för givet. Inkomstbeskattningen kan naturligtvis även påverka vilket yrke man väljer. Om beskattningen gör att det är väldigt liten skillnad på disponibel inkomst om man har lång eller kort yrkesutbildning kan beskattningen påverka yrkesvalet.

Grubel och Edwards (1964) genomförde en undersökning för att uppskatta beskattningens effekter på yrkesvalet. Urvalet bestod av 50 slumpmässigt utvalda studenter vid Stanford universitetet. De tillfrågades först om vilka faktorer som varit bestämmande för deras yrkesval. Sedan frågade man direkt i vilken utsträckning skatter och inkomster hade påverkat yrkesvalet. De flesta av studenterna hade föräldrar som var höginkomsttagare, och man bedömde det som troligt att studenterna var relativt välinformerade om inkomstskattens progressivitet.

Ingen av studenterna uppgav självmant att skatterna hade påverkat yrkesvalet. När de tillfrågades explicit om skatternas betydelse för yrkesvalet uppgav 80 % att skatterna inte var betydelsefulla vid yrkesvalet.

3.2.5 Morgan, Barlow och Brazer: Höginkomsttagare i USA

Morgan m. fl. genomförde år 1964 intervjuer med ett urval av 957 inkomsttagare som tjänade mer än 10 000 dollar.[22] Studierna avsåg att belysa hur individernas sparbeteenden och arbetsinsatser påverkas av inkomstbeskattningen. Urvalsförfarandet garanterade en god representation också för de extremt högavlönade. När resultaten presenterades vägdes svaren (förutom med urvalsvikterna) med hänsyn till inkomstens storlek. Tanken var att svarens ekonomiska betydelse berodde på hur pass stor inkomst den intervjuade hade.

Intervjuerna hade formen av flerstegsintervjuer på samma sätt som Breaks (1957). Först ställdes generella frågor om faktorer som bestämde beteendet.

[21] Break (1957) s. 543.

[22] Morgan, Barlow och Brazer (1965).

Mer specificerade frågor om skatter kom senare i intervjuerna. Syftet var att senare kunna kontrollera konsistensen hos svaren. Man menade också att de direkta frågorna om skatterna skulle kunna locka individerna att överbetona skatternas roll för beteendet.

Det var ytterst få personer (3 %) som nämnde skatterna i den inledande delen av intervjun. På den direkta frågan:[23] "Has the income tax had any effect on how much work you do? In what way?" rapporterade 12 % att de arbetade mindre och 1 % att de arbetade mer. Flera av dem som hävdade att de arbetade mindre hade emellertid tidigare omtalat att de inte hade tillfälle att arbeta mer. I undersökningen sållade man bort vissa svar som man ansåg vara inkonsistenta och meddelade att bara 6 % av de intervjuade rapporterade "troliga" negativa effekter på arbetsutbudet. Därvid hade man sållat bort dem som angivit att de inte hade någon möjlighet att öka sin arbetsinsats och dem som redovisat en arbetstid på minst 60 timmar i veckan. Man fann att i gruppen av troliga negativa effekter var effekterna på arbetsutbudet starkast bland

- de som var egna företagare
- de som hade störst förmögenhet
- de äldre och
- de med störst kunskaper om skatter.

Av denna grupp på 6 % arbetade mer än tre fjärdedelar över 34 timmar per vecka och över 47 veckor om året. Morgan m. fl. drar därför slutsatsen "the loss of work effort in the economy due to the existence of the federal income tax instead of some feasible alternative has been small in the extreme."[24]

Flera av ovannämnda slutsatser överensstämmer med Breaks (1957) resultat för engelska revisorer och advokater. Morgan m. fl. undersökte också vilken betydelse skatterna hade för tidpunkten för pensioneringen. Mycket få av dem som redan hade pensionerats nämnde beskattning som orsak för pensionstidpunkten. Hälften av dem som pensionerats hade erbjudits arbete efter pensionstillfället och hälften av dessa hade accepterat. Den vanligaste orsaken till att man fortsatte arbeta var att man upplevde pensionärslivet som enformigt.

Man undersökte också vilka faktorer som bestämde gifta kvinnors yrkesarbete och fann att pekunjära faktorer var minst betydelsefulla.

I Breaks undersökning var andelen som uppgav att skatterna verkade hämmande på arbetsviljan högst bland dem som hade högst marginalskatt. I den undersökning som genomfördes av Morgan m. fl. erhölls inte samma resultat. I den sistnämnda undersökningen föreföll det som om den högsta andelen som rapporterade att skatterna hade hämmande effekter fanns bland dem som hade mellan 50 och 60 % i marginalskatt. Bland dem som hade högre och lägre marginalskatt var det betydligt ovanligare att man ansåg att skatterna hämmade arbetsutbudet.

[23] Morgan och Brazer (1965) Barlow, Brazer och Morgan (1966).

[24] Morgan m. fl. (1965) s. 262.

3.2.6 Gensemer, Lean och Neenan: Skattemedvetenhet hos höginkomsttagare i USA

Den ovan beskrivna intervjuundersökningen inriktades till stor del på att kartlägga kunskap och medvetenhet om olika delar av skattesystemet i USA. Den mest utförliga redogörelsen för denna sida av undersökningen har givits av Gensemer m. fl.[25] På basis av intervjusvaren karaktäriserade man nästan hälften av urvalspersonerna som skattemedvetna. Procentandelen steg med inkomsten och utgjorde 80 % för dem som hade inkomster på omkring 100 000 dollar. Som skattemedveten karaktäriserade man en person om han någon gång under intervjun spontant nämnt att beskattningen påverkat hans beteende på något sätt. Skattemedvetandet befanns vara starkt korrelerat med storleken på förmögenheten.

Mellan en tredjedel och en fjärdedel av de intervjuade kände till sin marginalskatt. Kunskapen om marginalskatten var högst i de högsta inkomstskikten.

3.2.7 Strümpel: Fria företagare

I ett antal intervjuer under åren 1958 och 1963 försökte Strümpel kartlägga medborgarnas attityder till skattemyndigheter, offentlig verksamhet, fördelningspolitik och beskattningens effekter.[26] Undersökningen omfattade främst fria företagare.

Kunskaperna om skattesystemet och den offentliga verksamheten var mycket bristfällig. Endast en tredjedel av de fria företagarna visste hur stor deras genomsnittsskatt var och 60 % överskattade klart genomsnittsskatten.

Intervjuundersökningen om skatters effekter hade samma principiella uppläggning som Breaks. 9 % av de intervjuade som uppgav sig inte vilja utvidga sin verksamhet angav beskattningen som orsak. Av dem som inte ansåg sig ha tillräckligt med fritid uppgav 5 % beskattningen som skäl. På den hypotetiska frågan hur en halvering av inkomstskatten skulle påverka verksamheten, förklarade 53 % att detta inte skulle påverka deras verksamhet. 37 % förklarade att de skulle utvidga sin verksamhet och 5 % att de skulle minska verksamhetens omfattning.

Strümpels resultat tyder på att beskattningens effekt på arbetsutbudet tilltog med stigande inkomst. Strümpel menar dock att andra faktorer än skatter har långt större betydelse för arbetsutbudet. De förhållandevis höga skattesatserna i de moderna västerländska industristaterna innebär ingen allvarlig fara för arbetsviljan, menar Strümpel.

3.2.8 Sandford: Engelska affärsmän

Sandford (1969) refererar en engelsk undersökning som genomförts på ett urval av 100 affärsmän (executives). Man tillsände urvalspersonerna frågeformulär och erhöll svar från 63. Bortfallsprocenten var således hög, 37 %. De svarande var i allmänhet mellan 30 och 40 år och tjänade omkring 2 750 pund per år.

På frågan om de ansåg att beskattningen verkade hämmande på arbetsinsatsen "för personer i er ålder" svarade 34 ja och 29 nej. När de ombads

[25] Gensemer, Lean och Neenan (1965).

[26] Strümpel (1966).

nämna på vilket sätt de märkt att beskattningen ledde till en minskning i arbetsinsatsen svarade 13 att de hade märkt en ökad benägenhet att emigrera, 7 att de hade upptäckt ett minskat intresse att ta ökat ansvar, 7 att de hade märkt att intresset för hårt arbete hade minskat.

Endast 4 menade att de *själva* hade minskat sin arbetsinsats på grund av beskattningssystemet.

3.2.9 Chatterjee och Robinson: Olika yrkesgrupper i Canada

En undersökning om inkomstskattens effekter i Canada genomfördes år 1968 av Chatterjee och Robinson.[27] Syftet med undersökningen var att undersöka effekten av inkomstbeskattningen på arbetsutbudet för olika yrkesgrupper. Man delade upp populationen i högutbildade (professionals) och övriga. Urvalet bestod totalt av 440 personer och bortfallet i undersökningen var 16 % vilket innebar att intervjun genomfördes med 369 personer. Av dessa karaktäriserades 103 som högutbildade och de var huvudsakligen revisorer, advokater och försäkringsagenter. Dessa ansågs ha stora möjligheter att variera sitt arbetsutbud, medan övriga ansågs ha mindre möjligheter att individuellt variera sitt arbetsutbud.

I intervjuerna tillfrågades individerna direkt om vilka effekter inkomstskatten hade på deras arbetsutbud. Detta intervjuförfarande kan medföra att individerna tenderar att överskatta inkomstbeskattningens betydelse.

Tabell 3.4 Antal personer som redovisar att inkomstskatterna verkar stimulerande eller hämmande på deras arbetsinsats enligt Chatterjee och Robinson

	Inkomstklasser $						
	–5 000	5 000–7 500	7 500–10 000	10 000–15 000	15 000–20 000	20 000–	Samtliga inkomstklasser
Inkomstskatten ökar arbetsinsatsen							
Högutbildade	–	3	7	5	1	2	18
Övriga	24	44	15	1	–	–	84
Inkomstskatten minskar arbetsinsatsen							
Högutbildade	–	4	8	2	2	3	19
Övriga	16	42	4	1	–	–	63

Det framgår av tabell 3.4 att de högutbildade var jämnt fördelade på sådana som uppger att inkomstskatten hämmar arbetsviljan och sådana som uppger att den ökar arbetsinsatsen. Andel av de övriga inkomsttagarna som rapporterar att inkomstskatten ökar deras arbetsinsats är större än den som anger motsatt effekt. (32 resp. 24 %.)

Grubel och Edwards drar också slutsatsen att bland de högutbildade är benägenheten att minska arbetsinsatsen på grund av inkomstskatten störst i de översta inkomstklasserna. I urvalet har dock endast 16 personer inkomster överstigande 15 000 $ varför slutsatserna naturligtvis är mycket osäkra. Hälften av dessa rapporterade att inkomstskatten inte påverkade

[27] Chatterjee och Robinson (1969).

deras arbetsutbud. Högutbildade rapporterade att de ändrade sin arbetstid på grund av inkomstbeskattningen huvudsakligen genom att variera övertiden eller förskjuta pensioneringen. Övriga angav att de huvudsakligen varierade sin arbetsinsats genom att variera övertiden.

Man undersökte också i vilken utsträckning individerna kände till sin marginalskatt. Man fann att 71 % av de högutbildade och 37 % av de övriga kände till sin marginalskatt och att medvetenheten om marginalskatten ökade med inkomsten.

I intervjun tillfrågades också individerna om den höjning i inkomstskatten med fem procentenheter (surtax) som genomfördes år 1968 hade påverkat deras arbetsinsats. Svaren tydde på att skatteökningen tenderade att öka arbetsinsatserna något. 14 % av de intervjuade uppgav att skatteändringen ökade arbetsincitamenten medan 12 % uppgav att arbetsviljan minskade. Undersökningen säger dock inget om *storleken* på de motverkande effekterna. Av de högutbildade rapporterade 85 % att skatteändringen inte påverkade deras arbetsinsats medan motsvarande siffra var 70 % för de övriga. För de högutbildade gällde att det var vanligare att man ansåg att arbetsinsatsen hämmades genom skattehöjningen än att man ansåg att den ökades. För övriga var detta förhållande omvänt.

Chatterjee och Robinson rapporterar liksom Break, att det finns ett positivt samband mellan åsikten att inkomstbeskattningen ökar arbetsinsatsen och fasta finansiella åtaganden ("fixed commitments").[28]

3.2.10 Vogel: Svensk attitydundersökning

På uppdrag av skattestrafflagutredningen genomförde Vogel en rättssociologisk undersökning av svenska deklaranter. Urvalet bestod av 1 796 svenska skattebetalare.[29] Svarsfrekvensen var 90,4 % vilket får betecknas som en i dessa sammanhang hög siffra vid internationell jämförelse. Undersökningen hade två syften. Ett syfte var att kartlägga hur deklarationsförfarandet fungerade i praktiken. Huvudsyftet var emellertid att få fram empiriska data som kunde ligga till grund för att bedöma attityder till skatter och skattebrott och vilka faktorer som förklarade dessa attityder. Som en del av undersökningen kartlade man individernas kunskaper om skattereglerna.

Urvalspersonerna tillfrågades om innebörden i 28 i deklarationssammanhang viktiga inkomst- och avdragsbegrepp. 70 till 90 % besvarade dessa frågor i stort sett riktigt. Men man noterade dåliga kunskaper om vissa enskilda bestämmelser. Mellan 21,8 och 71 % visste t. ex. inte att olika skuldräntor var avdragsgilla.

Betydelsen av bristerna i kunskaperna hade varit lättare att bedöma om man hade undersökt hur kunskaperna om ett visst avdrag var bland den grupp som hade eller förväntades ha rätt att göra ett visst avdrag i självdeklarationen. Om man har dåliga kunskaper om de delar av skattesystemet som inte är relevanta för det egna beteendet behöver detta inte vara särskilt oroväckande.

Frågorna om attityderna till olika delar av skattesystemet gav många intressanta resultat.

– Två tredjedelar av urvalet motsatte sig att man använde konsumtions-

[28] Se avsnitt 3.2.11.

[29] SOU 1970:25, Vogel (1974).

skatter för att tillgodose eventuella behov av ökade skatteintäkter.
- 51 % ansåg att extrainkomster (löneinkomster utöver den vanliga löneinkomsten) borde vara skattefria.

En intressant uppgift var att 53 % ansåg att skatterna kunde betecknas som rimliga med tanke på värdet av de offentliga utgifterna. Svaren varierade dock med hänsyn till inkomsten hos de tillfrågade. Cirka 40 % av dem med inkomster på 20 000 kr eller mindre ansåg att skattebördan var rimlig medan motsvarande siffra var 66 % för dem med inkomster på 40 000 kr eller mer.

På frågan om "marginalskatterna är alldeles för höga", svarade 70 % jakande. Denna andel varierade också med inkomsten. Andelen som besvarade frågan med ja var 66 % av dem som hade inkomster på 20 000 kr eller mindre och 87 % av dem som tjänade 40 000 kr eller mer.

28 % av urvalet vilket svarar mot 1,4 miljoner deklaranter uppgav att man någon gång hade falskdeklarerat.

32 % av urvalet sade sig vara intresserade av att ta *extraarbete*. Ett indicium på skatternas betydelse för arbetsutbudet får man om man noterar att denna andel steg till 48 % om man hypotetiskt antog att inkomst av extraarbete skulle vara skattefri.

3.2.11 Fields och Stanbury: Engelska advokater och revisorer

Det är som ovan nämnts mycket möjligt att attityden till kunskaper om och reaktioner på skatter varierar över tiden. Det är därför speciellt intressant att Fields och Stanbury genomförde en undersökning med det uttalade syftet att upprepa Breaks studie.[30] Det är över ett decennium mellan de båda undersökningarna.

Metoderna i Fields och Stanburys undersökning överensstämmer med Breaks. Först ställdes generella frågor om faktorer som bestämde arbetsinsatsen och möjligheter att variera arbetsinsatsen. Senare i intervjun ställdes mer precisa frågor angående skatternas betydelse för arbetsinsatsen. Man sållade bort tveksamma svar genom att ställa svaren på de olika frågorna mot varandra och på så sätt spåra troliga effekter. Urvalet bestod av 164 advokater och 121 revisorer.

I tabell 3.5 har vi gjort en jämförelse mellan några av resultaten i de båda studierna.

[30] Fields och Stanbury (1970, 1971).

Tabell 3.5 Jämförelse mellan resultaten (%) rörande inkomstskattens effekter på arbetsutbudet i studien av Fields och Stanbury och den av Break

	Inkomstskatten minskar arbetsviljan			Inkomstskatten ökar arbetsviljan		
	Fields och Stanbury	Break	Skillnad	Fields och Stanbury	Break	Skillnad
Innan tveksamma svar sållats bort	24	18	+6	22	31	–9
Efter det att tveksamma svar sållats bort	18	13	+5	11	10	–1

Av tabellen framgår att förekomsten av troliga incitamentseffekter är densamma medan andelen troliga negativa effekter på arbetsviljan har ökat starkt mellan de båda undersökningstillfällena.

I likhet med Break men i motsats till Morgan m. fl. fann Fields och Stanbury att de negativa effekterna på arbetsutbudet ökar med inkomsten. Personer med betydande sidoinkomster[31] befanns vara mer benägna att minska sin arbetsinsats på grund av inkomstskatten.

Breaks undersökning tydde på att personer som hade stora skulder eller liknande fasta åtaganden ("fixed commitments") inte ansåg att deras arbetsutbud hämmades av inkomstskatten. Fields och Stanbury fann i motsats till Break inte något samband mellan "fixed commitments" och uppfattningen om skatters effekter på arbetsutbudet. Men skillnaden kan bero på att de båda undersökningarna hade olika sätt att definiera "fixed commitments".

Det mest karaktäristiska för Fields och Stanburys undersökning är att så många uppgav att inkomstskatten hade hämmande effekter på arbetsinsatsen. De fann emellertid ingen statistiskt signifikant skillnad mellan antalet arbetstimmar för dem som påstod att skatterna hämmade deras arbetsutbud och dem som menade att skatterna inte påverkade arbetsinsatsen. Detta kan innebära att de negativa effekterna upplevs mest av dem som arbetar hårdast eller att skatternas effekter på arbetsutbudet är betydelselös.[32]

Fields och Stanbury redovisar följande jämförande uppdelning av skatternas effekter på arbetsutbudet i deras och Breaks studie.[33]

Tabell 3.6 Jämförelse mellan olika typer av skatteeffekter i Breaks samt Fields och Stanburys undersökning, %

Negativa effekter på arbetsinsatsen	Fields och Stanbury	Break	Skillnad
1. Avböjt erbjudanden om ytterligare arbete	18,2	47,5	–29,3
2. Begränsat ansträngningar att erhålla fler uppdrag	36,4	25,0	+11,4
3. Ändrat arbetsfördelningen inom firman	45,4	27,5	+17,9
4. Uppskjutit tidpunkten för pensionering	48,6	54,8	– 6,2
5. Ökat den dagliga arbetsinsatsen	51,4	45,2	+ 6,2

Vi ser att Fields och Stanbury liksom Break fann att urvalspersonerna ansåg att tidpunkten för pensioneringen uppsköts på grund av inkomstskatten.

3.2.12 Brown och Levin: Engelska arbetares övertid

Brown och Levin presenterade 1974 en undersökning av skatternas betydelse för engelska arbetares övertidsarbete.[34] Undersökningen baserades på intervjuer av ett urval av ca 2 000 arbetare. De intervjuade var inte medvetna om undersökningens syfte. I den första delen av intervjun nämndes inte skatter. Explicita frågor om skatter ställdes i intervjuns andra del. Metoden är alltså analog till flera av de ovan refererade undersökningarna.

[31] Sidoinkomst = annan sidoinkomst än arbetsinkomst.

[32] Break (1957) s. 546. Fields och Stanbury (1971) s. 442.

[33] Fields och Stanbury (1971) Tabell 3.

[34] Brown och Levin (1974).

I undersökningen uppgav 74 % av männen och 93 % av kvinnorna att skatterna inte påverkade deras övertidsarbete. 11 % av männen hävdade att skatterna gjorde att de arbetade mindre på övertid och 15 % uppgav den motsatta effekten. Av kvinnorna uppgav 6 % att de arbetade mindre och 2 % att de arbetade mer på grund av skatterna.

I tabell 3.7 sammanfattas några av resultaten av studien. Som framgår av tabellen skilde man också i denna studie mellan olika sannolikhet hos de angivna svaren. Som troliga betecknas alla svar om det inte fanns någon klar inkonsistens mellan de avgivna svaren. Som mycket troliga betecknas svaren sedan man dessutom sållat bort dem som uppgav sig på grund av anställningsförhållanden tvingade att arbeta mer eller mindre övertid än de önskade. Likaså sållade man bort dem som inte kunde erhålla någon övertidsersättning.

Tabell 3.7 Effekter på övertidsarbete av skatter och genomsnittligt faktiskt övertidsarbete (tim.) för olika grupper enligt studien av Brown och Levin

Demografisk grupp	Samtliga		Troliga		Mycket troliga	
	Procent av dem. grupp	Genomsnittlig faktisk övertid	Procent av dem. grupp	Genomsnittlig faktisk övertid	Procent av dem. grupp	Genomsnittlig faktisk övertid
Män						
Arbetar mindre	11	3,5	7	3,4	9	2,8[b]
Ingen effekt	74	4,2	79	4,2	69	6,2
Arbetar mer	15	9,0[b]	14	10,6[b]	22	10,6[b]
Kvinnor						
Arbetar mindre	6	0,6	3	0,9	6	0,4
Ingen effekt	93	0,7	96	0,7	91	1,3
Arbetar mer	2	2,9[b]	1	6,3[b]	3	6,3[b]
Ogifta män						
Arbetar mindre	13	2,5	8	2,8	12	2,3
Ingen effekt	77	2,2	84	2,2	75	3,5
Arbetar mer	10	3,1	8	3,8[a]	14	4,0
Gifta män utan barn						
Arbetar mindre	12	3,8	8	4,1	10	3,1
Ingen effekt	73	4,3	78	4,3	68	5,9
Arbetar mer	15	9,9[b]	14	11,3[b]	23	11,2[b]
Gifta män med barn						
Arbetar mindre	9	3,8	6	2,3[a]	6	1,8[b]
Ingen effekt	72	5,6	77	5,6	68	8,6
Arbetar mer	19	9,5[b]	17	11,2	26	11,1

[a] Signifikant på 5 % nivå.

[b] Signifikant på 1 % nivå.

Signifikanstesten bestod i att man testade om det var någon signifikant skillnad mellan övertidstimmar för dem som uppgav att de arbetar mindre eller mer på grund av skatterna och dem som uppgav att skatterna inte hade någon effekt.

I tabellen anges också huruvida det finns någon signifikant skillnad mellan de olika svarsgrupperna vad gäller antalet övertidstimmar. Vi ser att vad gäller män i gruppen "mycket troliga" finns det en statistiskt signifikant skillnad mellan dem som angivit att deras övertid påverkas av skattesystemet och dem som angivit att de inte påverkas av skattesystemet.[35]

Brown och Levin tog avvikelsen från medelvärdet för övertidstimmar mellan "mycket troliga" som hävdade att skatterna påverkade deras övertid och dem som hävdade att skatterna inte hade någon betydelse för övertiden, som mått på skatternas effekt. På så sätt fick man fram en nettoeffekt av + 0,3 övertidstimmar för män.[36] Detta svarar mot 0,75 % av det totala antalet arbetstimmar. Motsvarande kalkyl för gruppen "troliga" gav en nettoeffekt av + 0,8 övertidstimmar. Detta motsvarar 2 % av det totala antalet arbetstimmar. Brown och Levin gissar att sanningen ligger någonstans mellan dessa två uppskattningar, dvs. omkring + 1 % av det totala antalet arbetstimmar.

Man fann också i undersökningen att de intervjuade var dåligt informerade om sina marginalskatter. 33 % av de intervjuade uppgav själva att de inte visste sin marginalskatt och av de återstående var det många som överskattade sin marginalskatt. De faktiska marginalskatterna låg mellan 0 och 30 % men 28 % ansåg sig ha en marginalskatt som översteg 40 %.[37] Resultatet tyder på att de negativa effekterna på arbetsutbudet varierar med den subjektiva uppfattningen om marginalskatten.

3.2.13 Sammanfattning av resultaten av intervjuundersökningar

Man måste komma ihåg att man bör vara försiktig med att överföra resultat av intervjuundersökningen till att gälla andra länder eller andra tidpunkter. Inställningen och anpassningen till inkomstskatten kan förändras över tiden och kan variera mellan olika länder.

De grupper för vilka intervjuundersökningar genomförts har ofta valts med hänsyn till att grupperna kan förmodas vara speciellt kunniga om skattesystemet. Det kan emellertid tänkas att dessa grupper i större utsträckning än andra motiveras av icke-pekunjära faktorer i sitt arbete. Davidson (1953) har t. ex. genomfört en mycket liten intervjuundersökning med läkare för att undersöka hur deras arbete påverkades av inkomstbeskattningen. Denna grupps arbete brukar ofta anses bestämmas av icke-monetära överväganden. Resultatet av undersökningen tyder också på att beskattningen inte skulle ha någon nämnvärd effekt på arbetsutbudet. Naturligtvis kan det också tänkas att t. ex. revisorer och advokater m. fl. höginkomsttagare i stor utsträckning motiveras av andra faktorer än den monetära avkastningen.

Sammanfattningsvis kan man säga att de intervjuundersökningar som genomförts inte tyder på att beskattningen skulle ha någon allvarligt hämmande effekt på arbetsviljan. Frågan är emellertid om dessa undersökningar ger svar på politiskt intressanta frågor. Man frågar i undersökningarna hur inkomstskatten påverkar arbetsutbudet. Det är då möjligt att de intervjuade jämför med en situation där man helt avskaffar inkomstskatten. Detta är emellertid en politiskt ointressant situation om man inte samtidigt höjer någon annan skatt eller alternativt reducerar den offentliga sektorn. Först sedan man preciserat en sådan alternativ situation kan man erhålla politiskt tolkbara svar.

[35] Jfr undersökningen av Fields och Stanbury (1971) som refererats ovan. De fann ingen signifikant skillnad.

[36] Man genomförde inga kalkyler för kvinnor på grund av att övertidsarbete blir något mer diffust begrepp för dem som har deltidsarbete.

[37] Procentsifforna har beräknats från tabell II s. 844.

En del undersökningar preciserar frågorna till att gälla hur en viss skattehöjning påverkar arbetsutbudet (Chatterjee och Robinson). Även svaren på dessa frågor är svårtolkade så länge man icke preciserat den alternativa situationen. Vogels undersökning innehåller en fråga om hur individerna skulle påverkas om alla extrainkomster görs skattefria. I praktiken innebär detta ett alternativ där alla har noll i marginalskatt. Ett sådant skattesystem är naturligtvis helt omöjligt att konstruera i praktiken.

Det kan därför hävdas att de intervjuundersökningar som genomförts om inkomstskattens effekter, främst ger information om de kunskaper som olika grupper har om skattesystemets utformning och den *uppfattning* de har om hur de själva berörs av skattesystemet. Undersökningarna ger emellertid ingen direkt information som kan tjäna som beslutsunderlag för ändringar i skattesystemet vilka syftar till att stimulera arbetsutbudet.

3.3 *Övriga empiriska undersökningar*

I detta avsnitt presenteras empiriska undersökningar som syftar till att ge information som är väsentlig för att bedöma skatters effekter på arbetsutbudet, men som inte baserar slutsatserna på individernas egna *uttalanden* om skatternas effekter. De undersökningar som presenteras i detta avsnitt försöker i stället att från individernas *faktiska beteende* dra slutsatser om hur arbetsviljan påverkas av skatteändringar.

Den första undersökningen som presenteras (Rolfe och Furness) undersöker hur individerna faktiskt anpassade sin arbetstid vid en viss skatteändring. I avsnitt 3.3.2 presenteras undersökningar av en något annorlunda karaktär. I kapitel 2 visades att det var av avgörande betydelse för resultatet hur stor ändring i arbetsinsatsen som orsakades av en ändring i totalskatten (inkomsteffekten) resp. marginalskatten (substitutionseffekten). De undersökningar som presenteras i avsnitt 3.3.2 söker mäta storleken på dessa effekter genom mer eller mindre förfinade ekonometriska metoder. Avsnittet avser inte att vara en komplett översikt av denna typ av undersökningar, då denna litteratur är oerhört omfattande. Framställningen syftar i stället till att ge en förståelse för metoderna och resultatens användbarhet. Detta är av vikt för att bedöma huruvida man bör försöka initiera motsvarande undersökningar på svenskt material.

I avsnitt 3.3.3 presenteras undersökningar av effekter på arbetsinsatser av en negativ inkomstskatt. Undersökningarna baseras på faktiska experiment där man låtit olika grupper konfronteras med olika skatteskalor.

3.3.1 Rolfe och Furness: Arbetare i engelsk bomullsindustri

I en studie av 120 engelska arbetare i bomullsindustrin försöker Rolfe och Furness (1957) mäta skatteändringars effekter på arbetsincitamenten. De intervjuade inte individerna utan använde faktiska uppgifter om deras arbetsinsatser för att bedöma dels effekterna av införandet av ett källskattesystem 1944, dels effekterna av reduktionerna i inkomstskatten 1946 och 1947. Alla betalades enligt ackordsprinciper och hade möjlighet att individuellt variera produktionstakten. Rolfe och Furness jämförde de bokförda arbetsprestationerna före och efter skatteändringarna. Man kunde i under-

sökningen inte skilja mellan reducerad arbetstid och reducerad produktion per arbetstimme.

Rolfes och Furness' undersökning tycks stödja hypotesen att arbetsutbudet inte är alltför känsligt för ändringar i skattesystemet. Deras undersökningsmetod medför dock att det är svårt att skilja effekter av skatteändringar från effekter av ändringar i andra variabler som också kan påverka arbetsinsatserna.

En del intressanta resultat av undersökningen gäller tidsmönstret för skatters effekter på arbetsutbudet. När inkomstskatterna sänktes 1946 ökade arbetstimmarna för bomullsarbetarna svagt de första veckorna för att senare återgå till den tidigare nivån. De första fyra veckorna hade 60,5 % ökat och 38,7 % minskat sin arbetsinsats. Efter tio veckor arbetade 49,6 % mer och 47,1 % mindre än före skatteändringen. Bilden av ändringen i arbetsutbudet efter skattesänkningen 1947 avveck dock från den av den tidigare sänkningen. Den ursprungliga ökningen i arbetsinsatsen följdes inte av någon nedgång. Arbetsansträngningarna fortsatte att öka svagt över tiden.

Vid tidpunkten för skatteändringen, strax efter andra världskriget, rådde fortfarande knapphet på många konsumtionsvaror. Problemen med varuförsörjningen avtog dock efter hand och Rolfe och Furness menar att detta kan vara förklaringen till det annorlunda tidsmönstret för effekterna på arbetsansträngningarna av skattereduktionen 1947. Det är ju mycket möjligt att arbetet ter sig mer lockande om man har tillgång till ett mer varierat varusortiment.

Ett annat grundläggande problem för undersökningen är att en skattereduktion påverkar den totala efterfrågan i ekonomin och det är möjligt att produktionsresultatet per sysselsatt arbetare är konjunkturkänsligt. Många undersökningar tyder ju på att arbetsproduktiviteten stiger när den totala efterfrågan ökar. Detta kan bero på att det kan vara lönsamt att omfördela arbetare till mindre effektiv maskinell utrustning under en lågkonjunktur för att behålla arbetsstyrkan och undvika kostnadskrävande nyanställningar vid en konjunkturuppgång.

3.3.2 Ekonometriska studier av inkomst- och substitutionseffekter

I kapitel 2 visades att skatteändringar påverkar arbetsviljan via två typer av mekanismer. Den första mekanismen arbetar via totalskatten på individerna. En höjning i totalskatten innebär att individens disponibla inkomst vid oförändrad arbetstid minskar medan en sänkning innebär att den ökar. Detta betyder i sin tur att individen för att bibehålla sin ursprungliga konsumtionsnivå behöver arbeta mer i det första fallet och mindre i det andra. Effekten på arbetsinsatsen av en ändring i den disponibla inkomsten kallas *inkomsteffekten.*

Den andra mekanismen genom vilken skatteändringar påverkar arbetsmiljön är marginalskatten. En höjning i marginalskatten för en individ gör att avkastningen på marginella ändringar i arbetsinsatsen sjunker, vilket skapar incitament till att byta (substituera) arbete mot fritid. Omvänt verkar en minskning i marginalskatten som en höjning av nettolönen vid marginella ändringar i arbetsinsatsen vilken kan skapa en tendens till att minska fritiden

och öka arbetsinsatsen. Effekten av en ändring i avkastningen på marginella ändringar i arbetsutbudet kallas *substitutionseffekt*.

De empiriska undersökningar som presenteras i detta avsnitt försöker mäta hur individerna faktiskt anpassar sin arbetsinsats vid inkomständringar (inkomsteffekten) och hur individerna anpassar sig till ändringar i den marginella avkastningen på arbete (substitutionseffekten). Undersökningarna utgår från ett urval av familjer (individer) vilka arbetar olika mycket och har olika lönenivåer. Genom att jämföra individer med samma disponibla inkomst, men olika lön (efter marginalskatt) och se hur deras arbetsutbud skiljer sig åt härleds substitutionseffekten. Genom att jämföra individer som har samma lön (efter marginalskatt) men olika disponibel inkomst erhålls på motsvarande sätt ett mått på inkomsteffekten.

Dessa jämförelser sker på ett mer eller mindre sofistikerat sätt i olika undersökningar. Green och Tella använder sig av ett mycket enkelt sätt att mäta inkomst- och substitutionseffekterna. I andra studier som t. ex. den av Askenfelter och Heckman används mer förfinade ekonometriska metoder. Förfiningen sker på två olika sätt.

En metod innebär att man använder sig av flera förklaringsvariabler. Två individer (familjer) som har samma inkomst kan t. ex. ha olika utbildning eller yrke. Genom att jämföra individer som har samma inkomst *och* samma utbildning men olika lön härleder man substitutionseffekten. En annan metod att förfina mätningarna av inkomst- och substitutionseffekterna innebär att man utnyttjar ekonomisk teori för att begränsa de estimat man erhåller.

3.3.2.1 Green och Tella: Simulering av effekterna av en negativ inkomstskatt

Green och Tella (1969) har genomfört analys av hur införandet av en negativ inkomstskatt i USA skulle påverka den totala arbetsinsatsen.

En negativ inkomstskatt innebär att man inför en inkomstgaranti på en viss nivå. Om individen (familjen) inte har någon inkomst erhåller han en transferering motsvarande inkomstgarantin. När inkomsten ökar minskar den transferering individen erhåller. Först sedan han uppnått en viss inkomstnivå betalar han mer i skatt än han erhåller som transferering. Systemet påminner om de inkomstprövade bostadstilläggen med den skillnaden att bostadstilläggen också är beroende på bostadskostnaden.

Green och Tella använde sig av ett urval på ungefär 2 000 gifta personer som hade ett till fyra barn. Urvalet omfattade bara familjer där mannen var mellan 25 och 60 år. Vidare omfattade urvalet endast familjer med inkomster under 7 000 dollar.

Grundtanken i undersökningen var att personer som hade andra typer av inkomster än arbetsinkomster arbetade mer än de som enbart hade arbetsinkomster. På ett mycket grovt sätt estimerades inkomst- och substitutionseffekter genom att jämföra genomsnittlig arbetstid för personer med och utan icke-arbetsinkomster. Med hjälp av dessa estimat simulerade man effekterna av införandet av en negativ inkomstskatt. Inkomstgarantin (transfereringen) låg i deras experiment mellan 600 och 1 000 dollar och denna avtrappades med mellan 25 och 50 % av inkomstökningen. Slutsatsen

var att införandet av en negativ inkomstskatt skulle resultera i ungefär 12 % mindre arbetstid. Ett annat resultat var att 30 % av den ökning i låginkomsttagarnas konsumtionsmöjligheter som skulle åstadkommas genom en negativ inkomstskatt skulle tas ut i form av en ökad fritidskonsumtion.

Greens och Tellas undersökning kan diskuteras ur flera synvinklar. För det första kan förekomst av icke-arbetsinkomster vara orsakade av arbetslöshet t. ex. genom arbetslöshetsunderstöd. Detta kan medföra att en hög andel icke-arbetsinkomster kan vara orsakade av arbetslöshet (låg arbetstid), medan Greens och Tellas undersökning förutsätter omvänt orsakssamband. För det andra kan tillfälliga minskningar i arbetsutbudet t. ex. på grund av studier orsaka att en familj har låg andel arbetsinkomster. Vid en viss nivå på icke-arbetsinkomster sjunker ju andelen arbetsinkomster vid en minskning i arbetsinkomsten. Även detta leder till att en hög andel av icke-arbetsinkomster kan orsakas av en minskning i arbetsinsatsen. Detta leder också till att orsakssambandet kan vara det omvända i förhållande till Greens och Tellas förutsättning.

Det är inte unikt för Greens och Tellas undersökning att man på ovan angivet sätt kan ifrågasätta orsakssambanden när man försöker mäta hur olika faktorer påverkar beteendet. Det enda man kan registrera vid ekonometriska undersökningar är att vissa faktorer samvarierar. Själva orsakssambandet kan man inte härleda med hjälp av dessa mätmetoder.

En tredje punkt vilken innebär allvarlig kritik av Greens och Tellas undersökning är att den bara omfattar de inkomsttagare (låginkomsttagare) som erhåller ökade disponibla inkomster genom införandet av en negativ inkomstskatt. De redogör inte för hur man tänker sig att skapa samhällsekonomiskt utrymme för den negativa inkomstskatten. Man får då tänka sig att man höjer beskattningen av övriga inkomsttagare och det är då mycket möjligt att deras arbetsutbud ökar. Green och Tella bortser från denna i sammanhanget viktiga aspekt.

3.3.2.2 Rosen och Welch

En annan studie av inkomst- och substitutionseffekter har genomförts av Rosen och Welch (1971). De utgick från ett urval av gifta män mellan 25 och 65 år med hemmafru. De studerade familjerna hade inkomster understigande 10 000 dollar år 1959 och hade ett till fem barn. Urvalet delades upp på stadsbefolkning och övriga.

Deras undersökning tydde på att substitutionselasticiteten låg mellan 0,17 och 0,36 för stadsbefolkningen och mellan 0,03 och 0,14 för övriga.[38] Substitutionselasticiteten är alltså högre för storstadsbefolkningen än för övriga.

Substitutionselasticiteten anger hur stor procentuell ändring i arbetstiden som orsakas av en procentuell ändring i lönen om man tar ifrån individen så mycket att han precis kan uppnå sin ursprungliga konsumtion av varor och fritid. Substitutionselasticiteten är alltså ett mått på storleken av substitutionseffekten. En substitutionselasticitet på 0,36 innebär att arbetstiden ökar med 0,36 % vid en enprocentig ökning i lönen om hänsyn bara tas till substitutionseffekten.

Man fann också att en ökning i inkomsterna med 100 dollar reducerade

[38] Rosen och Welch (1971) Table 2.

den årliga arbetstiden med mellan 10 och 14 timmar för stadsbefolkningen och med mellan 4 och 10 timmar för övriga.

Rosen och Welch gör inget försök att använda resultaten till att beräkna effekten av skatteändringar. Deras undersökning är föredömlig så till vida att den visar hur känsliga resultaten är för den estimationsmetod som används och att resultaten kan påverkas i väsentlig utsträckning av rapporteringsfel i det statistiska materialet.

3.3.2.3 Aschenfelter och Heckman

Ett exempel på ett relativt nytt försök att estimera inkomst- och substitutionseffekter utgör den undersökning som genomfördes av Aschenfelter och Heckman (1974). Den utgår från en modell hur hushållet fördelar arbete mellan makar och tar således hänsyn till att förvärvsintensiteten för kvinnor kan påverkas av löne- och inkomständringar. Undersökningen baseras på ett urval av gifta män och kvinnor mellan 25 och 54 år.

De huvudsakliga resultaten av Aschenfelters och Heckmans undersökning är följande:

I En ökning i männens arbetsinkomster påverkar inte nämnvärt deras arbetsinsatser.
II En ökning i gifta kvinnors årslön med 1 % tenderar att öka deras arbetsinsats med ungefär 0,9 %.
III En ökning i gifta kvinnors årslön påverkar inte nämnvärt männens arbetsinsatser.
IV En ökning i männens årslön tenderar däremot att reducera kvinnornas förvärvsintensitet betydligt.

De ovan angivna resultaten tar hänsyn till såväl inkomst- som substitutionseffekter av ändringar i årslönen. Aschenfelter och Heckman presenterar också beräkningar av inkomst- och substitutionseffekter. Dessa beräkningar gav följande resultat.

I Substitutionseffekten av en ökning i avkastningen på arbete är betydligt högre för kvinnor än för män. Substitutionselasticiteten för män är 0,06 medan den är 1,15 för kvinnor.
II Inkomsteffekten tenderar att minska förvärvsaktiviteten för kvinnor betydligt mer än för män.

3.3.2.4 Tabellmässig översikt av några ekonometriska undersökningar

För att ge en någorlunda överskådlig översikt av några av de undersökningar som syftar till att belysa storleken på inkomst- och substitutionseffekter ges i detta avsnitt följande tabellmässiga presentation.[39] Det bör emellertid noteras att, eftersom de olika undersökningarna använt olika metoder och definitioner, tabellen delvis är missledande därigenom att estimaten inte är helt jämförbara.

Substitutionselasticiteterna för män är som framgår av tabellen oftast under 0,20. Detta gäller emellertid inte de beräkningar som gjorts av Kalachek

[39] Tabellen är hämtad från "Theoretical and Empirical Aspects---" (1975) s. 85–86.

och Raines. De har också använt väsentligt annorlunda estimationsmetoder än de andra.[40]

Kalacheks och Raines studie fick också flera estimat för kvinnors inkomst- och substitutionseffekt som stred mot resultaten från ekonomisk teori. Skillnaden mellan deras resultat och andra resultat i tabell 3.8 kan bero på att deras studie gäller låginkomsttagare. Beteendet för låginkomsttagare kan vara väsentligt annorlunda än för övriga inkomsttagare.[41]

Tabell 3.8 Några estimat av inkomst- och substitutionseffekter

Författare	Årtal för datamaterial	Population	Substitutionselasticitet	Inkomsteffekt
Rosen och Welch	1960	Män i ålder 25–65 år	0,17 till 0,36 för stadsbefolkning 0,03 till 0,14 för övriga	0,10 till 0,14 för stadsbefolkning 0,04 till 0,10 för övriga
Kalachek och Raines	1965	Ålder 24–61 år låginkomsttagare		
		Män	0,86	–0,25
		Kvinnor	0,76 till 1,07	–0,09 till 0,12
Cohen, Lerman och Rea	1967	Män 22–54 år	0,0	0,0 till –0,06
Aigner	1967	Män under 61 år	0,059	0,004
Hall	1967	20–59 år Stadsbef.		
		Män	0,0 till 0,02	–0,05 till –0,20
		Gifta kv.	0,6 till 2,0	–0,0 till –0,45
Greenberg och Kosters	1967	Män under 61 år	0,20	–0,10
Aschenfelter och Heckman[a]	1960	Ålder 25–54 år		
		Män	0,06	–0,10
		Kvinnor	1,15	–0,89

[a] Estimaten gäller för förvärvsintensitet.

[40] Ibid s. 72 ff.

[41] Substitutionselasticiteternas storlek är beroende på den lönenivå för vilken den beräknas. Rosens och Welchs studie visar också att estimaten för substitutionselasticiteterna kan vara mycket känsliga för formen på regressionsekvationen.

Vi ser också att Halls undersökning givit resultat som liknar Aschenfelters och Heckmans på det sättet att substitutionselasticiteten är betydligt högre för män än för kvinnor.

I USA har man i samband med diskussion av införande av en negativ inkomstskatt använt estimaten av inkomst- och substitutionseffekter för att simulera effekterna av en negativ inkomstskatt på arbetsinsatserna. Greenbergs och Kosters kalkyler tydde på att införandet av en negativ inkomstskatt inte skulle åstadkomma någon avsevärd minskning i arbets-

utbudet för de fattiga i USA.[42] Deras undersökning tar dock inte hänsyn till effekterna på arbetsutbudet av den skattehöjning som erfordras för att finansiera ökade transfereringar till de fattiga. Det är mycket möjligt att en kalkyl över ändringen i det totala arbetsutbudet skulle resultera i en nettoökning.[43]

3.3.2.5 Experiment med negativ inkomstskatt i USA

Presentation av experimenten

En negativ inkomstskatt består som ovan nämnts i en grundtransferering som tillfaller den som inte har några inkomster och som sedan avtrappas med en viss procentsats av inkomsten. Denna procentsats har i princip samma innebörd som en marginalskatt.

I USA har man i experimentsyfte givit familjer möjlighet att erhålla "negativ inkomstskatt". I New Jersey och Pennsylvania valde man i fem städer slumpmässigt ut 1 359 låginkomsttagarfamiljer som delades upp på en experimentgrupp och en kontrollgrupp. I samtliga familjer var det manliga familjeöverhuvudet mellan 20 och 58 år. Man delade upp experimenturvalet i olika grupper vilka konfronterades med olika grundtransfereringar och olika procentsatser för avtrappning av transfereringen vid inkomstökningar.[44] Antal familjer i olika experimentgrupper framgår av tabell 3.9.

Tabell 3.9 Antal familjer i olika experimentgrupper i New Jersey och Pennsylvaniaexperimenten med negativ inkomstskatt

Grundtransferering i procent av "the poverty line"	30 % av inkomsten	50 % av inkomsten	70 % av inkomsten
125	–	138	–
100	–	77	86
75	100	117	85
50	46	76	–

"The poverty line" berodde på familjestorleken och var år 1968 i dollar: 2 000 (2 pers.), 2 750 (3 pres.), 3 300 (4 pers.), 3 700 (5 pers.), 4 050 (6 pers.), 4 350 (7 pers.), 4 600 (8 och flera).

Experimentet varade i tre år. Man hade dock vissa "problem" med att samhällets sociala insatser ökade under tiden vilket gjorde att vissa familjer avbröt experimentet.

När man granskar resultatet av experimentet bör man observera tre egenskaper hos detta experiment som kan ha betydelse för resultatet.

I Experimentet gällde endast låginkomsttagare.
II Experimentet varade endast en kortare tid.
III Familjerna visste att de var observerade.

Först redogörs för betydelsen av dessa olika egenskaper.

[42] "Theoretical and Empirical Aspects---" (1975) s. 71.

[43] Se även Green och Tella avsnitt. 3.3.2.1.

[44] I Journal of Human Resources Nr 2 1974 finns ett antal artiklar som sammanfattar olika resultat av dessa experiment.

I Endast låginkomsttagare

Experimentet omfattade bara familjer med låg inkomst, vilka samtliga erhöll inkomsttillskott. Eftersom experimentet hade så litet omfång bortsåg man från hur det finansierades. Detta innebär att man endast studerade den grupp som fick ökade disponibla inkomster och ökade marginalskatter, vilket i sin tur innebär att *experimentet endast omfattade den grupp för vilken både inkomst- och substitutionseffekten verkar för ett minskat arbetsutbud.*

II Kort varaktighet

Eftersom transfereringarna bara erbjöds urvalsfamiljerna under tre år blev det fördelaktigt för familjerna att förlägga eventuella studier och annan ledighet till experimentåren. Detta skapar alltså en substitutionseffekt mellan olika tidsperioder.

Det kan också diskuteras hur *tillfälliga* inkomstökningar påverkar arbetsutbudet. Å ena sidan kan det tänkas att individerna inte varierar sitt arbetsutbud vid tillfälliga inkomstökningar, vilket skulle skapa en tendens till mindre effekter på arbetsutbudet vid experimentet än vid ett definitivt införande av en negativ inkomstskatt. Å andra sidan kan det tänkas att konsumtionskraven endast långsamt anpassas uppåt vid inkomstökningar, vilket kan tala för att effekten av en permanent negativ inkomstskatt på arbetsutbudet inte är mindre än vid experimenttillfället.[45]

III Familjerna visste att de var observerade

Deltagarna i USA-experimenten visste att de var observerade och detta kan ha påverkat resultaten av experimenten. För det första kan det tänkas att observationen medförde att man tvekade att bete sig på ett sätt som stred mot vissa sociala konventioner. Kanske verkade detta hämmande på en eventuell minskning i arbetsutbudet. För det andra kan det tänkas att de kände att samhället brydde sig om dem påverkade beteendet.[46] Kanske verkade detta stimulerande på arbetsutbudet.

Resultat av experimenten

I tabell 3.10 redovisas resultaten av experimenten vad gäller effekter på arbetsutbudet för olika grupper av gifta män.[47]

Tabell 3.10 Förvärvsintensitet och antal arbetstimmar för gifta män i kontrollgrupp och experimentgrupp vid experimenten med negativ inkomstskatt i New Jersey och Pennsylvania

	Förvärvsintensitet	Antal arbetstim./vecka
Medelvärde kontrollgrupp (a)	94,3	34,8
Medelvärde experimentgrupp (b)	94,0	32,9
Absolut skillnad (b)–(a)	–0,3	–1,9
Procentuell skillnad	–0,3	–2,6

[45] Jfr Rolfe och Furness avsnitt 3.3.1.

[46] Om denna s. k. Hawthorne-effekt se t. ex. Schein 1965 s. 17.

[47] Rees (1974). Table 6.

Av tabellen framgår att experimentgruppen hade lägre förvärvsintensitet och lägre arbetstid än kontrollgruppen. Dessa resultat gällde enbart den "vita" befolkningen. För svarta fann man t. ex. att arbetstiden för experimentgruppen var högre än för kontrollgruppen. Sammanfattningsvis gäller dock för alla befolkningskategorier att de observerade skillnaderna för gifta män var små och inte statistiskt signifikanta.[48]

För gifta kvinnor blev dock resultatet radikalt annorlunda. Detta visas i tabell 3.11.[49]

Tabell 3.11 Förvärvsintensitet och antal arbetstimmar för gifta kvinnor i kontrollgrupp och experimentgrupp vid experimenten med negativ inkomstskatt i New Jersey och Pennsylvania

	Förvärvs-intensitet	Antal arbets-tim./vecka
Medelvärde kontrollgrupp (a)	20,1	4,5
Medelvärde experimentgrupp (b)	13,4	3,1
Absolut skillnad (b)–(a)	– 6,7[a]	– 1,4
Procentuell skillnad	–33,2	–30,6

[a] Signifikant på 95 procents nivå.

Vi ser att för gifta kvinnor gäller att förvärvsintensiteten var markant lägre för experimentgruppen än för kontrollgruppen. Förvärvsintensiteten var 33,2 % lägre för experimentgruppen och denna skillnad var statistiskt signifikant.

Resultaten tyder alltså på att den negativa inkomstskatten skulle leda till en *avsevärd reducering i förvärvsintensiteten för gifta kvinnor*. Det bör dock noteras att det för undersökningspopulationen gällde att gifta kvinnors deltagande i arbetskraften varierade starkt över tiden. Detta tillsammans med experimentets tillfälliga karaktär, talar för att experimentet medförde tidigareläggning av planerad barnledighet, studier m. m.

För familjerna som helhet sammanfattas resultaten av experimentet i tabell 3.12.[50]

Tabell 3.12 Antal personer i arbetskraften och antal arbetstimmar per vecka för familjer i kontrollgrupp och experimentgrupp vid experimenten med negativ inkomstskatt i New Jersey och Pennsylvania

	Antal i arbetskraften	Antal arbets-tim./vecka
Medelvärde kontrollgrupp (a)	1,49	46,2
Medelvärde experimentgrupp (b)	1,34	40,0
Absolut skillnad (b)–(a)	–0,15[a]	– 6,2[a]
Procentuell skillnad	– 9,8	–13,4

[a] Signifikant på 99 procents nivå.

Vi ser att effekten på familjens arbetsinsats var kraftig och statistiskt signifikant.

Rees anger att minskningen i arbetsinsatsen skulle innebära en stats-

[48] Ibid. s. 175.

[49] Ibid. Table 7.

[50] Ibid. Table 8.

finansiell merkostnad på mellan 5 och 10 % i jämförelse med om arbetsinsatsen inte påverkades.[51] Man bör emellertid som ovan påpekats vara medveten om att studien bara omfattar de personer som erhåller ökade disponibla inkomster vid införandet av en negativ inkomstskatt. I kalkylerna har därför inte tagits hänsyn till hur man skapar samhällsekonomiskt utrymme för ökade disponibla inkomster åt de fattiga. Det är mycket möjligt att andra grupper ökar sitt arbetsutbud på grund av en ökad beskattning och att man således kan få en ökning i det totala arbetsutbudet om man inför en negativ inkomstskatt.

4 Sammanfattande kommentarer

I denna rapport har givits en översikt av det forskningsarbete som genomförts i syfte att belysa skatternas effekter på arbetsviljan. Först presenterades de slutsatser som kan erhållas med hjälp av teoretisk analys. Därefter presenterades en del empiriska undersökningar som syftar till att mäta skatternas effekter på arbetsviljan.

I den teoretiska analysen visades att man måste fastställa vilken alternativ utformning man tänker sig av skattesystemet och de offentlig utgifterna innan man kan fastställa vilka effekter skatterna har på arbetsviljan. Detta bör vara en självklar sak, men glöms ofta bort i diskussioner om skatters incitamentseffekter. Vi fann att en hanterlig och intressant utgångspunkt vid studier av skatters effekter på arbetsviljan var att jämföra alternativa utformningar av skattesystem som var lika kontraktiva från finanspolitisk synpunkt.

Vid analysen av alternativa utformningar av skattesystem fann vi att man inte erhåller entydiga resultat vad angår skatters effekter på arbetsviljan. För vissa grupper tenderar arbetsviljan att öka och för andra tenderar den att minska.

Effekten på arbetsviljan kan uppdelas i två typer av effekter. *Inkomsteffekten* är effekten av att den totala skatt en viss individ eller grupp betalar ändras. Det finns anledning att tro att inkomsteffekten på arbetsutbudet är negativ i betydelsen att en ökning i de disponibla inkomsterna minskar arbetsviljan. Vi såg i den teoretiska analysen att inkomsteffekten av skatteändringar gick åt olika håll för olika grupper och att man inte enbart med hjälp av teoretisk analys kan avgöra nettoeffekten på det totala arbetsutbudet.

Arbetsutbudet påverkas också genom att skatteomläggningar påverkar lönsamheten av att ändra arbetsutbudet. Denna effekt kallas *substitutionseffekten*. Analysen utgick från att substitutionseffekten var positiv i betydelsen att om lönsamheten att öka arbetsinsatsen steg så medförde detta en tendens till ett ökat arbetsutbud. Av analysen framgick att även substitutionseffekten av skatteändringar tenderar att verka åt olika håll för olika grupper.

Resultaten av den teoretiska analysen är således att man inte enbart med hjälp av teoretisk analys kan säga om ändringar i skattesystemet ökar eller minskar arbetsviljan totalt i samhället. Skatteändringar leder till effekter som går åt olika håll för olika grupper. Detta innebär dock inte att en teoretisk

[51] Ibid. s. 179.

analys är onödig eller oanvändbar. Teoretisk analys hjälper till att klargöra begrepp och problemställningar och underlättar därigenom diskussion, samt utgör en god grund för empiriska undersökningar. Vissa slutsatser av den teoretiska analysen skall här poängteras.

1. En första förutsättning för analys av skattens effekter är att man preciserar vilken alternativ utformning man tänker sig av skattesystemet. Detta bör som nämnts vara en självklarhet, men brist på insikt om denna självklarhet fördunklar ofta skattediskussioner och förtar värdet av en del annars ambitiösa empiriska undersökningar.
2. Marginalskatteproblemen kan ej separeras från frågan vilka totala skatter som betalas i olika inkomstlägen. Sänker man marginalskatten i ett visst inkomstintervall måste man höja den i något annat intervall. Detta innebär att man inte kan sänka marginalskatten för alla, om man inte minskar den offentliga sektorn. Vidare visades att marginalskatteändringar leder till ändringar i de totala skatter som betalas i olika inkomstlägen. Man kan säga att marginalskatterna är ett uttryck för de fördelningspolitiska ambitionerna. Att marginalskatterna är höga i vissa inkomstlägen är ett uttryck för att de totala skatter som betalas vid låga inkomstnivåer är små. Det är därför felaktigt att utpeka marginalskatter som något som är enbart av ondo. Ändå talar man ofta om att låginkomsttagarna sitter fast i "skatte- och bidragssaxen" genom att de skatteökningar och bidragsminskningar de erhåller vid en ökad arbetsinkomst tar i anspråk en så stor del av deras inkomstökning. Man ger därvid intryck av att låginkomsttagarna missgynnas av skatte- och bidragssystemet. Man bortser då ofta från att anledningen till att marginaleffekten är så hög, är att man vid utformningen av skatte- och bidragssystemet velat omfördela inkomster från hög- till låginkomsttagare. Detta medför att man måste ta igen de låga skattebetalningarna för låginkomsttagare genom att låta skattebetalningarna stiga snabbt med inkomsten.
3. Den teoretiska analysen visade att det inte finns något entydigt samband mellan progressivitet och arbetsincitament. Man kan således inte fastställa hur en ökning i progressiviteten påverkar arbetsviljan.
4. En övergång från en inkomstskatt till annan typ av beskattning leder heller inte till entydiga effekter på arbetsutbudet. I den teoretiska analysen ställs man inför likartade problem som vid analys av ändringar i inkomstbeskattningen.
5. Det är inte alltid önskvärt att genomföra ändringar i beskattningen som leder till ett ökat arbetsutbud. Önskemål om ett ökat arbetsutbud kan stå i motsatsställning till målen för den offentliga sektorn och till de fördelningspolitiska målen.

Med hjälp av enbart teoretisk analys kan man således inte avgöra nettoeffekter på arbetsutbudet av olika skatteändringar. Lösningen på detta problem är naturligtvis att försöka uppskatta styrkan i de olika motverkande effekterna på arbetsutbudet, för att på så sätt försöka få ett mått på nettoeffekten på det totala arbetsutbudet i ekonomin. I kapitel 3 presenterades några empiriska undersökningar som syftade till att mäta styrkan i dessa olika effekter.

I intervjuundersökningar försöker man genom direkta frågor till olika individer avgöra hur skattesystemet påverkar deras arbetsutbud. De intervjuundersökningar som genomförts har gällt skilda tidpunkter, länder och grupper. Bland annat skatternas andelar av inkomsten är olika i de olika undersökningarna, varför svaren inte är helt jämförbara mellan undersökningarna. Även frågemetoderna skiljer sig åt mellan de olika undersökningarna. Med dessa reservationer i åtanke vågar vi dock säga att intervjuundersökningarna inte tyder på att skatterna skulle ha någon avsevärt hämmande effekt på arbetsviljan. Tvärtom pekar en del undersökningar som t. ex. Browns och Levins undersökning på att skattesystemet leder till en ökning i arbetsinsatsen.

Intervjuundersökningar tyder också på att kunskaperna om skattesystemet ofta är bristfälliga, varför effekter av olika ändringar i skattesystem kanske påverkas mindre av den faktiska utformningen av ändringen än av vad individerna tror om ändringen.

Ett allvarligt problem med de flesta intervjuundersökningar som genomförts är emellertid att man inte specificerar den alternativa utformning man tänker sig av skattesystemet när man frågar efter beskattningens effekter på arbetsinsatsen. Som framgick av den teoretiska analysen måste man tänka sig en alternativ utformning av skattesystemet innan man kan tala om dess effekter. I intervjuundersökningar har man ofta låtit var och en mer eller mindre medvetet bestämma jämförelsesituationen, varför man inte vet vilken jämförelsesituation de använt. Detta innebär i sin tur att man inte vet vilken fråga intervjupersonerna besvarar när de anger hur deras arbetsutbud påverkas av skattesystemet. Det finns också anledning att misstänka att det använda jämförelsealternativet är ointressant från ekonomisk politisk synpunkt.

Andra empiriska undersökningar försöker mäta skatternas effekter på arbetsutbudet genom att studera hur individen faktiskt varierar sin arbetsinsats under olika situationer. Rolfe och Furness studerade t. ex. hur arbetare i engelsk bomullsindustri ändrade sin arbetsinsats vid de skattesänkningar som genomfördes 1946 och 1947. Undersökningen tyder på att åtminstone skattesänkningen 1947 ledde till en viss ökning i arbetsinsatsen. Det är dock mycket troligt att effekterna på arbetsviljan i själva verket var effekterna av ett ökat varusortiment efter kriget. Vidare är det svårt att urskilja i vilken utsträckning effekterna på arbetsviljan beror på konjunkturella faktorer.

En del av de ekonometriska undersökningar som presenterades i kapitel 3 har försökt att direkt mäta inkomst- och substitutionseffektens storlek för olika grupper. Metoderna varierar mellan olika grupper och mycket tyder också på att resultaten kan vara mycket känsliga för de använda ekonometriska metoderna. Vissa undersökningar tyder dock på att gifta kvinnors arbetsutbud kan vara mer känsligt än männens för skatteändringar. Detta resultat erhölls också vid de experiment med negativ inkomstskatt som genomförts i USA. I dessa experiment minskade kvinnornas förvärvsinsatser avsevärt för experimentgrupperna. För män erhölls dock inte någon statistiskt signifikant effekt på arbetsutbudet. Resultatet kan dock bero på att experimentet varade endast en kort tid så att det lönade sig att tidigarelägga barnledighet till experimentperioden. Om det i praktiken skulle vara så att gifta kvinnors arbetsinsats är mer känslig för ändringar i beskattningen än

männens, är det heller inte säkert att detta är ett stabilt mönster. När utvecklingen går mot att gifta kvinnor betraktas (och betraktar sig) som ett reguljärt inslag på arbetsmarknaden är det mycket möjligt att olikheter mellan männens och kvinnornas beteenden i dessa avseenden ändras. En intressant fråga är dock om man kan och önskar använda skattesystemet i ökad utsträckning för att påskynda utvecklingen mot ökad förvärvsfrekvens för gifta kvinnor. Detta skulle i så fall tala för att man använde möjligheterna att göra skatter och bidrag beroende av förvärvsarbete för gifta kvinnor. Detta är ju möjligheter som redan utnyttjats i viss utsträckning. Det kan också tänkas att ett starkt progressivt skattesystem ökar förvärvsfrekvensen för gifta kvinnor genom att det blir lönsamt att de börjar förvärvsarbeta jämfört med att mannen höjer sin inkomst. Detta är förmodligen en viktig effekt vilken man bör uppmärksamma när man diskuterar ändringar i beskattningens progressivitet.

Avslutningsvis återvänder vi till den fråga som ställdes i inledningen: – Är det möjligt att revidera det nuvarande skattesystemet på basis av den kunskap man har om samband mellan arbetsvilja och skatter, så att man erhåller ett skattesystem som i större utsträckning stimulerar människor att arbeta? Tyvärr måste svaret på denna fråga bli nekande. Det återstår ännu mycket forskningsarbete innan man erhåller någorlunda säkra slutsatser om beskattningens incitamentseffekter. Det är heller inte möjligt att inom den tidsram som gäller för 1972 års skatteutredning avsevärt förbättra kunskapsnivån när det gäller incitamentseffekterna. Det vore dock önskvärt att ett resultat av skatteutredningarna kunde bli en planmässig satsning på forskning rörande beskattningens effekter för att skapa kunskaper som kan ligga till grund för framtida skatteutredningars arbete.

Litteratur

Aigner, D.J., (1973): "An Appropriate Econometric Framework for Estimating A Labour Supply Function from the SEO File" (IRP discussion paper 153–173)

Aschenfelter, O. och Heckman, J.: "The Estimation of Income and Substitution Effects in a Model of Family Labor Supply", *Econometrica* 1974 sid. 73–85

Barlow, R.: "The Effects of Income Taxation on Work Choices" *Study No 4 for the Royal Commission on Taxation,* Ottawa 1967

Barlow, R., Brazer, H.E. och Morgan, J.N.: "A Survey of Investment Management and Work Behavior Among High-Income Individuals", *American Economic Review* Papers and Proceedings, 1965 sid. 252–264

Barlow, R., Brazer, H.E. och Morgan, J.N.: *Economic Behavior of the Affluent,* Washington 1966

Baumol, W.J.: "An Overview of the Results on Comsumption, Health and Social Behavior", *Journal of Human Resources* 1974 sid. 253–264

Break, G.F.: "Income Taxes and Incentives to Work", *American Economic Review,* 1957 sid. 529–549

Brown, C.V. och Levin, E.: "The Effects of Income Taxation on Overtime: The Results of a National Survey", *Economic Journal* 1974, sid. 833–848

Cain, G.C., Nicholson, W., Mallar, C.D. och Wooldridge: "The Labor-Supply Response of Married Women, Husband Present", *Journal of Human Resources* 1974 sid. 201–222

Chatterjee, A. och Robinson, J.: "Effects of Personal Income Tax on Work Effort: A Sample Survey", *Canadian Tax Journal,* 1969 sid. 211–220

Cohen, M.S., Rea, S.A. och Lerman, R.I.: "A Micro-Model of Labor Supply", *U.S. Bureau of Labor Statistics, Staff Paper 4.* Washington 1970

Davidson, R.: "Income and Incentive: The Doctor's Viewpoint", *National Tax Journal* 1953 sid. 293–297

Fields, D.B. och Stanbury, W.T.: "Incentives, Disincentives and the Income Tax – Further Empirical Evidence", *Public Finance* 1970 sid. 281–318

Fields, D.B. och Stanbury, W.T.: "Income Taxes and Incentives to Work: Some Additional Empirical Evidence", *American Economic Review* 1971 sid. 435–443

Franzén, T., Lövgren, K. och Rosenberg, I.: "Skatters och offentliga utgifters effekter på inkomstfördelningen – en teoretisk och empirisk studie", Stockholm 1976

Gensemer, B.L., Lean, J.A. och Neenan, W.B.: "Awareness of Marginal Income Tax Rates among High-Income Taxpayers" *National Tax Journal* 1965 sid. 258–267

Green, C. och Tella, A.: "Effects of Nonemployment Income and Wage Rates on the Work Incentives of the Poor" *Review of Economics and Statistics* 1969 sid. 399–418

Greenberg, D.H. och Kosters, M., Income Garantees and the Working Poor: The Effect of Income Maintenance Programs on the Hours of Work of Male Heads, Rand Publication No. R-579-OEO, 1970

Grubel, H.G. och Edwards, D.R.: "Personal Income Taxation and the Choice of Professions" *Quarterly Journal of Economics* 1964 sid. 158–163

Kalachek, E.D. och Raines, F.Q., "Labor Supply Of Lower Income Workers" i *President's Commission on Income Maintenance Programs, Technical Studies* Washington 1970

Kosters, M. "Effects of an Income Tax on Labour Supply" i *The Taxation of Income from Capital* redigerad av Harberger, A.C. och Bailey, M.J. Washington 1969

Morril, W.A.: "Introduction" *Journal of Human Resources* 1974 sid. 156–157

Musgrave, R.: *Theory of Public Finance* 1959

Musgrave, R. och Thin, T.: "Income Tax Progression 1929–48" *Journal of Political Economy* 1948 sid. 498–514

Rees, A.: "An Overview of the Labor-Supply Results" *Journal of Human Resources* 1974 sid. 158–180

Rolfe, S.E. och Furness, G.: "The Impacts of Changes in Tax Rates and Methods of Collection on Effort", *Review of Economics and Statistics* 1957 sid. 394–401

Rosen, S. och Welch; F.: "Labour Supply and Income Distribution" *Review of Economics and Statistics* 1971 sid. 278–282

Royal Comission on the Taxation of Profits and Income, Second Report. Cmnd 9105 Appendix 1 London 1954

Sanders, T.H.: *Effects of Taxation on Executives* Boston 1951

Sandford, C.T.: *Economics of Public Finance* London 1969

SOU 1970:25, Aspirationer, möjligheter och skattemoral

Watts, W.H., Avery, R., Elesh, D., m. fl.: "The Labor-Supply Response of Husbands"' *Journal of Human Resources* 1974, sid. 181–199

Vogel, J.: "Taxation and Public Opinion In Sweden: An Interpretation of Recent Survey Data", *National Tax Journal* 1974 sid. 499–513

Theoretical and Empirical Aspects of the Effects of Taxation on the Supply of Labour, OECD Paris 1975

Bilaga 3 Sammanställning av remissyttranden över SOU 1976:62

Efter remiss har yttrande över rapporten avgetts av riksförsäkringsverket (RFV), statskontoret, statistiska centralbyrån (SCB), bankinspektionen, riksrevisionsverket (RRV), riksskatteverket (RSV), konjunkturinstitutet, kammarrätten i Stockholm, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Skaraborgs län, Centralorganisationen SACO/SR, Föreningen Auktoriserade revisorer (FAR), Föreningen Sveriges kommunala taxeringsrevisorer, Kooperativa förbundet (KF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Pensionärernas riksorganisation (PRO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska bankföreningen, Svenska företagares riksförbund, Svenska kommunförbundet, Svenska revisorsamfundet (SRS), Svenska försäkringsbolags riksförbund, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges föreningsbankers förbund, Sveriges grossistförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO), Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges villaägareförbund, Taxeringsnämndsordförandenas riksförbund (TOR), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och datainspektionen.

Yttranden har överlämnats av länsstyrelsen i Stockholms län från Stockholms läns landsting, Stockholms kommun och lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi samt av LO från Svenska kommunalarbetareförbundet.

LRF har som svar på remissen åberopat ett yttrande från Lantbrukarnas skattedelegation och SAF, Svenska bankföreningen, Sveriges grossistförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund, Svenska försäkringsbolags riksförbund samt SHIO ett yttrande från Näringslivets skattedelegation. De två senare har därjämte avgett egna yttranden.

1 Allmänt om den progressiva utgiftsskatten

Endast ett fåtal remissinstanser har berört frågan om konsumtionen eller inkomsten utgör den lämpligaste grunden för beskattning. Bland dessa är *LRF,* som instämmer i den bedömning som gjorts i rapporten att konsumtionen kan betraktas som en bättre grund för skatteuttag än inkomsten, förutsatt att de som har en påtvingad hög konsumtion kan kompenseras härför. Även *Näringslivets skattedelegation* förklarar sig kunna på det teoretiska planet i stort ansluta sig till de synpunkter som framförts i rapporten då det gäller frågan varför en progressiv utgiftsskatt bör väljas före en progressiv

inkomstskatt. Man pekar vidare på att svaret på frågan bl. a. sammanhänger med vilken fördelningspolitisk målsättning man har med skattesystemet, hur man ser på önskvärdheten av förmögenhetskoncentration etc. Även *Sveriges villaägareförbund* anser att åtskilliga förhållanden talar för att beskattningen i större utsträckning än för närvarande bör knytas till konsumtionen i stället för till inkomsten, även om avsteg härifrån kan behöva göras av sociala och fördelningspolitiska skäl. Däremot ställer sig *TOR* frågande till tanken att beskatta konsumtionsutgifterna direkt hos konsumenten genom en årlig avstämning. Det torde, enligt TOR, vara mer praktiskt, enklare och billigare samt mindre integritetskänsligt att beskatta konsumtionen genom indirekt beskattning. *FAR* anser att den progressiva utgiftsskatten starkt minskar möjligheterna för en person att genom olika typer av kringgåendetransaktioner få en högre konsumtion än den beskattningsbara inkomsten ger uttryck för. Även *Svenska kommunförbundet* anser att det bör vara möjligt att åstadkomma en rättvisare beskattning just genom att skattebelägga den konsumtion som med nuvarande inkomstskatteregler kan ske med obeskattade medel eller med lågt beskattade inkomster.

Beträffande kombinationen av progressiv utgiftsskatt och proportionell inkomstskatt anser *Sveriges advokatsamfund* att det är otillfredsställande att utgiftsskatten inte utgör ersättning för utan endast komplement till en proportionell inkomstskatt. Likartade synpunkter framförs av bl. a. *FAR, Svenska kommunförbundet* och *Sveriges villaägareförbund. Kammarrätten i Stockholm* befarar att varken skattebetalarna eller skatteadministrationen skulle orka med att hantera även en progressiv utgiftsskatt. *LO* anför att svåröverskådligheten ökar genom att ett komplicerat system läggs till det redan komplicerade inkomstskattesystemet. Man menar att den som kan planera sin ekonomi – härför krävs bl. a. tillräckliga kunskaper om skattesystemet – kommer att gynnas i mycket hög grad. LO anser därför att utgiftsskattesystemet tillämpat för alla skulle riskera att öka skatteorättvisorna. *TCO* anser att det främst är önskvärt med en förenkling av vårt nuvarande skattesystem.

LRF instämmer i rapportens uttalande att förenklingar i inkomstskattesystemet skulle kunna göras vid införande av utgiftsskatten. *Näringslivets skattedelegation* anser att en skatteomläggning enligt rapporten kan beräknas avlägsna mycket av de negativa verkningarna av nuvarande progressivitet inom inkomstbeskattningen och därigenom ta bort det marginalskattetänkande skattskyldiga nu har. Man anser vidare att om progressiviteten i inkomstskattesystemet avskaffas torde vissa möjligheter föreligga att radikalt förenkla reglerna om beräkning av inkomst. *Svenska kommunförbundet* anser att motiven för det kompensationstänkande för marginalskatter som nu torde finnas vid avtalsuppgörelser på arbetsmarknaden sannolikt skulle bli väsentligt svagare i ett system med utgiftsskatt.

2 Redovisningsteknik

I rapporten uttalas att den relativt utförliga redovisning, särskilt vad gäller banksparande och innehav av fastigheter och aktier, som redan förekommer i förmögenhetsdeklarationen också räcker för utgiftsskattens del som re-

dovisning och kontroll av förmögenhetsmassan och av att inga förändringar sker däri utan skattepåföljd. Detta medför, enligt rapporten, att det enda tillkommande momentet vad angår sparande och skulder som behövs är redovisning av bruttoförändringarna i förmögenhetens sammansättning. Skattskyldigs innehav av bilar, båtar etc. är ej föremål för redovisning. I rapporten uttalas vidare att en utbyggnad av den kontantredovisning, som redan till viss del förekommer vid taxeringen till inkomstskatt, till att för utgiftsskatten gälla samtliga förvärvskällor kan åstadkommas relativt lätt och är helt tillräcklig för att det tillsammans med förmögenhetsredovisningen skall vara möjligt att uppnå en tillfredsställande redovisning för taxering till utgiftsskatt. Inga andra uppgifter än sådana som finns i existerande inkomst- och förmögenhetsdeklarationer eller lätt tillgängliga i den skattskyldiges deklarationsunderlag skall behöva efterfrågas.

Mot rapportens uppfattningar i denna del reser bl. a. *kammarrätten i Stockholm, TOR* och *länsstyrelsen i Stockholms län* invändningar. *TOR* menar att den nu gällande lagstiftningen om förmögenhetsskatt inte är någon särskilt god utgångspunkt för ett nytt skattesystem. *RSV* understryker att den rättsliga regleringen av förmögenhetsbeskattningen i dess nuvarande delvis föråldrade utformning och ineffektiva tillämpning inte kan läggas till grund för en ny beskattningsform. Förmögenhetsbeskattningen behöver, enligt RSV, ses över noga före en övergång till utgiftsskatt, där alla skattskyldiga måste redovisa sin förmögenhet och där förmögenhetsförändringarna är av avgörande betydelse för beskattningen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* erinrar om att reglerna om förmögenhetsbeskattningen i flera avseenden är otidsenliga, vilket även visat sig i många fall vid genomförande av konventionella kontantberäkningar.

3 Gränsdragningen mellan sparande och konsumtion

Med utgångspunkt i vad som är samhällsekonomiskt och socialt önskvärt samt tekniskt möjligt att kontrollera definieras i rapporten avdragsgillt sparande som bank- och annat likvärdigt sparande, aktie-, obligations- och övrigt värdepappersparande, försäkringssparande, investeringar i fastigheter, bostadsrätter och företag samt utlåning. Alla andra utgifter behandlas i rapporten som konsumtion, för vilken avdrag ej medges. Avdrag erhålles således inte för investeringar i kapitalvaror, konst, antikviteter eller andra placeringsobjekt, vilka investeringar får bestridas med beskattade medel på samma sätt som sker i dag. Av kontrolltekniska skäl undantas sparande i kontanta tillgångar från avdragsrätt.

Endast ett fåtal remissinstanser har uttalat sig om gränsdragningen. Ingen har riktat direkta invändningar mot den. *RSV* delar uppfattningen att gränsdragningen mellan sparande och konsumtion av praktiska skäl måste definieras negativt, dvs. att allt som inte uttryckligen betecknas som avdragsgillt sparande behandlas som konsumtion. *Föreningen Sveriges kommunala taxeringsrevisorer* pekar på att speciella problem uppstår när det gäller privatutlåning, dess verifiering och avdragsgillhet.

4 Investeringar i kapitalvaror

I rapporten påpekas att i ett system med progressiv utgiftsskatt kan anskaffning av kapitalvaror, varmed avses bilar, båtar, hushållsmaskiner etc., medföra beskattningsproblem om den skattskyldiges totala konsumtion därigenom blir ojämnt fördelad, vilket skulle kunna ge en störande ryckighet i och en obefogad skärpning av beskattningen. I princip fyra olika metoder för en praktisk lösning på dessa problem presenteras i rapporten. Metod *a*, som anges vara den viktigaste, innebär att den skattskyldige får rätt att utan beskattningskonsekvenser ta upp lån till ett belopp, som anses täcka behovet av konsumtionskrediter, dvs. krediter för inköp av kapitalvaror, oavsett ändamålet med lånet. Taket för denna typ av lån kan anpassas till penningvärdeutvecklingen. Den skattskyldige bör själv få välja om han vill utnyttja denna skattefria lånemöjlighet eller ej. Metod *b* innebär att möjlighet öppnas till banksparande utan sparavdrag. När avsättning till sparande sker beskattas den sparade inkomsten som om den hade konsumerats. När medlen sedan lyfts från kontot, medför detta ingen utgiftsbeskattning, då det avdragsgilla sparandet ej minskar. Metod *c*, som främst synes avse de allra dyraste kapitalvarorna, innebär rätt att för anskaffningsåret endast uppta till beskattning en femtedel av anskaffningskostnaden som konsumtion, medan övrig del av anskaffningskostnaden medför avdrag såsom för sparande anskaffningsåret. Återstående del av kostnaden upptas med en femtedel av kostnaden under ettvart av de närmaste fyra åren. Rätten till fördelning av anskaffningskostnaden på flera år bör endast avse den del därav som ej bestritts med lån inom den skattefria kvoten eller med medel från beskattat bankkonto. Metod *d*, som är ett alternativ till metoderna a–c, innebär att utgifter för kapitalvaruinköp över 5 000 kr per år generellt får fördelas på en femårsperiod.

Flera remissinstanser har ställt sig tveksamma till möjligheten att "skattefritt" uppta konsumtionskrediter. Bland dessa är *KF*, som anför att vilket alternativ som än väljs måste betydande merarbete för såväl de skattskyldiga som beskattningsmyndigheterna uppkomma. *Bankinspektionen* pekar på att möjligheten att få konsumtionskrediter kan bli beskuren i tider av knapphet på kapital. Enligt inspektionens mening är den lämpligaste vägen att tillåta att en utgift för kapitalvaruanskaffning som överstiger 5 000 kr skattemässigt fördelas på 5 år. Alternativen med beskattat sparande och skattefria lån bör enligt *LRF* helst undvikas. Man anser att utjämningsregler bör vara neutrala så att de kan användas generellt oavsett hur anskaffningen bekostas. Med hänsyn härtill föredrar man någon form av avskattningsplan. *RSV* instämmer att reglerna om skattefria lån och avskattat sparande är nödvändiga, men påpekar att de leder till ett större kontrollbehov.

5 Beskattningen av olika typer av inkomster

Enligt rapporten skall i allt väsentligt samma principer gälla vid utgiftsbeskattningen som vid inkomstbeskattningen beträffande inkomst av tjänst och av kapital.

Beträffande beskattningen av villor, dvs. en- och tvåfamiljsfastigheter, påpekas att den ställning som villaägarna i dag har skulle förbättras ytterligare vid oförändrad schablonbeskattning genom att investeringen i villan och amorteringen på fastighetslånen behandlas som sparande. Med hänsyn till att villainvesteringen måste uppfattas som en investering för privat bruk, synes det, enligt rapporten, lämpligt att utöver den nuvarande schablonprocenten som ett skattepliktigt belopp ta upp en avskrivning med 2 % av taxeringsvärdet per år. Härigenom neutraliseras förmånen av avdragsrätten för villainvesteringar och villaägarnas ställning blir totalt sett oförändrad.

Bland de remissinstanser som berört hithörande frågor är *LO*, som anser att skattereglerna för villor snarare förvärrar än förbättrar en redan otillfredsställande situation. Man anför att svårigheter torde uppkomma vid höjning av intäktsschablonen. Höjningen skulle därjämte, enligt organisationen, inte tillräckligt motverka värdet för höginkomsttagare av avdragsgilla amorteringar. För dessa skulle, menar man, förutsättningarna öka ytterligare att göra inflations- och värdestegringsvinster. *TCO* påpekar att vikten av att kunna skilja mellan reparationer samt om- och tillbyggnader, vilket redan nu vållar problem, blir väsentligt mer angeläget. Likartade synpunkter framförs av *kammarrätten i Stockholm*. *Föreningen Sveriges kommunala taxeringsrevisorer* anför att köp av villa som inkluderar all lyx- och extrautrustning samt kapitalvaror av allt att döma kommer att vara avdragsgill även vad beträffar dessa kapital- och/eller konsumtionsvaror, vilket förhållande medför kontrollproblem och kontinuerlig utredning av ett slag som f. n. inte behövs.

6 Familjebeskattningen

Beskattningssituationen för makar i ett system med progressiv utgiftsskatt sammanfattas på följande sätt i rapporten. Sparande hos den make som har den högsta inkomsten medför högt sparavdrag, men också hög beskattning av framtida sparandeupplösning medan sparande hos den make, som har den lägsta inkomsten, medför lågt sparavdrag men också låg beskattning av framtida sparandeupplösning. – Det påpekas att det sagda endast gäller under förutsättning att förmögenhetsöverföringar mellan makar ej kan ske utan beskattning. Sådan beskattning kan enligt rapporten lämpligen åstadkommas genom att gåvor och annan sparandeupplösning genom förmögenhetsöverföringar såsom bodelning behandlas som konsumtion hos utgivaren.

I rapporten anförs vidare att sparavdrag ej bör medges för fordringar på personer i ett och samma hushåll. Detta medför att mottagaren ej heller beskattas för lånet.

Bland de remissinstanser som berört familjebeskattningen är *TCO*, som anser att en reell sambeskattning ovillkorligen kommer till stånd för dem som sammanlever. Dessa kommer, menar man, att i möjligaste mån söka utnyttja det skattefria konsumtionsavdraget genom att sinsemellan fördela den redovisade konsumtionen. Detta medför, enligt TCO, en gynnsammare

ställning för sammanboende i jämförelse med ensamstående som saknar denna möjlighet.

Om begränsningen av sparavdraget har några remissinstanser yttrat sig. Hit hör *bankinspektionen* som anför att utgiftsskatten bl. a. skulle komma att utformas olika beroende på om den skattskyldige gjort lånetransaktioner med familjemedlem eller inte. Man anför vidare att om sådan transaktion förekommit, skulle – med hänsyn till avdragsförbudet – en form av sambeskattning införas i skattesystemet. Mot bakgrund av att särbeskattning i allt väsentligt genomförts i nuvarande inkomstskattesystem är detta, enligt inspektionen, en mindre tillfredsställande lösning. Likartade synpunkter framförs av *Föreningen Sveriges kommunala taxeringsrevisorer.*

7 Internationella problem i samband med utgiftsskatten

Enligt rapporten kan progressiv utgiftsskatt endast tillämpas på i Sverige bosatta skattskyldiga. Inkomster från Sverige som uppbärs av här i landet ej bosatta personer blir därför underkastade endast proportionell inkomstskatt. Rapporten pekar här på möjligheten att för de sistnämnda göra inkomstskatten progressiv.

De olika fall då problem på det internationella planet kan uppstå på grund av utgiftsskatten diskuteras i rapporten. Det är permanent resp. tillfällig utflyttning, permanent resp. tillfällig inflyttning och dubbelbeskattningsfallen. I rapporten görs följande bedömning av de olika fallen.

Vid permanent utflyttning torde krävas någon form av avskattning av det sparande, för vilket sparavdrag erhållits. Utförsel av kapital torde kunna tillåtas endast om utgiftsskatt först erlagts eller om betryggande säkerhet ställts för skattens erläggande.

I fall av tillfällig utflyttning synes en skatteberäkning i vanlig ordning lämpligen böra ske. Anstånd med skattens uttagande bör dock kunna medgelas mot att bankgaranti för skattens belopp ställts.

Permanent inflyttning torde kräva registrering av ingångsförmögenheten. Se vidare härom i avsnitt 11.

Vid tillfällig inflyttning synes progressiv utgiftsskatt lämpligen ej böra utgå. Sådana inflyttande borde i stället bli skattskyldiga till både proportionell och progressiv inkomstskatt, med tillämpning av motsvarande skatteskala som i utgiftsskatten.

Dubbelbeskattningsfallen synes lämpligast lösas direkt i lagstiftningen med hjälp av ett skatteavräkningssystem. Denna avräkning bör dock ej omfatta hela den utländska skatten utan endast den del som kan antas motsvara utgiftsskatten.

Ett flertal remissinstanser berör de internationella problemen i samband med utgiftsskatten. Man anser, i likhet med vad som uttalas i rapporten, att dessa problem är bland de svåraste att lösa vid en övergång till progressiv utgiftsskatt. Hit hör *bankinspektionen,* som anför att utformningen av vårt skattesystem inte får göras så att det internationella samarbetet på valutaområdet försvåras. Genom Sveriges anslutning till OECD och de därmed gjorda åtagandena från svensk sida att verka för fria kapitalrörelser torde,

enligt inspektionen, hinder föreligga mot att före utförsel av kapital i samband med utflyttning kräva säkerhet för att utgiftsskatt erläggs. *Föreningen Sveriges kommunala taxeringsrevisorer* pekar på att det inte kan uteslutas att beskattningen vid utflyttning kommer att hindra folks rörlighet över gränserna, vilket kan medföra att skattskyldiga kommer att försöka smita ut ur landet den dag man vill konsumera ett stort ackumulerat sparande. Man pekar också på att rapporten inte tillräckligt har berört vad som gäller för skattskyldiga som flyttar utomlands men som vill behålla t. ex. en fastighet här i landet. *LRF* anser att rapportens idéer om avskattningsberäkning och möjlighet till anstånd med skattens uttagande, om säkerhet lämnas, ej är övertygande. Man anser att konstruktionen sannolikt måste modifieras på denna punkt så att skatteberäkning krävs endast i kvalificerade fall där vederbörande avser att föra ut ett större belopp ur riket. Beträffande till landet inflyttande bör man, enligt förbundet, sträva efter att få in dem i utgiftsskattesystemet på en gång, vilket inte bör vålla några större problem med hänsyn till att de flesta torde sakna förmögenhetstillgångar. *Näringslivets skattedelegation* anser att om de internationella frågorna inte kan lösas på ett godtagbart sätt, den progressiva utgiftsskatten är dömd att redan av detta skäl stanna på papperet. Det finns, enligt delegationen, ingen anledning anta att en progressiv utgiftsbeskattning kommer att införas i något annat land inom överskådlig tid. Bortsett från att man finner det osmakligt att via beskattningen förhindra eller försvåra utflyttning, invänder man mot det skisserade regelsystemet att det kräver en ständig valutakontroll. Man befarar att ett ökande antal personer kan tänkas försöka undvika att i samband med utflyttning drabbas av utgiftsbeskattning av den latenta skatteskuld de ådragit sig genom tidigare erhållna sparavdrag. *RRV* anser att de internationella problemställningarna tillhör de generella förutsättningar som bör klargöras innan ett ställningstagande görs till fortsatt utredningsarbete. *RSV* anför att även om utgiftsskatten och dess behandling av utflyttande och inflyttande inte behöver stå i strid mot non-diskrimineringsklausuler i dubbelbeskattningsavtal skulle säkert de praktiska möjligheterna för Sverige att, med ett väsentligt annorlunda beskattningssystem än i andra avtalsslutande stater, i förhandlingar om dubbelbeskattningsavtal vinna förståelse för sina beskattningsanspråk komma att påverkas negativt. *SACO/SR* anser att de internationella problemen torde förutsätta att utgiftsskatten kunde införas på en bred internationell basis. *Sveriges advokatsamfund* anför att någon form av avskattning av ackumulerat sparande torde vara ofrånkomligt i fall av permanent utflyttning. Att införa en proportionell och schablonmässig beskattning av sparandet är visserligen en enkel lösning som dock, enligt samfundet, inte ger tillräcklig likformighet och rättvisa i beskattningen. Det torde krävas att progressionseffekterna på något sätt beaktas.

8 Kontrollfrågorna

I rapporten framförs att det är få nya uppgifter från de skattskyldiga som tillkommer i ett system med utgiftsbeskattning i jämförelse med vad som finns nu vid inkomst- och förmögenhetsbeskattningen. Flera av de i dag lämnade uppgifterna som, särskilt på förmögenhetsskattesidan, är av mindre

betydelse och därför i allmänhet inte kontrolleras, får i ett utgiftsskattesystem en helt annan och större betydelse. Härav följer ett större kontrollbehov. Merparten av den tillkommande kontrollen är emellertid av enkel beskaffenhet och kan med fördel ske datamässigt. Mer kvalificerade kontrollproblem tillkommer på endast två områden, nämligen förbättringskostnader på schablontaxerade villor och fordringsförhållanden mellan privatpersoner. Flertalet av de vid utgiftsbeskattningen avdragsgilla sparformerna torde lämpligen kunna kontrolleras via data. Den utökning av datakontrollen, som skulle bli följden om utgiftsskatt infördes, rör så enkla ekonomiska förhållanden, som den skattskyldige redan i dag i huvudsak skall uppge i deklarationen, att kontrollen ej kan sägas komma i någon konflikt med medborgarnas intresse av personlig integritet. Mot de ökade kontrollinsatserna bör vägas de fördelar, som kontrollen medför. Kontrollen av villaförbättringarna kan bl. a. förväntas ge ett bättre underlag för fastighetstaxeringarna.

Kontrollfrågorna hör till de frågor som rönt störst uppmärksamhet hos remissinstanserna. *Svenska sparbanksföreningen* instämmer i rapportens bedömning att de uppgifter som behövs i redovisningen för utgiftsskatten i huvudsak finns redan i dag. *Näringslivets skattedelegation* anser att nya kontrollproblem föranledda av utgiftsskatten skulle tillkomma. Man anser att en förutsättning för en progressiv utgiftsskatt är att ett väl utbyggt datasystem finns och att detta möjliggör en långtgående detaljkontroll. Därmed är man, enligt delegationen, nödsakad att i betydande utsträckning släppa hänsynen till den personliga integriteten. Man påpekar vidare att samhällets kostnader för kontrollen inte bör överdrivas eftersom förhållandevis stora inkomster skulle inflyta via skatten. *TCO* anser att utgiftsskattesystemets ökade komplexitet implicit kommer att öka möjligheterna till manipulationer, vilket kommer att kräva en större kontrollapparat. *Sveriges advokatsamfund* anser det i hög grad tveksamt om kontrollfrågorna i ett utgiftsskattesystem går att lösa utan oproportionerlig utvidgning av den nuvarande skatteadministrationen. *RSV* konstaterar att en "vattentät" kontroll torde krävas beträffande banksparandet. Man påpekar att om samma stora kontrollinsatser som torde fordras kunde sättas in på dagens skattesystem skulle även detta fungera betydligt effektivare än det gör. Med anledning av att det i rapporten sägs att mycket av kontrollen med fördel kan ske via data, påpekar verket att det i dag inte finns något lagfäst åliggande för de uppgiftspliktiga att till skattemyndigheterna lämna uppgifter på maskinläsbart medium. Om sådana överföringar fordras tvingas uppgiftslämnarna att anpassa sina rutiner efter skattemyndigheternas krav. Därigenom kommer, enligt RSV, kostnaderna för uppgiftslämnandet att öka inte bara på grund av att det blir mer omfattande utan också på grund av att ökade kvalitetskrav rent tekniskt måste uppställas från myndigheternas sida. Om uppgifterna får lämnas i icke maskinläsbart medium fordras, enligt verket, en registrering av uppgifterna i motsvarande mån. Även om kontrollerna utförs stickprovsvis måste dock, enligt verket, uppgifterna lagras, eftersom de i ett utgiftsskattesystem måste kunna avstämmas för varje skattskyldig någon gång under eftertaxeringsperioden. Man pekar även på risken att de skattskyldigas deklarationer i större utsträckning blir felaktiga; fel som måste utredas. Man menar att risken därför är stor att tillgängliga kon-

trollresurser sedan inte räcker för en fördjupad kontroll. *LRF* anser att kontrollfrågorna till stor del beror på hur de skattskyldiga kommer att klara av att lämna korrekta förmögenhetsuppgifter i deklarationerna. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* konstaterar att utgiftsskatten medför ytterligare uppgiftsskyldighet för deklaranterna och att det förefaller som om man i rapporten undervärderat betydelsen därav. Länsstyrelsen pekar därjämte på att även sådana personer som nu ej behöver avge självdeklaration med utgiftsskattesystemet måste avge redovisning av förmögenheten. *Föreningen Sveriges kommunala taxeringrevisorer* påpekar att samtliga medborgare synes bli deklarationspliktiga för att utgiftsskatten skall kunna kontrolleras i alla avseenden. Man anser att en sådan utökning av deklarationsplikten går stick i stäv med strävandena under senare år. *Bankinspektionen* anser att kontrollen måste utföras som stickprov, men att den trots detta sannolikt blir så omfattande att det bör övervägas att i någon form ersätta kreditinstituten för det merarbete de åläggs.

Ett flertal remissinstanser berör svårigheterna att kontrollera avdraget för förbättringskostnader på villor. Bland dessa är *statskontoret* som uttalar att ett merarbete uppkommer, men att detta får vägas mot de kontrollmässiga fördelar som erhålls genom bättre uppgifter om inkomster för de som utför sådana arbeten. Man understryker att skattemyndigheterna varje år kommer att tvingas pröva ett mycket stort antal av villaägarna gjorda gränsdragningar mellan reparations- och förbättringskostnader. Detta blir, påpekar man, ett omfattande merarbete som inte utgör någon ambitionshöjning av skattekontrollen. Även *TOR* anser att denna kontroll blir mycket betungande. Man menar att det blir en avsevärd komplikation på ett område där vi sedan länge haft en förenklad och tämligen väl fungerande schablonbeskattning.

Några remissinstanser berör frågor om integritetsproblem som kan uppkomma vid utgiftsskatten. *Datainspektionen* anser att de kontrollproblem som följer med utgiftsskatten är alltför ofullständigt redovisade och analyserade. Man anser sig därför inte kunna i detalj avgöra vilka risker för otillbörligt intrång i den personliga integriteten som utgiftsskatten skulle kunna medföra. *Svenska företagares riksförbund* anser att utgiftsskatten med nödvändighet måste medföra en mycket närgången insyn i den enskildes hela ekonomiska handlande. Enligt *RSV:s* mening ligger integritetsproblemen i mycket utanför dataområdet. Man syftar då främst på den kontroll som kan behövas när skönstaxering till utgiftsskatt kan bli aktuell. Man anför att det kan i högre grad än i inkomstskattesystemet finnas anledning att vid en revision söka skaffa sig en uppfattning om hur pass stor den enskildes konsumtion varit och vilka närmare förmögenhetsförhållanden han har. En sådan kontroll torde ofta, enligt verkets bedömning, fordra besök och syn hos den enskilde med granskning av inventarier i bostaden etc. Man anför vidare att vid revision blir kontantberäkning en naturlig kontrollmetod. Skattemyndigheterna torde därvid, enligt verket, komma att beträffande lågt redovisad skattepliktig konsumtion möta invändningar om att de redovisade beloppen beror på att annat än skattepliktiga medel förbrukats, såsom t. ex. lågvinster på tips, samt på ensidigt och billigt kosthåll. Effektiviteten i kontrollen torde, enligt RSV, kräva bevisbörderegler och en anteckningsskyldighet för den enskilde även såvitt rör förhållanden

som inte direkt avser inkomster och kostnader som omfattas av beskattningen.

9 Skatteflykt och skattefusk

I rapporten uttalas att kringgåendemöjligheterna i utgiftsskatten är betydligt mer begränsade än i inkomstskatten genom att all inkomst beskattas lika. Skattesvinnet på grund av skatteflykt bör därför bli avsevärt mindre än i inkomstskatten. När det gäller skattefusk uttalar rapporten att utgiftsskatten inte öppnar några nya betydelsefulla vägar utan tvärtom försvårar en del av det fusk som förekommer i dag. I rapporten understryks att utgiftsbeskattningen knappast innebär några avgörande fördelar när det gäller att bekämpa det stora skatteundandragande som sker genom arbetsbyten, oredovisade lönebetalningar och krympningar av dagskassan.

Bland de instanser som yttrat sig härom är *bankinspektionen,* som instämmer i uttalandet i rapporten att skatteflykten bör bli mindre. Man pekar dock på att den uppskjutna beskattningen av sparandet kan leda till att människor, som önskar undvika en kraftig skatt på sitt sparkapital när detta tas i anspråk t. ex. vid flyttning eller dödsfall väljer krypvägar och kanske helt avstår från "synligt sparande". Även *KF* instämmer i att åtskilligt talar för att skattesvinnet på grund av skatteflykt bör bli avsevärt mindre än i inkomstskatten. Man är dock mer tveksam om möjligheterna och benägenheten till skatteflykt på längre sikt. KF delar ej rapportens uppfattning att utrymmet för skattefusk är något mindre i utgiftsskatten än i inkomstskatten. Ju vidare det skattepliktiga inkomstbegreppet blir desto mindre blir möjligheterna till en effektiv kontroll. *Sveriges advokatsamfund* anser att åtskilliga av de kringgåendemöjligheter som finns nu, kommer att kvarstå. Härtill kommer så de nya kringgåenden som utgiftsskatten kan ge möjlighet till. *Föreningen Sveriges kommunala taxeringsrevisorer* befarar att tekniken att låta de skattskyldiga samla på sig latenta skatteskulder ökar kretsen av potentiella skattefuskare. Man pekar på erfarenheterna med s. k. vinstbolagstransaktioner och interna aktieöverlåtelser. Föreningen finner det betänkligt att utgiftsskatten inte har några egentliga möjligheter att hindra resp. kontrollera fusket mellan länderna. Detta är desto allvarligare, som man enligt föreningen på goda grunder kan misstänka att just detta fusk kommer att öka i en tid då internationaliseringen tilltar med accelererad fart. *Länsstyrelsen i Stockholms län* befarar att den "fria sektorn" kommer att bli mer omfattande än vad nu förutsätts. *RRV* pekar på att utgiftsskattesystemet skapar incitament till att undanhålla tillgångar från förmögenhetsredovisningen. Progressiviteten och grundbeloppets storlek kan för den skattskyldige under vissa förutsättningar göra det lönsammare att inte redovisa sparade medel. Enligt *RSV:s* mening är det svårt att bedöma utgiftsskattens effekter på skatteflykten. Även om skatteflykten i dess nu kända former kan tänkas minska vid en övergång till utgiftsskatt finns risken att nya möjligheter till skatteflykt utvecklas. Man anser att bedömningen i rapporten om effekterna på skattefusket troligen är riktig. Den svarta sektorn skulle säkerligen bestå i utgiftsskattesystemet och kan, enligt

RSV:s mening, tänkas bli mer omfattande än i dag, särskilt när det gäller låne- och spelverksamhet. Man anser vidare att en övergång till utgiftsskatt skulle kunna leda till en ökning av dolda varu- och tjänstebyten.

10 Uppbördstekniska problem

I rapporten anförs att preliminär skatt lämpligen tas ut på hela inkomsten, som om den skulle konsumeras. Vidare anförs att *antalet* avvikelser knappast torde öka jämfört med nuläget, men att utgiftsskatten däremot torde medföra *större* avvikelser mellan preliminär och slutlig skatt. I rapporten påtalas att vissa problem kan uppstå vid sparandeupplösning för konsumtion, då preliminärskatteuttaget kan bli för lågt. I vad mån detta kommer att medföra större problem är beroende av de skattskyldigas förmåga att överblicka sin beskattningssituation i samband med sparandeupplösningen. Avslutningsvis påpekas att en omläggning till utgiftsskatt kräver en omfattande detaljstudie av uppbördssystemets olika delar.

Ett flertal remissinstanser behandlar den uppbördstekniska sidan. De flesta delar rapportens bedömning om antalet avvikelser och storleken på dessa samt att en detaljstudie måste göras av uppbördssystemet innan utgiftsskatt införs. De instämmer också i påpekandet att problem kan uppstå för de skattskyldiga som inte kan överblicka beskattningskonsekvenserna vid sparandeupplösning. *Näringslivets skattedelegation* påpekar därjämte att beroende på om speciella lånemöjligheter införs eller ej kommer det att bli ett ökat antal jämkningar.

11 Övergångsregler

Problemen vid en övergång till ett beskattningssystem som det i rapporten skisserade är främst beroende på att utgiftsskatten beskattar sparandeupplösning och ger avdrag för skuldminskning. Beskattningen av sparandeupplösning utgår från att sparandet tidigare givit rätt till avdrag. Brister denna förutsättning beskattas det sparade beloppet dubbelt. Rätten till avdrag för skuldminskning bygger på att upptagandet av lånet medfört beskattning. Brister denna förutsättning uppkommer en skattevinst för den skattskyldige. I ett övergångsskede kommer att finnas såväl gammalt ej avdragsberättigat sparande, som gamla ej beskattade lån. De problem som härigenom uppstår kan, enligt rapporten, lösas genom att upplösning av gammalt sparande ej medför beskattning och att amorteringar av gamla lån ej medför rätt till avdrag. I rapporten redogörs för tre olika metoder, brutto-, netto- och skatteavräkningsmetoderna för lösning av dessa problem. Gemensamt för dem alla är att de kräver en registrering av ingångsförmögenheterna. Man pekar även på att det i och för sig är möjligt att införa utgiftsskatten utan några övergångsregler. Skatten skulle då komma att efter ikraftträdandet träffa all konsumtion lika. Den dubbelbeskattning detta medför skulle dock vålla rättviseproblem. I rapporten anförs dessutom att det, innan klarhet vunnits om de generella förutsättningarna för att införa en utgiftsskatt, knap-

past är meningsfullt att närmare undersöka tekniken för en övergång.

Övergångsproblemen har berörts av ett flertal remissinstanser. *Föreningen Sveriges kommunala taxeringsrevisorer* konstaterar att övergångsreglerna – oberoende av hur de kommer att utformas – ställer krav på relativt stora administrativa resurser i form av registerföring m. m. *LRF* anför att det behövs en relativt lång period innan ett utgiftsskattesystem kan införas. Det är enligt förbundet viktigt att själva övergången blir neutral så att det kommer att sakna betydelse på vilken sida om övergångsdagen som konsumtionen sker. *RSV* anför att problemen i övergångsskedet huvudsakligen sammanhänger med förmögenhetsredovisningen. För att man skall komma tillrätta härmed anser RSV att den nuvarande förmögenhetsbeskattningen bör förändras och i en ny utformning tillämpas med en stor kontrollinsats under i vart fall en tioårsperiod före övergången. RSV menar att man realistiskt måste räkna med att ett kanske inte obetydligt antal skattskyldiga anser sig böra dölja en viss del av förmögenheten i övergångsstadiet för att inte blottlägga tidigare för lågt deklarerade förmögenheter. Dessa dolda tillgångar kan efter övergången till utgiftsskatt sedan användas för konsumtion medan den löpande inkomsten, som deklarerats i vanlig ordning, i större utsträckning än eljest avsätts till sparande för vilket avdrag erhålls. Av rättviseskäl blir det, enligt verket, viktigt att söka förhindra sådana förfaranden. Någon effektiv kontroll på denna punkt synes dock knappast möjlig utan kontrollåtgärder av exceptionell omfattning. *LO* anser det orimligt att tänka sig att konsumtion av gamla förmögenheter skall utlösa beskattning. Dessa är uppbyggda av beskattade inkomster.

Ett flertal remissinstanser tar upp de informationsproblem som kan förväntas uppkomma vid övergången. *RRV* anser att ett av de större problemen vid övergången torde vara att informera skattskyldiga m. fl. om det nya systemets konstruktion och effekter. *RSV* känner, mot bakgrund av verkets erfarenheter från tidigare informationsinsatser, farhågor inför uppgiften att genom information lära allmänheten att leva med och deklarera efter utgiftsskattemodellen. *TOR* anser att den kontantflödesteknik som utgiftsskatten har som redovisningsmässig grund efter en tid bör kunna framstå som ganska lättfattlig för allmänheten. Man vill dock, mot bakgrund av egna erfarenheter, varna för alltför stor optimism på denna punkt.

12 Sparande – fördelningspolitiska effekter

Genom avdraget för sparande innebär utgiftsbeskattningen att både sådant sparande, som ger direktavkastning, och sådant sparande, som ger kapitalvinster blir föremål för beskattning endast en gång. Olika typer av sparande behandlas således lika. Sammantaget blir effekterna på sparandet, enligt rapporten, att banksparandet behandlas förmånligare än vad nu sker. Däremot innebär utgiftsskatten en skärpt beskattning av värdestegringsvinster.

Beträffande fördelningspolitiska effekter anges i rapporten att utgiftsbeskattningen kommer att utjämna skillnaden i beskattning mellan villaägare och övriga skattskyldiga genom att utgiftsskatten innebär en skärpning av beskattningen när villasparandet upplöses och konsumeras. En övergång

till utgiftsskatt kommer ej att medföra större lättnader i beskattningen av höginkomsttagares och förmögenhetsägares sparande med hänsyn till deras vanliga sparmönster och dess skattemässiga behandling. I den mån deras konsumtion bestrids av lågbeskattade inkomster kommer utgiftsskatten att medföra en skatteskärpning. För de grupper som främst har banksparande och liknande, i huvudsak mindre inkomsttagare, kommer de nackdelar detta sparande i dag är utsatt för att elimineras. Deras situation kommer således att förbättras vid en utgiftsbeskattning. De utpräglade låginkomsttagarna kommer ej att beröras. Barnfamiljerna kan generellt sett ej anses bli missgynnade, men spridningen inom den gruppen är stor varför det är svårt att dra någorlunda säkra slutsatser. Barnfamiljer kan dock stödjas genom ökade transfereringar eller genom att gränsen för den skattefria konsumtionen höjs. Eftersom den största förändringen i behandlingen rör banksparande och liknande kommer den största relativa förbättringen att gälla de breda inkomstgruppernas sparande. I absoluta tal kommer dock sparandet hos högre inkomsttagare att kunna öka mest. De ökade möjligheterna till förmögenhetsbildning för dessa grupper kan komma att leda till en ojämnare förmögenhetsfördelning än i dag.

Bl. a. nedan redovisade remissinstanser har yttrat sig om hithörande frågor.

Föreningen Sveriges kommunala taxeringsrevisorer anser att höginkomsttagarna synes gynnas genom en utgiftsskatt. Den relativt låga proportionella inkomstskatten måste, enligt föreningen, leda till snabbare förmögenhetsbildning i synnerhet som höginkomsttagarnas löner med en utgiftsskatt i många fall måste anses orimligt höga. Visserligen beskattas medlen vid konsumtion, men stora möjligheter till skatteutjämning och minskning av progressionseffekterna föreligger, menar man. *Näringslivets skattedelegation* pekar på problem att avväga beskattningen så att exempelvis flerbarnsfamiljer inte drabbas eller att vissa typer av kapitalplaceringar inte gynnas så att konsumtion kan ske med obeskattade medel. Även *SACO/SR* pekar på att skattskyldiga med många barn missgynnas i ett utgiftsskattesystem genom att konsumtionens storlek helt naturligt påverkas av familjens storlek. *KF* konstaterar att sparandet är gynnat eftersom det inte beskattas, även om det är behäftat med en latent skatteskuld. Eftersom sparkvoten växer med stigande inkomst och förmögenhet, gynnas, enligt förbundet, resursstarka personer vid en övergång till utgiftsskatt. Man anser dock att denna ojämlikhetseffekt motverkas av att höginkomsttagare i dag har en relativt större andel av sitt sparande i kapitalplaceringar än låginkomsttagare och att detta sparandes förmånsställning försvinner vid utgiftsskatt. Enligt KF kommer förmögenhetstillväxten således att underlättas. I den mån sparandet placeras på ett sådant sätt att det ger inflytande finns det, menar man, risk för en ökad ekonomisk maktkoncentration. *RRV* pekar på att effekten av utgiftsskatten kan, om inte andra åtgärder vidtas, bli en omfördelning av skatt på så sätt att skattebördan ökar för de unga medan den minskar för de medelålders och äldre. *TCO* framhåller att den ojämnhet i förmögenhetsfördelningen, som blir följden av utgiftsskatten, kan, om förmögenheten är placerad så att den ger inflytande, ge fördelningspolitiskt ej önskvärda effekter. *LO* pekar på som den viktigaste frågan beträffande sparandeförmånerna det inflytande som nu gällande ekonomiska system medger den som äger kapital. Likartade synpunkter framförs av *Kommu-*

nalarbetareförbundet. Länsstyrelsen i Stockholms län ifrågasätter om de anvisade speciella lättnaderna för barnfamiljerna är tillräckliga. Man ifrågasätter om inte familjestorleken måste beaktas vid bedömning av "lyx-konsumtion" i fråga om exempelvis bostäder.

13 Samhällsekonomiska effekter

I rapporten påpekas att någon djupare undersökning av utgiftsskattens allmänekonomiska effekter inte har varit möjlig att företa.

Rapporten påpekar att det i ett utgiftsskattesystem blir naturligare att ifrågasätta nyttan av ytterligare konsumtion eftersom bl. a. kostnaden för den genom progressionen i utgiftsskatten blir högre. Detta kan enligt rapporten tänkas påverka den mer lyxbetonade kapitalvaruanskaffningen. I rapporten anförs också att införandet av utgiftsskatt torde komma att påverka marknadsbilden på sådana områden där de nuvarande skatteeffekterna har haft betydelse för efterfrågan och prisbildning. På fastighetsmarknaden kan införandet av utgiftsskatt därför i ett övergångsskede medföra prissänkningar, som kan leda till problem i form av kapitalförluster och minskat kreditunderlag. Omfattningen av denna effekt är dock, enligt rapporten, svår att förutse. Beträffande utgiftsskattens effekter på sparandet konstateras i rapporten att hushållens beteende är svårt att förutse, men att det finns skäl att förvänta sig ett ökat sparande.

Ett flertal remissinstanser instämmer i rapportens bedömning att sparandet sannolikt kommer att öka. Man framhåller samtidigt det önskvärda häri. Några remissinstanser pekar därjämte på några mer speciella frågor. Sålunda anser *LRF* att om sparandet skulle bli alltför stort borde detta kunna motverkas genom bl. a. förändring av den skattefria minimikonsumtionsnivån. *KF* anser att införandet av utgiftsskatt även bör få stimulerande effekt på investeringarna. *Svenska kommunförbundet* pekar på att sparstimulanserna kan leda till minskad konsumtion av olika kapitalvaror och därmed få konsekvenser för sysselsättningen inom vissa branscher.

14 Stabiliserings- och konjunkturpolitiska effekter

I rapporten framhålls att utgiftsskatten framstår som ett både effektivt och mjukt finanspolitiskt instrument. Som grund för detta anförs i huvudsak följande. En höjning av utgiftsskatten i syfte att dämpa efterfrågan gör direkt konsumtionen dyrare. Den som sparar drabbas ej av skattehöjningen. Omvänt kan en skattesänkning förväntas stimulera efterfrågan betydligt mer än en motsvarande inkomstskattesänkning. Den ökade sparbenägenhet som utgiftsskatten torde medföra kan dock leda till att variationerna i hushållssparandet ökar, vilket skulle kunna verka destabiliserande. En sådan utveckling anses dock mindre trolig. Tillfälliga förändringar i skatteskalorna kan på samma sätt som förändringar av mervärdeskatten få mycket stark genomslagskraft. De kan dock inte företas för kortare perioder än ett år utan att administrativa problem uppstår. En tillfällig eller permanent för-

ändring av utgiftsskatten kan dock i motsats till vad som gäller i fråga om mervärdeskatten ges olika fördelningspolitisk profil. Man kan också företa lättnader och skärpningar genom att justera gränsen för skattefri konsumtion. Även rätten till skattefri upplåning kan ändras. När det gäller motsvarigheten till inkomstskattens inbyggda konjunkturutjämnande effekt dämpar utgiftsskatten endast de svängningar som beror på förändrad konsumtion medan inkomstskattens dämpningseffekt är mer generell. Man bör dock observera att utgiftsskatten även innebär ett direkt incitament till att upprätthålla en jämn konsumtion.

Konjunkturinstitutet instämmer i rapportens uttalande att utgiftsskatten genom sin närmare anknytning till förbrukningen utgör ett jämfört med inkomstskatten effektivare instrument vad gäller att utöva en stabiliseringspolitisk inverkan på konsumtionen såvitt gäller temporära förändringar av skatteskalorna inom personbeskattningen. Frågan om utgiftsskattesystemets automatiska stabiliseringseffekter vid konjunkturbestämda växlingar i inkomsternas utvecklingstakt kan däremot inte besvaras entydigt bl. a. beroende på osäkerhet om hur uppbördssystemet kommer att utformas. Under vissa förutsättningar synes dock, enligt institutet, utgiftsskatten innebära ett starkare incitament för hushållen att sträva efter en jämn utveckling av konsumtionen. Utgiftsskatten skulle därjämte kunna verka utjämnande på den skattemässiga disponibelinkomstens konjunkturprofil. Konjunkturinstitutet anser vidare att det finns åtskilliga skäl anta att utgiftsskatten på sikt skulle leda till ett större privat sparande. Med vilken styrka denna utvecklingstendens skulle göra sig gällande är däremot svårt att avgöra. Detta skulle, menar man, kunna innebära ett osäkerhetsmoment för stabiliseringspolitiken vid en övergång till utgiftsskatt. Även utformningen av övergångsbestämmelserna skulle här få stor betydelse. *KF* anser det på grundval av det presenterade materialet svårt att från konjunkturpolitisk synpunkt se några avgörande fördelar med progressiv utgiftsskatt. *SACO/SR* ställer sig tveksam till uppfattningen att utgiftsskatten skulle vara ett betydligt lämpligare konjunkturpolitiskt styrmedel än inkomstskatten. *RRV* påpekar att mervärdeskatten kan insättas snabbare och under kortare tidsperiod än den skisserade utgiftsskatten eftersom ändringar i utgiftsskatteskalorna inte kan genomföras under löpande kalenderår.

Bilaga 4 Progressiv utgiftsskatt – några kompletterande undersökningar

Av professor *Sven-Olof Lodin*

1 Inledning

Efter det att utgiftsskatterapporten publicerats har den offentliga debatten och remissyttrandena visat att behov föreligger att i vissa avseenden bättre klargöra de i rapporten påvisade effekterna av utgiftsskattemodellen. På några viktiga områden har därför beräkningar och statistiska bearbetningar företagits för att belysa de påtalade effekterna. Detta fortsatta utredningsarbete, som presenteras i det följande, avser beskattningseffekterna vid inflation, villabeskattningen i olika hänseenden och barnfamiljernas utgiftsskattebelastning.

Det har allmänt ansetts att ett införande av utgiftsskatt i Sverige skulle möta mycket svåra problem om Sverige skulle bli ensamt om skattereformen. Den internationella utvecklingen är därför betydelsefull för ställningstagandet till ett införande av ett utgiftsskattesystem. Det kan i det sammanhanget noteras att det internationella intresset för utgiftsskatten synes öka och att utgiftsskatten är föremål för utredning i flera länder.

I Storbritannien utreds utgiftsskatten av den s. k. Meade Committee, tillsatt av Institute for Fiscal Studies, som oaktat den icke är en av regeringen tillsatt utredning dock erhållit i det närmaste officiell ställning. Kommittén, som har haft till uppgift att utreda det engelska skattesystemets funktion och framlägga principförslag till långsiktiga lösningar, kommer att framlägga sitt slutbetänkande i början av år 1978.

Kommittén kommer efter vad som är känt att föreslå att den nuvarande inkomstskatten helt eller delvis ersätts med utgiftsskatt. Kommittén kommer därvid att presentera två alternativ: a) att den nuvarande inkomstskatten helt ersätts med ett utgiftsskattesystem eller b) att en förenklad inkomstskatt kompletteras med en s. k. top-end-expenditure tax (TEET), dvs. med en progressiv utgiftsskatt för högre inkomstlägen, som skulle komma att beröra 10–20 % av de skattskyldiga. Det senare påminner till stora delar om den i Sverige presenterade utgiftsskattemodellen men med ett mer begränsat tillämpningsområde.

I USA framlade Ford-administrationen i januari 1977, som en av sina sista åtgärder, en preliminär utredning rörande utformningen av det framtida amerikanska skattesystemet, "Blueprints for Basic Tax Reform". Där konstateras att det nuvarande inkomstskattesystemet inte längre fungerar tillfredsställande varför införandet av ett nytt skattesystem framstår som nödvändigt. Man har i utredningsarbetet kommit att stanna för att rekom-

mendera två möjliga framtida system. Det ena utgör en inkomstskatt med bredare skattebas, där bl. a. kapitalvinster alltefter som de uppkommer och andra inkomster beskattas lika. Det andra utgör ett utgiftsskattesystem kallat "cash flow tax". Det presenterade utredningsmaterialet är inte särskilt djupgående, då utredningen efter drygt ett år fick avbrytas på grund av presidentskiftet. Carter-administrationen har dock i begränsad omfattning återupptagit utredningsarbetet.

2 Inflationen och beskattningen

2.1 *Inflationsproblematiken*

Inflationsfrågorna borde ha belysts mer ingående i utgiftsskatterapporten, därför att utgiftsskattens egenskaper vid penningvärdeförändringar är helt andra än inkomstskattens. Utgiftsskattens konstruktion medför nämligen automatiskt en realvärdebeskattning, varigenom de orättvisor och förmögenhetsomfördelningar som inflationen medför motverkas. Utgiftsskatten förmår således att fungera neutralt vid penningvärdeförändringar i motsats till vår nuvarande inkomstbeskattning. Detta är en mycket viktig egenskap i en inflationsekonomi. Bakgrunden till att dessa frågor icke behandlades mer ingående var främst att vår höga inflationstakt bedömdes som ett kortsiktigt problem, som inte hade relevans i det långsiktiga perspektivet. Därför fanns ingen anledning att särskilt betona utgiftsskattens egenskaper i inflationstider. Emellertid förefaller inflationsproblemen bli både allvarligare och långvarigare än vad tidigare förutsatts.

Inflationen förorsakar i två hänseenden problem vid beskattningen. Den försvårar progressionseffekterna av beskattningen. Detta problem möter det rent tekniskt knappast större svårigheter att lösa. Det kan ske genom någon typ av indexreglering eller genom årliga skattejusteringar. En invändning som rests mot indexreglering är att dess effekter inte blir de avsedda så länge som skattesystemet inte fungerar som en realinkomstbeskattning med hänsyn till inflationsförluster och vinster på inflationen. Det senare utgör det allvarligaste och mest svårlösta inflationsproblemet.

Vårt nominalistiska skattesystem leder till att nominella inkomster, som endast utgör inflationskompensation, blir beskattade. Det enklaste exemplet härpå utgör bankräntorna, där beskattningen medför att realavkastningen på insatta medel sedan lång tid tillbaka varit negativ. Den nominalistiska principen leder också till att utgivna inflationsersättningar blir avdragsgilla även i sådana fall där en kapitalavbetalning ej medför avdragsrätt. Problemet är detsamma på många områden. På fastighetssidan har man för att förhindra beskattningen av inflationsvinster vid realisationsvinstbeskattningen infört en indexuppräkning av anskaffningsvärdena. Vid den tekniska konstruktionen av realisationsvinstbeskattningen har det emellertid inte varit möjligt att ta hänsyn till fastighetsbelåningar. Därför medför systemet vid inflation en betydande överkompensation för fastighetsägarna genom att de vinster på långivarens bekostnad, som inflationen ger en låntagare, förblir skattefria.

Det nuvarande systemet kan således sägas leda till att de som gör förluster

på inflationen blir beskattade härför, medan de som vinner på inflationen får behålla sina vinster skattefritt.

Olika försök att genom realvärdesäkring skydda långivare och sparare har hittills strandat på skattereglerna beroende på att indexkompensationer i ett nominalistiskt system skattemässigt blir behandlade som räntor både på utgiftssidan och inkomstsidan. De långa diskussionerna om indexlån visar hur svårlösta dessa frågor är.

Enda vägen att lösa problemen inom inkomstbeskattningens ram synes vara att övergå till en konsekvent realbeskattning, där inflationskompensationer i form av nominella värdestegringar, räntor, indexbelopp etc. ej beskattas och avdrag ej medges för utgivna inflationsersättningar. Skatteplikt resp. avdragsrätt kommer då att föreligga endast för den del av inkomsten resp. utgiften som ej utgör inflationsersättning, dvs. den reala inkomsten resp. utgiften. Ett sådant system medför betydande tekniska komplikationer och leder till svårigheter också i en rad andra avseenden.

Utgiftsskatten har genom sin konstruktion helt andra egenskaper än inkomstskatten. Genom att i utgiftsskatten avdrag erhålls omedelbart för alla investeringar, dvs. i det penningvärde de betalas, och genom att beskattningen konsekvent sker i det penningvärde vari den skattskyldige tillgodogör sig inkomsten – oavsett om tidpunkten för intjänandet ligger före i tiden såsom vid konsumtion av sparande eller senare i tiden såsom vid upplåning för konsumtion – blir resultatet, förutsatt att skatteuttaget justeras i takt med inflationen, detsamma som en idealt utformad real inkomstbeskattning. Utgiftsskattens enkelbeskattning av sparandet medför dock en skillnad, vilken emellertid ej berör inflationsproblematiken. Utgiftsskattens teknik medför att den som erhåller nominella värdestegringsvinster, som endast utgör innehållslösa inflationsvinster, eller sätter in pengar på banken och får en ränta, som endast motsvarar inflationen, inte blir beskattad för dessa innehållslösa inkomster utan endast för vad han realt tillgodogör sig. Den som via lån gör vinster på inflationen genom att långivaren får bära inflationsförlusten blir å andra sidan beskattad för den realvinst, som inflationens förmögenhetsomfördelade effekter mellan långivare och låntagare medför. Indexlån skulle i ett utgiftsskattesystem automatiskt verka på avsett sätt utan att medföra några skattemässiga komplikationer eftersom utgiftsskatten redan behandlar både kapital-, index- och räntedel lika.

Den överkompensation för inflationen som den nuvarande realisationsvinstbeskattningen medför beträffande belånade fastigheter, försvinner i utgiftsskattesystemet, därigenom att den vinst på inflationen, som låntagaren gör, automatiskt beaktas vid utgiftsbeskattningen.

2.2 *Räkneexempel på olika skattesystems effekt vid inflation*

För att belysa utgiftsskattens funktion i ovan beskrivna avseenden redovisas nedan hur utgiftsskatten verkar vid fastighetsförsäljningar under olika förutsättningar jämfört med den nuvarande realisationsvinstbeskattningen och en ideal realvinstbeskattning. För att renodlat visa på de effekter som själva inflationssituationen medför i de olika beskattningssystemen bortses från den räntevinst, som utgiftsbeskattningen kan anses medföra på grund av

senareläggningen av beskattningen i de valda exemplen – i andra situationer där konsumtion bestrids av framtida inkomster genom upptagande av lån medför utgiftsskatten en motsvarande räntenackdel. Denna vinst borde för att ge ett exakt rättvisande resultat medföra en ränteberäkning på det uppskjutna skattebeloppet eller värdet av den tidigarelagda konsumtionen. Denna effekt framkommer dock nedan i avsnitt 3 där beräkningar rörande bostadsbeskattningens samtliga element redovisas beträffande villor. Det skall observeras att dessa effekter just beträffande bostadsbeskattningen utan komplikationer kan beaktas i utgiftsbeskattningen – om man så önskar – genom en höjning av villaschablonen, vilket också föreslagits i modellen.

2.2.1 Förutsättningar

En villafastighet inköps år 1957 för 100 000 kr och säljs år 1973. Konsumentprisindex stiger 1957–73 med 100 % varför uppräkningsfaktorn för att neutralisera inflationen = 2. Den genomsnittliga inflationstakten är 4,7 % per år.

Villaprisindex för Stockholms län steg under motsvarande period från 100 till 272. Marginalskatten utgör i samtliga exempel 50 %, vilket förutsätter att skatteskalan justerats i takt med inflationen. Alla skattebelopp omräknas till 1973 års penningvärde för att möjliggöra en jämförelse av den reala skattebelastningen.

Fall A avser obelånad fastighet

Fall B avser fastighet som haft en medelbelåning på 60 000 kr över hela perioden, dvs. 60 % av anskaffningskostnaden.

Under varje fall presenteras tre alternativ beträffande erhållet försäljningspris

alt 1) Försäljningspris = 200 000 kr, dvs. prisstegring endast i takt med inflationen, vilket i dagens system ger fullständig skattefrihet för vinsten.

alt 2) Försäljningspris = 272 000 kr, dvs. värdeökningen överstiger inflationstakten men motsvarar den genomsnittliga värdeökningen för villor i Stockholms län under perioden.

alt 3) Försäljningspris = 120 000 kr, dvs. den nominella värdestegringen understiger inflationstakten, varvid en realvärdenedgång sålunda skett.

För samtliga fall och alternativ framräknas skattebelastningen för

a) det nuvarande realisationsvinstskattesystemet bortsett från det årliga avdraget på 3 000 kr,

b) det ideala inkomstskattesystemet, "realbeskattning", där reala vinster på egna kapitalet beskattas och avdrag ges för reala förluster på egna kapitalet (den använda beräkningstekniken är specialanpassad till exemplet),

c) ett renodlat utgiftsskattesystem.

För att full jämförbarhet mellan de olika skattesystemen skall ernås förutsätts följande:

a) i samtliga alternativ förutsätts att det kontantbelopp som erhålls vid försäljningen av villan konsumeras,

b) vid beräkningen av inkomstskattebelastningen måste man medta skattebelastningen på den inkomst som behövs för att tjäna ihop till kapitalinsatsen,

c) vid beräkningen av utgiftsskatt förutsätts som huvudalternativ att den skattskyldige utnyttjar skatteminskningen – jämfört med inkomstskattesystemet – på grund av sin kapitalinsats till omedelbar konsumtion, som omräknas till 1973 års penningvärde.

I *Fall B* där belåning av fastigheten ingår i förutsättningarna förutsätts i *alt 1)* att den skattskyldige alternativt till konsumtion tvingas utnyttja avdraget vid beskatt-

ningen på grund av kapitalinsatsen till en i motsvarande mån större kapitalinsats, dvs. 80 000 kr i stället för i övrigt förutsatta 40 000 kr.

2.2.2 *Exempel*

Fall A Obelånad fastighet

alt 1) Inköpspris och kapitalinsats 100 000
Försäljningspris 200 000

a) nuvarande realisationsvinstbeskattning

Skatt på kapitalinsats:
Kapitalinsats 100 000, skatt (nödvändig inkomst 200 000 x 50 %) = 100 000

Skatt vid försäljning
Försäljningspris 200 000
Inköpspris 100 000 x 2 = ./. 200 000

Skattepliktig vinst 0
Skatt 0

Total skattebelastning i 1973 års penningvärde:
Vid inköp 100 000 x 2 = 200 000
Vid försäljning 0

Total skatt 200 000

Möjlig konsumtion i 1973 års penningvärde:
Försäljningssumman 200 000

b) real beskattning här = a)
Vid obelånad fastighet innebär nuvarande realisationsvinstskattesystem en real beskattning.

c) utgiftsskattesystemet

Skatt på kapitalinsats:
Kapitalinsats 100 000 kr, skatt 0
Nödvändig inkomst i inkomstskattesystemet var 200 000 kr. Endast 100 000 kr härav åtgår i utgiftsskattesystemet för investeringar. Återstoden kan konsumeras sedan skatt på den delen erlagts för konsumtion.
Skatt på inkomst (100 000 x 50 %) = 50 000
(återstår för konsumtion 50 000 kr)

Skatt vid försäljning:
Försäljningspris 200 000
Skatt härav 50 % 100 000

Total skattebelastning i 1973 års penningvärde:
Vid inköp 50 000 x 2 = 100 000
Vid försäljning 100 000

Total skatt 200 000

Möjlig konsumtion i 1973 års penningvärde:
Konsumtion år 1957 50 000 x 2 = 100 000
Konsumtion år 1973 Försäljningspris 200 000 – skatt 100 000 = 100 000

Total konsumtion 200 000

alt 2) Inköpspris och kapitalinsats	100 000
Försäljningspris	272 000
a) nuvarande realisationsvinstbeskattning	
Skatt på kapitalinsats:	
= alt 1) (nödvändig inkomst 200 000 x 50 %) =	100 000
Skatt vid försäljning:	
Försäljningspris	272 000
Inköpspris 100 000 x 2 =	./. 200 000
Skattepliktig vinst	72 000
Skatt 50 %	36 000
Total skattebelastning i 1973 års penningvärde:	
Vid inköp 100 000 x 2 =	200 000
Vid försäljning	36 000
Total skatt	236 000
Möjlig konsumtion i 1973 års penningvärde:	
Försäljningssumman 272 000 – skatt 36 000 =	236 000
b) real beskattning, här = a)	
c) utgiftsskattesystemet	
Skatt på kapitalinsats:	
Kapitalinsats 100 000, skatt	0
Skatt på inkomst för konsumtion (100 000 x 50 %) =	50 000
(återstår för konsumtion 50 000 kr)	
Skatt vid försäljning:	
Försäljningspris	272 000
Skatt härav 50 %	136 000
Total skattebelastning i 1973 års penningvärde:	
Vid inköp 50 000 x 2 =	100 000
Vid försäljning	136 000
Total skatt	236 000
Möjlig konsumtion i 1973 års penningvärde:	
Konsumtion år 1957 50 000 x 2 =	100 000
Konsumtion år 1973	136 000
Total konsumtion	236 000
alt 3) Inköpspris och kapitalinsats	100 000
Försäljningspris	120 000
a) nuvarande realisationsvinstbeskattning	
Skatt på kapitalinsats:	
= alt 1) (nödvändig inkomst 200 000 x 50 %) =	100 000
Skatt vid försäljning:	
Försäljningspris	120 000
Inköpspris 100 000 x 2	./. 200 000
Skattepliktig vinst (ej avdragsrätt för realförlust)	0
Skatt	0

Total skattebelastning i 1973 års penningvärde:	
Vid inköp 100 000 x 2 =	200 000
Vid försäljning	0
Total skatt	200 000
Möjlig konsumtion i 1973 års penningvärde:	
Försäljningssumman	120 000
b) real beskattning	
Skatt på kapitalinsats = a) =	100 000
Skatt vid försäljning:	
Försäljningspris	120 000
Inköpspris 100 000 x 2 =	./. 200 000
Realförlust	80 000
som medför rätt till avdrag = skatteminskning (80 000 x 50 %) =	40 000
Total skattebelastning i 1973 års penningvärde:	
Vid inköp 100 000 x 2 =	200 000
Vid försäljning	./. 40 000
Total skatt	160 000
Möjlig konsumtion i 1973 års penningvärde:	
Försäljningssumman 120 000 + 40 000 (av annan inkomst på grund av förlustavdraget) =	160 000
c) utgiftsskattesystemet	
Skatt på kapitalinsats:	
= alt 1) och 2) skatt	50 000
(återstår för konsumtion 50 000)	
Skatt vid försäljning:	
Försäljningspris	120 000
Skatt härav 50 %	60 000
Total skattebelastning i 1973 års penningvärde:	
Vid inköp 50 000 x 2	100 000
Vid försäljning	60 000
Total skatt	160 000
Möjlig konsumtion i 1973 års penningvärde:	
Konsumtion år 1957 50 000 x 2 =	100 000
Konsumtion år 1973	60 000
Total konsumtion	160 000
Fall B. Belånad fastighet	
alt 1) Försäljningspris	200 000
a) nuvarande realisationsvinstbeskattning	
Skatt på kapitalinsats:	
Kapitalinsats 40 000, skatt (nödvändig inkomst 80 000 x 50 %) =	40 000
Skatt vid försäljning:	
Försäljningspris	200 000
Inköpspris 100 000 x 2	./. 200 000
Skattepliktig vinst	0

Total skattebelastning i 1973 års penningvärde:

Vid inköp 40 000 x 2 =	80 000

Möjlig konsumtion i 1973 års penningvärde:

Försäljningssumman 200 000 – lån 60 000 =	140 000

b) real beskattning

Skatt på kapitalinsats:

Kapitalinsats 40 000, skatt = a)	40 000

Skatt vid försäljning:

Försäljningspris	200 000
Inköpspris 100 000 + (40 000 x 2 – 40 000)[1]	./. 140 000
Skattepliktig vinst	60 000
Skatt 50 %	30 000

Total skattebelastning i 1973 års penningvärde:

Vid inköp 40 000 x 2 =	80 000
Vid försäljning	30 000
Total skatt	110 000

Möjlig konsumtion i 1973 års penningvärde:

Försäljningssumman 200 000 – lån 60 000 – skatt 30 000 =	110 000

c) utgiftsskattesystemet

1) kapitalinsats 40 000

Skatt på kapitalinsats:

Kapitalinsats 40 000, skatt	0
Skatt på inkomst för konsumtion (80 000 – 40 000) x 50 % = (återstår för konsumtion 20 000)	20 000

Skatt vid försäljning:

Försäljningspris	200 000
Återbetalning av lån	./. 60 000
Skattepliktigt belopp	140 000
Skatt härav 50 %	70 000

Total skattebelastning i 1973 års penningvärde:

Vid inköp 20 000 x 2 =	40 000
Vid försäljning	70 000
Total skatt	110 000

Möjlig konsumtion i 1973 års penningvärde:

Konsumtion år 1957 20 000 x 2 =	40 000
Konsumtion år 1973 (försäljningssumman 200 000 – lån 60 000 – skatt 70 000) =	70 000
Total konsumtion	110 000

2) kapitalinsats 80 000 kr, därför att den skattskyldige tvingas utnyttja hela den i inkomstskattesystemet "nödvändiga inkomsten" för kapitalinsatsen till sin avdragsgilla kapitalinsats. Lånet uppgår då endast till 20 000 kr.

Skatt på kapitalinsats:

Kapitalinsats	80 000
Skatt	0
Återstår för konsumtion	0

[1] Kompensation för inflationen på egna kapitalinsatsen, nuvärdet av kapitalinsatsen är 80 000, och den nominella kapitalinsatsen ingår redan i inköpspriset.

Skatt vid försäljning:

Försäljningspris	200 000
Återbetalning av lån	./. 20 000
Skattepliktigt belopp	180 000
Skatt härav 50 %	90 000

Total skattebelastning i 1973 års penningvärde:

Vid inköp	0
Vid försäljning	90 000
Total skatt	90 000

Möjlig konsumtion i 1973 års penningvärde:

Konsumtion år 1957	0
Konsumtion år 1973	90 000
Total konsumtion	90 000

Kommentar: Den lägre skatten och den mindre konsumtionsmöjligheten här jämfört med att kapitalinsatsen endast var 40 000 kr beror på att de vinster på inflationen, som fastighetsägaren gör på långivarens bekostnad, inte konfiskeras helt utan endast beskattas. Skillnaden i konsumtionsutrymme 20 000 kr mellan de båda fallen beror på den uteblivna inflationsvinsten på skillnaden i lånebelopp. Den nominella skillnaden mellan lånen är 40 000 kr i 1957 års penningvärde, vilket uttryckt i 1973 års penningvärde motsvarar 80 000 kr. Hälften av 80 000 kr är vid den aktuella inflationsutvecklingen ren inflationsvinst på långivarens bekostnad. Dessa 40 000 kr beskattas till 50 % med 20 000 kr. Därefter återstår vid den högre belåningen 20 000 kr att konsumera, vilket vid 60 000 kr lån ger

Skatt 90 000 + 20 000 =	110 000
Konsumtion 90 000 + 20 000 =	110 000

alt 2) Försäljningpris 272 000

a) nuvarande realisationsvinstbeskattning

Skatt på kapitalinsats:

Kapitalinsats 40 000, skatt = alt 1)	40 000

Skatt på försäljning:

Försäljningspris	272 000
Inköpspris 100 000 x 2 =	./. 200 000
Skattepliktig vinst	72 000
Skatt 50 %	36 000

Total skattebelastning i 1973 års penningvärde:

Vid inköp 40 000 x 2 =	80 000
Vid försäljning	36 000
Total skatt	116 000

Möjlig konsumtion i 1973 års penningvärde

Försäljningssumma 272 000 – lån 60 000 – skatt 36 000 = 176 000

b) real beskattning

Skatt på kapitalinsats:

= a) skatt 40 000

Skatt vid försäljning:	
Försäljningspris	272 000
Inköpspris 100 000 (40 000 x 2 – 40 000)[2]	./. 140 000
Skattepliktig vinst	132 000
Skatt 50 %	66 000
Total skattebelastning i 1973 års penningvärde:	
Vid inköp 40 000 x 2 =	80 000
Vid försäljning	66 000
Total skatt	146 000
Möjlig konsumtion i 1973 års penningvärde:	
Försäljningssumma 272 000 – lån 60 000 – skatt 66 000 =	146 000

c) utgiftsskattesystemet

Skatt på kapitalinsats	
Kapitalinsats 40 000, skatt	0
Skatt på inkomst för konsumtion = alt 1)	20 000
(återstår för konsumtion 20 000)	
Skatt vid försäljning:	
Försäljningspris	272 000
Återbetalning av lån	./. 60 000
Skattepliktigt belopp	212 000
Skatt härav 50 %	106 000
Total skattebelastning i 1973 års penningvärde:	
Vid inköp 20 000 x 2 =	40 000
Vid försäljning	106 000
Total skatt	146 000
Möjlig konsumtion i 1973 års penningvärde:	
Konsumtion år 1957 20 000 x 2 =	40 000
Konsumtion år 1973	106 000
Total konsumtion	146 000

alt 3) Försäljningspris 120 000

a) nuvarande realisationsvinstbeskattning

Skatt på kapitalinsats:	
Kapitalinsats 40 000 Skatt = alt 1) och 2)	40 000
Skatt vid försäljning:	
Försäljningspris	120 000
Inköpspris 100 000 x 2 =	./. 200 000
Skattepliktig vinst (ej avdragsrätt för realförlust)	0
Skatt	0
Total skattebelastning i 1973 års penningvärde:	
Vid inköp 40 000 x 2 =	80 000
Vid försäljning	0
Total skatt	80 000

[2] Se alt 1.

Möjlig konsumtion i 1973 års penningvärde:	
Försäljningssumma 120 000 – lån 60 000 =	60 000
b) real beskattning	
Skatt på kapitalinsats:	
Kapitalinsats 40 000 Skatt = a)	40 000
Skatt vid försäljning:	
Försäljningspris	120 000
Inköpspris 100 000 + (40 000 x 2 – 40 000) =	./. 140 000
Realförlust	20 000
som medför rätt till avdrag = skatteminskning (20 000 x 50 %) =	10 000
Total skattebelastning i 1973 års penningvärde:	
Vid inköp 40 000 x 2 =	80 000
Vid försäljning	./. 10 000
Total skatt	70 000
Möjlig konsumtion i 1973 års penningvärde:	
Försäljningssumman 120 000 – lån 60 000 + 10 000 (av annan inkomst på grund av förlustavdraget) =	70 000
c) utgiftsskattesystemet	
Skatt på kapitalinsats:	
Kapitalinsats 40 000, skatt	0
Skatt på inkomst för konsumtion = alt 1) och 2) (återstår för konsumtion 20 000)	20 000
Skatt vid försäljning:	
Försäljningspris	120 000
Återbetalning av lån	./. 60 000
Skattepliktigt belopp	60 000
Skatt därav 50 %	30 000
Total skattebelastning i 1973 års penningvärde:	
Vid inköp 20 000 x 2 =	40 000
Vid försäljning	30 000
Total skatt	70 000
Möjlig konsumtion i 1973 års penningvärde:	
Konsumtion år 1957 20 000 x 2 =	40 000
Konsumtion år 1973	30 000
Total konsumtion	70 000

2.2.3 Resultat

Den totala skattebelastningen resp. konsumtionen blev i de olika fallen således följande

Fall A Kapitalinsats 100 000 ingen belåning

Skatt/konsumtion vid	Försäljningspris		
	200 000	272 000	120 000
Realisationsvinstbeskattning	200 000/200 000	236 000/236 000	200 000/120 000
Realinkomstbeskattning	200 000/200 000	236 000/236 000	160 000/160 000
Utigftsbeskattning	200 000/200 000	236 000/236 000	160 000/160 000

Då ingen belåning skett fungerar alla tre beskattningsformerna som en realbeskattning utom i realförlustfallet där den nuvarande realisationsvinstbeskattningen leder till överbeskattning.

Fall B Kapitalinsats 40 000 belåning 60 000

Skatt/konsumtion vid	Försäljningspris		
	200 000	272 000	120 000
Realisationsvinstbeskattning	80 000/140 000	116 000/176 000	80 000/60 000
Realinkomstbeskattning	110 000/110 000	146 000/146 000	70 000/70 000
Utgiftsbeskattning	110 000/110 000	146 000/146 000	70 000/70 000

Vid belåning under inflation överkompenserar realisationsvinstskattesystemet fastighetsägarna. Hela inflationsvinsten på lånet (60 000 i 1973 års penningvärde) blir skattefri.

I realförlustfallen blir det dock överbeskattning om realvärdeminskningen på fastigheten är större än inflationsvinsten på lånet. En konsekvent realinkomstbeskattning och utgiftsbeskattningen ger exakt lika resultat.

2.3 *Slutsatser*

Beräkningar visar att utgiftsbeskattningen och en konsekvent realinkomstbeskattning i samtliga fall ger samma resultat, varvid såväl inflationsvinster som inflationsförluster på det egna kapitalet får en adekvat behandling. Detta gäller oavsett belåningsgrad och inflationstakt. Den nuvarande realisationsvinstbeskattningen innebär däremot i flertalet fall betydande skatteförmåner genom överkompensationen för inflationen när fastigheten är belånad, utom då realförluster på det egna kapitalet uppstår. Den senare effekten uppstår därför att realisationsvinstbeskattningen inte beaktar realförluster. Det bör observeras att exemplen bygger på mycket måttliga marginalskatter och relativt låg inflationstakt. Vid stigande marginalskatt och högre inflationstakt skärps effekterna.

Ser man till andra typer av investeringar än fastighetsinvesteringar blir resultatet av utgiftsskatten i princip det samma. På aktieinvesteringar blir effekten således en real beskattning av vinster och förluster. För företagaren

ger den omedelbara avskrivning i takt med utbetalningarna, som utgiftsskatten innebär, väsentligen samma effekter som avskrivning på återanskaffningsvärdet.

De vinster och förluster som uppstår på grund av inflationen elimineras inte av utgiftsbeskattningen, men de blir adekvat behandlade. Oskäliga skattevinster och skatteförluster på grund av inflationen förhindras. Härigenom mildras effekterna av inflationen. Då utgiftsskattesystemet möjliggör och bör medföra högre amorteringstakt på investeringslån kan även därigenom inflationseffekterna något dämpas.

Slutsatsen är således att utgiftsskatten automatiskt redan genom sin grundkonstruktion både beaktar och korrigerar de oönskade omfördelningseffekter, som inflationen medför, och som i det nuvarande inkomstskattesystemet oftast förstärks. Dessa effekter av utgiftsskatten, som erhålls utan speciella arrangemang såsom indexuppräkningar eller liknande, och som synes så svåra eller omöjliga att uppnå inom inkomstbeskattningen, är utomordentligt betydelsefulla så länge vi har att brottas med inflationsproblem. Det kan också påpekas att utgiftsskatten på samma sätt men med omvända effekter förmår hantera en deflation, om en sådan skulle uppstå.

3 Villabeskattningen

3.1 *Kontrollfrågor*

Ett flertal remissinstanser understryker, liksom utgiftsskatterapporten, de svårigheter som kontrollen av förbättringskostnader på villor och fritidshus kommer att medföra, även om kontrollvinster också görs beträffande den i dag till stor del svarta byggmarknaden.

För att få en klarare uppfattning om kontrollfrågans omfång har efter utgiftsskatterapportens publicering realisationsvinstkommitténs statistiska material vidarebearbetats. Materialet omfattar totalt 23 200 villa- och fritidshusförsäljningar år 1970. Närmare analys beträffande förbättringskostnadens storlek och frekvens har endast kunnat företas beträffande de 2 800 fastighetsförsäljningar som visat skattepliktig realisationsvinst. Därvid har framkommit att förbättringskostnader över 3 000 kr om året, som också kan tas som gräns för avdragsrätt vid utgiftsbeskattningen, i medeltal förekommer ungefär vart tionde år. Detta skulle medföra att det inte är närmare 2 miljoner fastigheter som årligen har förbättringskostnader som måste kontrolleras, utan endast 200 000–300 000 fastigheter, vilket dock är mycket nog. Någon underskattning av förbättringsfrekvensen bör inte föreligga med hänsyn till att materialet endast omfattar försäljningar som föranlett realisationsvinstbeskattning.

Analyserna visar emellertid också att vi redan i inkomstbeskattningen har ett mycket stort och nästan olösligt kontrollproblem, som hittills i det närmaste helt förbisetts. Av bearbetningen av realisationsvinstkommitténs material framgår nämligen att de skattskyldiga vid sådana fastighetsförsäljningar, som resulterar i skattepliktig realisationsvinst, årligen drar av förbättringskostnader, som i dagens penningvärde uppgår till närmare 100 milj. kr. Ser man till vinstförsäljningarnas andel av det totala antalet vil-

laförsäljningar, ca 10 %, innebär detta att avdragen för förbättringskostnader vid realisationsvinstbeskattningen årligen uppgår till nära 1 miljard kr. Dessa avdragsyrkanden – som genom indexuppräkningen är lika värdefulla för de skattskyldiga som förbättringsavdragen i utgiftsskatten – kontrolleras i det närmaste inte alls. Förklaringen är till stor del att avdragen huvudsakligen avser kostnader, som ligger långt tillbaka i tiden och därför är mycket svårkontrollerade i motsats till förbättringsavdragen i utgiftsskatten som alltid avser beskattningsårets kostnader. Motkontroll av den som utfört arbetena blir under sådana förhållanden meningslös. Vi har alltså redan i dag ett nära nog lika stort kontrollproblem som utgiftsskattens utan att vi lagt märke till det och utan att vi gjort mycket åt det.

3.2 *Skattebelastningen på villaägandet*

När fastighetsbelåning föreligger, medför utgiftsskattens realbeskattningseffekt i allmänhet en klar skatteskärpning jämfört med den nuvarande realisationsvinstbeskattningen. Detsamma gäller när fastighetens värdestegring belånas för att utnyttjas till konsumtion. Å andra sidan medför möjligheten till utgiftsskattefritt sparande – man bör observera att utgiftsskattemodellen också innehåller 30 % inkomstskatt som måste erläggas också för den inkomst som sparas – att det blir lättare att erlägga kapitalinsatser och amorteringar, vilket innebär en fördel för villaägarna. I utgiftsskattemodellen har föreslagits en höjning av villaschablonen till 4 % för att kompensera denna avdragsrätt för vad som egentligen är en konsumtionskostnad.

Det innebär att modellen vad angår villabeskattningen innehåller moment som verkar i olika riktningar, vilket försvårar bedömningen av de sammantagna effekterna. I utgiftsskatterapporten har hävdats att skattebelastningen (inkl. försäljningsbeskattningen) på villaägandet kommer att öka.

3.2.1 Jämförande räkneexempel

För att belysa de sammantagna effekterna av den löpande villabeskattningen, behandlingen av lån, räntor, amorteringar och egna kapitalinsatser och av försäljningsvinster på villor i det nuvarande inkomstskattesystemet och i utgiftsskattemodellen redovisas därför i det följande en beräkning av dessa effekter i ett tänkt fall, där vi följer en skattskyldig under en tidsserie på 21 år från det att han år 1 börjar spara ihop till en kontantinsats till ett radhus, vilket han år 5 inköper. År 11 säljer han radhuset och köper år 12 en större villa med hjälp av kontantdelen han fick vid radhusförsäljningen. År 14 belånar han villan för inköp av bil och år 15 lägger han ner förbättringskostnader på villan, till vilka han också upptar ett lån. År 21 säljer han villan för att flytta till lägenhet, varvid det förutsätts att kontantbehållningen konsumeras under en längre tidsperiod i samma marginalskatteskikt.

Räkneexemplet har genomförts på en till en början autentisk och därefter tänkt utveckling av ett egnahemsinnehav. Fastighetspriser, lånestruktur etc. har framtagits med hjälp av expertis för att så långt som möjligt vara normala. Beräkningarna har skett i löpande penningvärde. Resultaten har emellertid

även omräknats i 1976 års penningvärde och redovisas parallellt i slutsammanställningen över resultaten.

Förutsättningar och beräkningsmetod

1. *Radhuset*

Köpt 1/1 1970 för 110 500 kr.
Bottenlån 78 400 à 6,95 % annuitet à 5 500 kr/år.
Statligt bostadslån 20 600 à 6,25 % amortering 687 kr/år.
Kontantinsats 11 500, ihopsparad under 4 år.
Sålt slutet av år 1976 för 200 000. Kontant erhölls 105 844.

Realisationsvinstbeskattning vid försäljningen.

Inkomstskattesystemet:	200 000 –(1,62 x 110 500) –(7 x 3 000) = 0
	Skatt = 0
Utgiftsskattemodellen:	200 000 – 110 500 –(7 x 3 000) = 68 500
	Skatt: 30 % x 68 500 = 20 550 (ingen uppskjuten beskattning)

2. *Villan*

Köpt 1/1 1977 för 335 000 kr.
Bottenlån 144 446 à 7,7 % annuitet 11 268 kr/år.
Banklån 110 900 à 11,75 % amortering 5 000 kr/år.
Kontantinsats 79 654, finansierad med kontanter från radhusförsäljningen.
Såld slutet av år 1986 för 652 150. Kontant före realisationsvinstskatt erhölls i inkomstskattesystemet 418 885, i utgiftsskattemodellen 389 635 (med kontant avses försäljningspris – i huset kvarvarande lån, skillnaden hänförlig till större lån vid rebelåning för konsumtion i utgiftsskattemodellen).

Realisationsvinstbeskattning.

Inkomstskattesystemet:	652 150 –(335 000 x 1,63)–(15 000 x 1,4)–(10 x 3 000) = 55 100
Skattepliktigt belopp:	55 100
Realisationsvinstskatt:	55 100 x 0,75 = 41 326
Utgiftsskattemodellen:	652 150 – 335 000 – 15 000 – 10 x 3 000 = 272 150
Skattepliktigt belopp:	272 150
Realisationsvinstskatt:	272 150 x 0,3 = 81 645

Tillkommer ytterligare skatt vid konsumtion av behållningen.

3. *Taxeringsvärden*

Har antagits vara 60 % av marknadsvärdet

år 1970–74	66 000	radhuset
år 1975–76	90 000	
år 1977–80	175 000	villan
år 1981–84	260 000	
år 1985–86	355 000	

4. *Penningvärde och värdestegring*

Radhuskalkylen bygger på faktiskt inträffade förändringar. För villan har antagits 6,5 % värdestegring och 5 % inflation (för indexuppräkning). Detta överensstämmer ungefär med trenderna under de senaste tio åren.

5. *Villaschablonen*

Den lägsta schablonprocenten har använts hela tiden. Detta trots att villan borde nominellt sett ha drabbats av ett högre schablonskikt. Motiveringen är att den realt ej går över 200 000 kronorsgränsen och framtida justeringar av schablongränserna kan väntas vid kraftig inflation. Denna förutsättning påverkar ej relationen mellan de båda systemen, då den progressiva villabeskattningen förutsatts behållen i utgiftsskattemodellen.
I inkomstskattesystemet är schablonen 2 %, i utgiftsskattemodellen 4 %.
I samtliga beräkningar har bortsetts från den kommunala garantibeskattningen och det extra avdraget, som bör verka på samma sätt i de båda systemen.

6. *Marginalskatter*

im = marginalskattesats i inkomstskattesystemet
um = marginell utgiftsskattesats
imu = marginell inkomstskattesats i utgiftsskattemodellen
ium = kombinerad utgifts- och inkomstmarginalskatt i modellen
Använda marginalskattesatser:

im =
um =
imu =
ium =
} motsvarar ungefär inkomstskiktet 85 000–100 000

För enkelhetens skull har fasta marginalskattesatser använts. Realistiskt sett torde marginalskatten förändras över tiden för den enskilde villaägaren och i ett fåtal fall kan marginalskatteskiktet överskridas. Avvikelsen är dock liten och likartad för bägge systemen varför den kan bortses från.

7. *Behandling av överskjutande realisationsvinster*

Huvuddelen av de kontanter som erhålls vid radhusförsäljningen används som kontantinsats vid villaköpet. Resterande del har förts ut ur beräkningen liksom hela kontantöverskottet vid villaförsäljningen. Detta har skett i samma måttenheter (se nedan under beräkningsmetoder) som amorteringar, räntor etc. har förts in i systemet. Vid villaförsäljningen har kontanterna antagits motsvara intjänade inkomster resp. konsumerats under en längre period i samma marginalskatteskikt som övriga beräkningar skett i.

8. *Bilinköpet*

Bilen behandlas som konsumtion (dvs. en negativ konsumtionsinskränkning). För inköpet har lån tagits upp i villan.
Då skatt skall betalas på konsumtionen i utgiftsskattemodellen blir det nödvändiga lånet där större än i inkomstskattesystemet.
Lån i inkomstskattesystemet: 30 000, 20 års rak amortering, 10 % ränta
Lån i utgiftsskattemodellen: 75 000, 20 års rak amortering, 10 % ränta.

9. *Garageinvesteringen*

Lån på 15 000 upptaget, 20 års rak amortering, 10 % ränta.

10. *Beräkningar av kostnader och skatter*

Tre mått har använts för att visa hur de olika skattesystemen påverkar villaägandet.

a) *Bruttokostnaden,* definierad som den del av bruttoinkomsterna (före skatt) som går åt för att kunna betala amorteringar, räntor och schablonskatten.

Kontantbehållningen vid fastighetsförsäljningarna har förts ut som avgående poster i bruttokostnadskolumnen till ett värde motsvarande den bruttoinkomst som skulle ha krävts för att erhålla detta belopp netto.

b) *Nettokostnaden,* definierad som den uppoffring av möjlig annan konsumtion som utgifterna innebär, dvs. kostnad efter skatt.
Kontantbehållningen vid fastighetsförsäljningarna har på liknande sätt som ovan förts ut som avgående post i nettokolumnen.

c) *Skattekostnaden,* definierad som den skatteström som blir nödvändig för utgifternas och schablonskattens erläggande. Endast reella skattebetalningar har beaktats.
Från garantibelopp och extra avdrag har bortsetts då deras framtida ställning i ett ev. utgiftsskattesystem är oklar.

11. *Beräkningsformler för inkomstskattesystemet*

a) Ihopsparande till kontantinsatsen

$$\text{Bruttokostnad} = \frac{(\text{sparbehov} - \text{räntan}) = \text{nysparandet}}{(1 - \text{im})} + \text{räntan}$$

(räntan beskattas ej på grund av sparavdraget)
Nettokostnad = sparbehovet
Skattekostnad = (bruttot – räntan) im

b) Amorteringar, räntebetalning och schablonskatt
schablonen = schablonprocenten x taxeringsvärdet

$$\text{Bruttokostnad} = \frac{(\text{schablonen x im})}{(1 - \text{im})} + \text{räntan} + \frac{\text{amorteringen}}{(1 - \text{im})}$$

$$\text{Nettokostnad} = \text{schablonen x im} + \text{räntan x } (1 - \text{im}) + \text{amorteringen}$$

$$\text{Skattekostnad} = \frac{(\text{schablonen x im})}{(1 - \text{im})} + \text{im}\left[\frac{a}{(1 - \text{im})}\right]$$

c) Kontantbehållningen vid fastighetsförsäljningarna

$$\text{Bruttointäkt} = \frac{\text{Kontantbehållningen} - \text{reavinstskatten}}{(1 - \text{im})}$$

Nettointäkt = kontantbehållningen – reavinstskatten
Skattekostnad = reavinstskatten

d) Rebelåning för bilinköp
Bilen utgör konsumtion. Denna konsumtion är likställd med en nettointäkt och motsvarar en viss bruttointäkt enligt $\frac{\text{konsumtion}}{(1 - \text{im})}$

Någon skattekostnad uppstår ej vid inköpstillfället. Vid de framtida amorteringarna och räntebetalningarna uppstår dock såväl brutto-, netto- som skattekostnader.

e) Rebelåning för garagebygge (investering)
Garaget ses som en investering i villan. Några kostnader uppstår ej i själva investeringsögonblicket utan först framdeles vid amorteringen etc. som ovan under d).

12. *Beräkningsformler för utgiftsskattemodellen*

a) Ihopsparande till kontantinsatsen

$$\text{Bruttokostnad} = \frac{\text{sparbehov}}{(1 - \text{imu})}$$

Nettokostnad = sparbehov x (1 – um)
Skattekostnad = bruttot x imu

b) Amorteringar, räntebetalningar och schablonskatt

$$\text{Bruttokostnad} = \frac{\text{schablonen x ium}}{(1 - \text{ium})} + \text{räntan} + \frac{\text{amorteringen}}{(1 - \text{imu})}$$

$$\text{Nettokostnad} = \text{räntan x } (1 - \text{ium}) + \text{a } (1 - \text{um}) + \text{schablonen x ium}^3$$

$$\text{Skattekostnad} = \frac{(\text{schablonen x ium})}{(1 - \text{ium})} + \text{imu}\left[\frac{\text{amorteringen}}{(1 - \text{imu})}\right]$$

c) Kontantbehållningen vid fastighetsförsäljningarna

$$\text{Bruttointäkt} = \frac{\text{kontantbehållningen} - \text{reavinstskatt}}{(1 - \text{imu})}$$

$$\text{Nettointäkt} = (\text{kontantbehållningen} - \text{reavinstskatten}) \text{ x } (1 - \text{um})$$

$$\text{Skattekostnad} = \text{reavinstskatten} + \text{um x (kontantbehållningen} - \text{reavinstskatten)}$$

d) Rebelåning för bilinköp

Se resonemanget under 11 d)

$$\text{Avgående belopp brutto} = \frac{\text{konsumtion}}{(1 - \text{um})}$$

Avgående belopp netto = konsumtionen

Skattekostnad = um x bruttot

e) Rebelåning för garagebygge (investering)

Se resonemanget under 11 e)

Skillnaden mot inkomstskattesystemet ligger i behandlingen av amorteringarna längre fram. Detta gäller även d) ovan.

[3] $\frac{\text{schablonen x ium}}{(1 - \text{ium})}$ x $(1 - \text{ium})$ = schablonen x ium

Tabell 4.1 Inkomstskattesystemet

År	Årtal	Nettoförmögenhet exkl. fastighet	Amortering/ sparande	Ränta, inkomst el. utgift	Räntor och amorteringar på nya lån			Bruttokostnad	Nettokostnad	Skattekostnad
1	1966	2 500	2 500	–				10 000	2 500	7 500
2	1967	5 000	2 500	150				9 550	2 500	7 050
3	1968	8 000	3 000	300				11 100	3 000	8 100
4	1969	11 500	3 500	480				12 560	3 500	9 060
5	1970	– 99 000	–	–8 415+690				11 685	2 921	3 960
6	1971	– 98 212	788	– 6 737				13 849	3 462	6 324
7	1972	– 97 417	795	– 6 686				13 826	3 457	6 345
8	1973	– 96 614	803	– 6 636				13 808	3 452	6 369
9	1974	– 95 803	811	– 6 584				13 788	3 447	6 393
10	1975	– 94 984	819	– 6 533				15 209	3 802	7 857
11	1976	– 94 156	828	– 6 480				15 192	3 798	7 884
12	1977	–224 010	5 146	– 24 152				55 236 –104 760[a]	13 809 –26 190[a]	25 938
13	1978	–218 853	5 157	– 23 554				54 682	13 671	25 971
14	1979	–243 684	5 169	– 22 954	(30 000)			54 130 –120 000[b]	13 533 –30 000[b]	26 007
15	1980	–252 002	5 182	– 22 354	1 500	3 000	(15 000)	62 582 (9 000)[c]	15 646 (2 250)	30 546
16	1981	–244 556	5 196	– 21 753	1 500	2 850	750 1 500	72 087 (8 850)	18 022 (2 213)	38 538
17	1982	–237 095	5 211	– 21 151	1 500	2 700	750 1 425	71 320 (8 700)	17 830 (2 175)	38 583
18	1983	–229 618	5 227	– 20 547	1 500	2 550	750 1 350	70 555 (8 550)	17 640 (2 138)	38 631
19	1984	–222 123	5 245	– 19 941	1 500	2 400	750 1 275	69 795 (8 400)	17 449 (2 100)	38 685
20	1985	–214 609	5 264	– 19 334	1 500	2 250	750 1 200	75 040 (8 250)	18 761 (2 063)	44 742
21	1986	–207 075	5 284	– 18 727	1 500	2 100	750 1 125	74 288 (8 100)	18 572 (2 025)	44 802
			68 425	–260 918	10 500	17 850	4 500 7 875	575 522	144 582	429 285
		445 075	Kontantöverskott vid villaförsäljningen					–1 510 236[d]	–377 559[d]	41 326[e]
		– 41 326								
		403 749[f]								
					Summering			– 934 714	–232 977	470 611

[a] Avgående brutto- resp. nettointäkt pga. kontantöverskottet vid fastighetsförsäljningen minskat med kontantinsatsen i den nya fastigheten. 105 844 – 79 654 = 26 190.

[b] Avgående brutto- resp. netto-"intäkt" i form av konsumtion av en personbil.

[c] Siffrorna inom parentes är hänförliga till rebelåningen för bilinköpet. Dessutom kvarstår 19 500 kr av skulden när villan säljs. Siffrorna ingår även i beloppet bredvid.

[d] Se ovan *a* 377 559 är kontantöverskottet efter reavinstskatt vid försäljningen av villan.

[e] Reavinstskatt.

[f] Motsvarar kontantöverskottet vid villaförsäljningen + vad som ej återinvesterades av kontantöverskottet vid radhusförsäljningen.

Tabell 4.2 Utgiftsskattemodellen

År	Årtal	Nettoförmögenhet exkl. fastigheten	-Amortering/ sparande	Ränta, inkomst el. utgift	Räntor och amorteringar på nya lån			Bruttokostnad	Nettokostnad	Skattekostnad
1	1966	2 500	2 500	–				3 571	1 000	1 071
2	1967	5 000	2 500	150				3 571	1 000	1 071
3	1968	8 000	3 000	300				4 286	1 200	1 286
4	1969	11 500	3 500	480				5 000	1 400	1 500
5	1970	– 99 000	–	–8 415+690				14 514	4 063	6 789
6	1971	– 98 212	788	– 6 737				14 652	4 102	7 127
7	1972	– 97 417	795	– 6 686				14 612	4 090	7 130
8	1973	– 96 614	803	– 6 636				14 572	4 079	7 133
9	1974	– 95 803	811	– 6 584				14 531	4 068	7 137
10	1975	– 94 984	819	– 6 533				16 960	4 749	9 608
11	1976	– 94 156	828	– 6 480				16 920	4 738	30 177[e]
12	1977	–244 575	5 146	– 24 152				9 503 – 8 036[a]	13 861 – 2 550[a]	20 205
13	1978	–239 418	5 157	– 23 554				48 921	13 698	20 210
14	1979	–309 249	5 169	– 22 954	(75 000)			48 388 –75 000[b]	13 535 –30 000[b]	65 215[f]
15	1980	–315 317	5 182	– 22 354	3 750	7 500	(15 000)	60 614 (12 857)[c]	16 972 (3 600)	21 828
16	1981	–305 621	5 196	– 21 753	3 750	7 125	750 1 500	70 972	19 872 (3 495)	30 898
17	1982	–295 910	5 211	– 21 151	3 750	6 750	750 1 425	69 941	19 584 (3 390)	30 904
18	1983	–286 183	5 227	– 20 547	3 750	6 375	750 1 350	68 911	19 295 (3 285)	30 911
19	1984	–276 438	5 245	– 19 941	3 750	6 000	750 1 275	67 886	19 006 (3 180)	30 919
20	1985	–266 674	5 264	– 19 334	3 750	5 625	750 1 200	76 621	21 454 (3 075)	40 698
21	1986	–256 890	5 284	– 18 727	3 750	5 250	750 1 125	75 594	21 166 (2 970)	40 706
			68 425	–260 918	26 250	44 625	4 500 7 875	677 454	180 382	412 523
		395 260	Kontantöverskott vid villaförsäljningen					–439 985[d]	–123 195[d]	81 645[g]
		– 81 645								184 794[h]
		313 615[i]								
					Summering			237 469	– 57 187	678 962

[a] Avgående brutto- resp. nettointäkt pga. kontantöverskott – reavinstskatt minskat med ny kontantinsats. 105 844 – 20 565 – 79 654 = 5 625
[b] Avgående brutto- resp. netto-"intäkt" i form av konsumtion av en personbil.
[c] Siffrorna inom parentes är hänförliga till rebelåningen för bilinköpet. Dessutom kvarstår 48 750 kr av skulden när villan säljs. Ingår även i beloppet bredvid.
[d] Se ovan *a*, 307 990 är kontantöverskottet efter reavinstskatt.
[e] Varav reavinstskatt 20 565.
[f] Varav utgiftsskatt pga. bilinköpet 45 000.
[g] 81 645 är reavinstskatt.
[h] Utgiftsskatt på konsumtion av kontantöverskottet.

Tabell 4.3 Sammanställning av beräkningar rörande kapitalkostnader och skatter vid villainnehav i nuvarande inkomstskattesystem och i utgiftsskattemodellen i nominella belopp och i 1976 års penningvärde

	Nominellt		Motsvarande belopp uttryckta i 1976 års penningvärde	
	Inkomstskatten	Utgiftsskattemodellen (ink.skatt 30 % + utg.skatt)	Inkomstskatten	Utgiftsskattemodellen
Total skattebelastning	470 611	678 962	404 712	516 180
Skattebelastning i utgiftsskattemodellen exkl. utgiftsskatt på villaförsäljningen	–	494 168	–	402 800
Löpande skattekostnad (bortsett från all realisationsvinstbeskattning) under innehav	429 000	391 958	379 359	332 170
Kapitalkostnad netto före försäljning	144 582	180 382	125 480	153 540
Nettobehållning	403 749	313 615[a] 125 446[b]	231 630	188 950[a] 75 580[b]
Nettokostnad	– 232 977	57 187	–106 150	77 960
Kapitalkostnad brutto före försäljning	575 522	677 454	497 013	577 180
Bruttoöverskott	1 510 236	439 985	926 525	269 930
Bruttokostnad	– 934 714	237 469	–429 512	307 250
Insatt kapital	83 425	99 175[c] 39 670[d]	77 500	88 733[c] 35 500[d]

[a] Före utgiftsskatt på slutförsäljning.
[b] Efter utgiftsskatt på slutförsäljning.
[c] Före utgiftsskatt.
[d] Efter skatt.

3.2.2 Resultat av beräkningarna

De skattefaktorer som påverkat resultatet är beträffande inkomstbeskattningen således följande: beskattningen av kapitalinsats och amorteringar, avdragsrätten för räntor, schablonintäkten på 2 % för villor, skattefriheten för lån, realisationsvinstbeskattningen för fastigheter och marginalskattesatsen. För utgiftsskattemodellen ingår a) i den förenklade inkomstbeskattningen på 30 % samma faktorer som ovan, med den skillnaden att schablonintäkten utgör 4 % och att några skattelättnader för realisationsvinster ej förekommer utom 3 000 kr-avdraget per innehavsår som bibehållits, b) för utgiftsskattedelen ingår avdragsrätten för kapitalinsatser, amorteringar och räntor, schablonintäkten på 4 %, beskattningen av konsumtionslån och av konsumtionen när villasparandet upplöses.

Vid bedömningen av resultaten skall observeras att dessa är framräknade i nominella belopp. Någon justering av beloppen för den ganska betydande penningvärdeförändring, som inträffat under perioden, har i och för sig inte varit nödvändig för jämförelsen mellan inkomst- och utgiftsskattesystemens verkningar. Man skall dock observera att de höga nominella försäljningspriserna avser 1986 års penningvärde. Inte heller har någon diskontering med hänsyn till tidpunkten för olika kostnader varit nödvändig för jämförelsen eftersom de årliga kostnaderna ligger så pass nära varandra i de båda systemen. För att underlätta bedömningen av de reala effekterna av

beskattningen har dock resultaten även omräknats i fast penningvärde, 1976 års penningvärde. Resultaten i fast penningvärde redovisas i slutsammanställningen i *tabell 4.3*.

Ser man först till de nominella effekterna framgår av resultaten att den totala skattebelastningen i inkomstskattesystemet uppgår till 470 000 kr och i utgiftsskattemodellen till 678 000 kr inkl. skatt på det kontantbelopp, som erhålls ur villainvesteringen och som förutsätts beskattat till 60 % utgiftsmarginalskatt. Totalt sett medför utgiftsskatten således en betydande skärpning av beskattningen. Även om man bortser från utgiftsbeskattningen av den erhållna försäljningsbehållningen, som ju ännu ej konsumerats, och endast ser till den övriga skattebelastningen är fortfarande det samlade skatteuttaget ca 24 000 kr högre i utgiftsskattemodellen (494 000 kr mot 470 000 kr i inkomstskattesystemet). Bortses från all realisationsvinstbeskattning i såväl inkomstskattesystemet som i inkomstskattedelen av modellen blir den löpande skattebelastningen för fastighetsinnehavet under givet beteende 391 000 kr i utgiftsskattemodellen och 429 000 kr i inkomstbeskattningen. Den högre löpande kostnaden i inkomstskattesystemet är huvudsakligen hänförlig till tiden före radhusförvärvet år 5, då ihopsparandet av kapitalinsatsen där sker med beskattade medel. Under själva fastighetsinnehavet medför de båda systemen ungefär lika höga årliga kapital- och skattekostnader trots avdraget för amorteringen på fastighetslånet, vilket balanseras av schablonintäktshöjningen till 4 %. Beträffande de löpande kostnaderna har målsättningen för utredningsarbetet också enbart varit att vidta de justeringar i schablonbeskattningen som övergången till utgiftsskatt medför.

Sammanfattningsvis visar således beräkningarna beträffande skattekostnaden att den löpande skattekostnaden för boendet i huvudsak blir oförändrad samt att en betydande skatteskärpning inträffar på försäljningsvinsterna. Denna skatteskärpning kan ske utan att marknadslåsningar behöver uppstå, då den i huvudsak inträder först vid konsumtion av vinsten. Att skärpningen blir så kraftig beror på den höga belåningsgraden på fastigheterna, som i dagens system medför en betydande överkompensation för inflationen vid beskattningen. Jämför man nettokostnaderna för villaboendet medför inkomstskattesystemet att villaägaren för en nettokostnad, exkl driftkostnader, på 144 000 kr, dels bebott villan, dels erhållit en nettobehållning på 403 000 kr, vilket innebär en "negativ nettokostnad" på 232 000 kr. Då har också i beloppen inräknats anskaffningskostnaden för en bil. Det insatta kapitalet har endast uppgått till 83 425 kr. Utgiftsskatten medför att villaägaren för en nettokostnad, exkl. driftkostnader, på 180 000 kr, dels bebott villan, dels erhållit en nettobehållning på 313 000 kr före utgiftsskatt, vilket med given marginalskattesats motsvarar en framtida konsumtion på ca 125 000 kr. Kapitalet har här kunnat investeras utan utgiftsskatt, vilket i inkomstbeskattningen motsvarar en kapitalinsats på endast ca 35 000 kr.

Inkomstbeskattningen har således medfört att man har fått kapitalkostnadsdelen för sitt boende helt betald av skattesystemet och dessutom en nettoförmögenhet på 403 000 kr på satsade 83 000 kr. Villaboendet och sparandet har således inte kommit att kräva någon konsumtionsinskränkning utan tvärtom har konsumtionsmöjligheterna starkt ökat genom villaboendet.

Utgiftsbeskattningen däremot har inneburit en nettokapitalkostnad på

180 000 kr för boendet, varifrån dock bör avgå det konsumtionsbara kontantöverskottet på villaförsäljningen på 123 000 kr, vilket ger en total nettokapitalkostnad på 57 000 kr. Här har således villaboendet och sparandet kommit att innebära en viss om än liten konsumtionsinskränkning. Skillnaden mot inkomstskattesystemet är dock slående.

Ser man slutligen till vilka bruttoinkomster före skatt nettokostnaderna motsvarar, medför inkomstskattesystemet att han bebott villorna till en bruttokapitalkostnad före skatt på 575 000 kr och erhållit ett överskott vid försäljningen, som motsvarar en bruttoinkomst före marginalskatt på 1,5 milj. kr samt också erhållit en bil, som till olika delar ingår i dessa båda belopp, allt på ett satsat eget kapital på 83 000 kr, vilket ger en "negativ bruttokostnad" före skatt på 934 000 kr.

Utgiftsskatten medför att den skattskyldige haft en bruttokapitalkostnad för boendet på 677 000 kr och erhållit ett överskott på försäljningen som motsvarar en bruttoinkomst före marginalskatt på 439 000 kr samt täckt kapitalkostnaderna för en bil, allt på ett satsat kapital efter skatt på ca 39 000 kr, vilket ger en verklig bruttokostnad före skatt på 237 000 kr. Också när man räknar på detta sätt innebär inkomstskatten betydande fördelar.

Som framgår av sammanställningen i tabell 4.3 består i huvudsak tendenserna, när man räknar om resultaten i 1976 års penningvärde, även om skillnaderna mellan de båda systemen minskar något. Det nuvarande inkomstskattesystemet leder dock fortfarande till en "negativ nettokostnad", medan utgiftsskatten ger en verklig nettokostnad. Skillnaden i nettobostadskostnad uppgår till 184 000 kr. Efter skatt får villaägaren en nettobehållning efter villaförsäljningen på 231. 630 kr i inkomstskattesystemet, men endast på 75 580 kr i utgiftsskattemodellen; en skillnad på 156 050 kr.

Sammanfattningsvis ger beräkningarna följande resultat. Utgiftsskattemodellen innebär vid en normal belåningsprofil en betydande skärpning av beskattningen av realisationsvinsterna på villor utan att för den skull några marknadslåsningseffekter behöver uppstå eftersom huvuddelen av skatteskärpningen inträffar först vid konsumtion. Utgiftsskatten omöjliggör skattefritt utnyttjande av fastighetens värdestegring för konsumtionslån. Den löpande villabeskattningen ligger trots avdraget för amorteringar på ungefär samma nivå i inkomst- och utgiftsskattesystemen.

Utgiftsbeskattningen medför således att en av de största ojämnheterna i den nuvarande beskattningen betydligt utjämnas utan att det behöver betyda höjda kostnader för själva boendet.

4 Barnfamiljernas skattesituation

Rent intuitivt kan det förefalla som om ett utgiftsskattesystem skulle drabba barnfamiljerna hårdare än inkomstbeskattningen, då de har ett stort påtvingat konsumtionsbehov som ofta kan överstiga den löpande inkomsten. För att barnfamiljerna ej skulle missgynnas skulle då krävas betydande ökningar av transfereringarna.

För att klargöra hur utgiftsskattemodellen slår för barnfamiljerna, jämfört med inkomstbeskattningen, redovisas nedan beräkningar rörande skatte-

belastningen i de båda systemen under en 20-årsperiod för en 2-barnsfamilj med en startinkomst på 45 000 kr i 1976 års penningvärde och med en given konsumtionsprofil, som familjebudgetexpertis ansett typisk. Det bör dock understrykas att det endast är fråga om ett räkneexempel.

Konsumtionsutrymmet för barnfamiljen bestäms av lönen efter skatt plus transfereringar plus lånemöjligheter utan realsäkerhet, allt i inkomstskattesystemet, varvid skattebelastningen också framräknas. Därefter har beräknats vilken skattebelastning utgiftsskattemodellen ger vid lika marginalskattesatser i de båda systemen på den genom inkomstskatteberäkningen givna konsumtionen inkl. de ökade lånebehov utgiftsskatten kan medföra. Transfereringarna behandlas på samma sätt som i inkomstskattesystemet, vilket också förutsatts i utgiftsskatterapporten.

4.1 *Barnfamiljernas skattebelastning i inkomst- resp. utgiftsskattesystemet – ett räkneexempel*

1. Familjens sammansättning och ekonomiska förhållanden

   Familjen antas bestå av 2 vuxna och 2 barn (pojke + flicka). Barn 1:s ålder = t och barn 2:s ålder = t-3. Efter det år barnen fyllt 18 (år 18 resp. år 21) antas de helt och hållet vara utanför familjen.

   Utgifter

   Konsumtionsbehovet/möjligheterna har bestämts på följande sätt. Först har med hjälp av hushållsbudgetexpertis bestämts normala storlekar på de tyngsta posterna (mat, kläder, bostad) samt för barn specifika kostnader. Övriga utgifter har inte på ett fruktbart sätt kunnat beräknas denna väg utan har istället bestämts som en restpost. Dess storlek har bestämts av kvarvarande intäktsutrymme + en ackumulerad upplåning av maximalt 30 000 kr inom inkomstskattesystemet. Denna upplåning torde (enligt banker) väl överskrida vad som är möjligt att låna utan realsäkerhet. Konsumtionen har gjorts ojämn genom att inköp av ett antal dyrare kapitalvaror (TV och bil) inlagts. På detta sätt erhålls konsumtionsnivån. Denna konsumtionsnivå används sedan för att beräkna skattekonsekvenserna i utgiftsskattesystemet. Se tabell 4.4.

   Inkomster och bidrag

   Lönen har bestämts till 45 000 vid år 1. Detta torde motsvara en i underkant beräknad industriarbetarlön i 1976 års penningvärde. Reallöneökning beroende på tjänsteavancemang och allmänna reallöneökningar har förutsatts vara 4 % de första 10 åren och därefter 1 %.
   Barnbidrag 1 800 kr utgår t. o. m det år barnet fyller 16 år. Studiebidrag 1 350 kr utgår t. o. m. år 18, dvs. så länge barnet är kvar i familjen. Bostadsbidrag har beräknats enligt 1976 års tabeller med avtrappning vid ökad inkomst.

2. Penningvärde och räntor

   Beräkningen har låsts till 1976 års penningvärde och transfereringssystem. Räntan är därför en approximativ realränta på 3 %. För enkelhetens skull har samma räntesats använts för såväl inlåning som utlåning vilket även kan motiveras med att en stor del av inlåningen kan förutsättas vara släktlån.

Tabell 4.4 Konsumtionsberäkning

År (t)	Bostad	Mat	Kläder	Specifika barnkostn[a]	Kapitalvaror	Restpost = övrigt	Summa
1	8 400	10 180	3 200	900		10 000	32 680
2	8 400	10 180	3 250	800		10 050	32 680
3	8 400	10 180	3 250	570		10 250	32 650
4	9 600	13 104	4 050	1 470		10 500	38 724
5		13 104	4 050	1 370	7 000 (bil)	10 500	45 624
6		14 120	4 050	1 320		10 500	39 590
7		14 580	4 050	1 320	1 000 (TV sv-v)	10 750	41 300
8		15 588	4 250	1 560		10 750	41 748
9		16 596	4 250	1 560		10 750	42 756
10		17 084	4 250	1 560		10 750	43 244
11		17 802	4 400	2 050	15 000 (bil 17 000–2 000)	10 750	59 602
12		18 080	4 400	2 050		11 000	45 130
13		18 810	4 400	2 050		11 000	45 860
14		18 810	4 500	2 300		11 000	46 210
15		19 818	4 500	2 300	4 000 (TV färg)	11 000	51 218
16		19 818	4 500	2 420		11 000	47 338
17		19 818	4 500	3 070		11 000	47 988
18		18 306	4 500	3 080	15 000 (bil 20 000–5 000)	11 000	61 486
19		13 572	3 500	1 360		10 750	38 782
20		13 572	3 500	1 840		10 750	39 262
21	9 600	13 572	3 500	1 840		10 750	39 262

[a] Hygien, hälsovård, nöjen, hobbies, sport, leksaker, skolmateriel.

3. Beräkning av lånebehov resp. sparmöjlighet i inkomstskattesystemet

   Lön + transfereringar – slutlig skatt ± räntor – konsumtion = lån eller sparande.

4. Beräkning av skatt i inkomstskattesystemet

   Kommunalskatten har antagits vara 26 % (vilket överensstämmer med antagande i u-skatten). Makeavdrag har erhållits (1 800 kr). Tabell statlig skatt vid 1977 års taxering är använd. Avdrag i förvärvskälla + allm. avdrag har satts till 1 500 (resor + försäkringar etc.). Lön – 1 500 = taxerad inkomst. Taxerad inkomst – 4 500 = beskattningsbar inkomst. Skatt därpå – 1 800 = slutlig skatt som sedan justerats för påverkan av ränteavdrag. Ingen påverkan av ränteinkomster under 1 600 kr. Då skattebetalningarna är jämna har slutlig skatt använts. Preliminärskatt redovisas dock i separat kolumn.

5. Beräkning av lån/spar i utgiftsskattemodellen

   Lön + transfereringar – preliminär skatt (enligt tabell) ± räntor – konsumtion ± skatteåterbäring/kvarstående skatt = lån (–) resp. sparande (+).

6. Beräkning av skatt i utgiftsskattemodellen

   Inkomstskatt: (lön ± räntor – 6 000/1 500 + 4 500 se ovan/) x 30 % = i-skatt. Skattebasen avrundad nedåt till närmast jämna 100 kr. Inget sparavdrag erhålls.

   Utgiftsskatt: lön ± räntor – 1 500 – preliminär skatt ± skatteåterbäring/kvarstående skatt ± lån/spar (enligt ovan) – 25 000 = u-skattebas. Skatt = 0,05 x taxerad förbrukning (skattebasen + 25 000) + skatt enligt tabell 5.4 i SOU 1976:62.

Tabell 4.5 Beräkningar av lånebehov och skatt i inkomstskattesystemet för en 2-barnsfamilj (1 inkomsttagare)

År (t)	Lön	Transfereringar	Konsumtion	Lån/spar	Ack lån/spar	Ränta	Slutlig skatt	Preliminär skatt
1	45 000	3 780	32 680	+ 3 240	+ 3 240	0	12 860	13 524
2	46 800	3 780	32 880	+ 3 925	+ 7 165	+ 97	13 872	14 580
3	48 672	3 336	32 650	+ 4 638	+11 803	+214	14 934	15 996
4	50 619	6 996	38 724	+ 3 131	+14 934	+354	16 114	17 124
5	52 643	6 540	45 624	− 3 367	+11 567	+448	17 374	18 275
6	54 749	6 096	39 590	+ 2 884	+14 451	+347	18 718	19 812
7	56 939	6 096	41 300	+ 2 042	+16 493	+433	20 126	20 964
8	59 217	5 640	41 748	+ 1 942	+18 417	+494	21 679	22 500
9	61 586	5 100	42 756	+ 1 385	+19 802	+552	23 079	24 228
10	64 049	5 100	43 244	+ 1 829	+21 631	+594	24 670	25 764
11	64 490	4 380	59 602	−14 937	+ 6 694	+649	25 054	25 764
12	65 336	3 600	45 130	− 1 496	+ 5 198	+200	25 502	26 532
13	65 989	3 600	45 860	− 2 001	+ 3 197	+156	25 886	26 532
14	66 649	3 600	46 210	− 2 199	+ 988	+ 96	26 334	27 300
15	67 315	3 600	51 218	− 7 055	− 6 057	+ 30	26 782	28 068
16	67 989	3 600	47 338	− 2 981	− 9 038	−181	27 051	28 068
17	68 577	3 150	47 998	− 3 918	−12 956	−271	27 376	28 836
18	69 262	3 150	61 486	−17 212	−30 168	−389	27 749	28 836
19	69 955	1 800	38 782	+ 4 201	−25 967	−905	27 867	29 640
20	70 655	1 350	39 262	+ 3 569	−22 398	−779	28 395	29 640
21	71 361	1 350	39 262	+ 3 850	−18 548	−672	28 927	30 468
Summa							480 349	

Dvs. skattebelastning i procent av taxerad förbrukning har höjts med 5 % jämfört med tabellerna i rapporten, för att full jämförbarhet ska föreligga.

Skatt = inkomstskatt + utgiftsskatt − 1 800 kr.

Kvarskatt resp. skatteåterbäring år t: preliminär skatt t-1 − skatt t-1 = rest/åter på skatt år t. Möjligheten att i utgiftsskattesystemet utan skattekonsekvenser låna upp till 30 000 kr har ej beaktats i beräkningarna. Varje lån eller upplösning av sparande har därför belastats med utgiftsskatt.

7. Familj med 2 inkomsttagare

Preliminära beräkningar har gjorts på en familj med likadan sammansättning, men där bägge makarna arbetar. Inkomstsidan består av lön för mannen (enligt ovanstående exempel), lön för hustrun (33 000 jämte 1 % årlig reallöneökning) samt transfereringar. Utgiftssidan har beräknats enligt metoden i ovanstående exempel med vederbörliga uppjusteringar.

Resultatet är likartat beträffande förhållandet mellan de båda beskattningssystemen.

8. 3-barnsfamilj

Resultatet vid en beräkning på en 3-barnsfamiljs situation bör inte bli annorlunda. Familjen kan endast obetydligt höja sin konsumtion genom ytterligare upplåning (konsumtionsökning kan dock ske genom ökade transfereringar, men dessa påverkar ej skattebelastningen). Snarare bör en omfördelning av konsumtion från kapitalvaror till dagligvaror ske, vilket ger en jämnare konsumtion och lägre skattebelastning i utgiftsskattesystemet.

Tabell 4.6 Beräkningar av lånebehov och skatt i utgiftsskattemodellen för en 2-barns-familj; (1 inkomsttagare)

År (t)	Lån/spar exkl. skatte-återb	Skatte-återb/ kvarst skatt	Ack spar/ lån	Ränta	U-skatte-bas	I + u −1 800	Slutlig skatt	Årlig skatte-betaln
1	+ 2 576	0	+ 2 576	0	2 400	11 700 + 1 850 =	11 750	13 524
2	+ 3 197	+ 1 774	+ 7 547	+ 77	2 600	12 240 + 1 900 =	12 340	12 806
3	+ 3 588	+ 2 240	+13 375	+ 226	2 800	12 840 + 1 950 =	12 990	13 756
4	+ 2 168	+ 3 006	+18 549	+ 401	5 200	13 500 + 2 590 =	14 290	14 118
5	− 4 161	+ 2 834	+17 222	+ 556	12 500	14 130 + 6 375 =	18 705	15 442
6	+ 1 960	− 429	+18 753	+ 517	6 900	14 760 + 3 355 =	16 315	20 241
7	+ 1 334	+ 3 497	+23 584	+ 563	8 700	15 450 + 4 165 =	17 815	17 467
8	+ 1 317	+ 3 149	+28 014	+ 708	9 600	16 170 + 4 570 =	18 940	19 351
9	+ 542	+ 3 560	+32 116	+ 840	11 100	16 920 + 5 465 =	20 585	20 668
10	+ 1 104	+ 3 643	+36 863	+ 963	11 600	17 700 + 5 790 =	21 690	22 121
11	−15 390	+ 4 074	+25 547	+1 106	28 700	17 850 + 23 235 =	39 285	21 690
12	− 1 960	−13 521	+10 066	+ 766	15 000	18 030 + 8 000 =	24 230	40 053
13	− 2 501	+ 2 302	+ 9 867	+ 302	15 700	18 060 + 8 595 =	24 855	24 230
14	− 2 965	+ 1 677	+ 8 579	+ 296	16 100	18 270 + 8 935 =	25 405	25 623
15	− 8 114	+ 1 895	+ 2 360	+ 257	21 100	18 450 + 13 405 =	30 055	26 173
16	− 3 746	− 1 987	− 3 373	+ 71	17 200	18 600 + 9 870=	26 670	30 055
17	− 5 208	+ 1 398	− 7 183	− 101	18 300	18 720 + 10 805 =	27 725	27 438
18	−18 125	+ 1 111	−24 197	− 215	31 800	18 900 + 28 940 =	46 040	27 725
19	+ 2 607	−17 204	−38 794	− 726	10 400	18 960 + 5 010 =	22 170	46 844
20	+ 1 939	+ 7 470	−29 385	−1 164	11 400	19 020 + 5 660 =	22 880	22 170
21	+ 2 100	+ 6 760	−20 525	− 881	11 400	20 670 + 5 660 =	24 530	23 708
		+ 5 938[a]						
Summa							479 265	485 203

[a] Summa slutlig skatt + år 22:s skatteåterbäring = summa årlig skattebetalning.

4.2 *Resultat*

För att underlätta en jämförelse mellan skatteutfallet i de båda systemen ges i *diagram 4.1* en grafisk sammanfattning av resultaten av utgifts- och skatteberäkningarna.

Den framräknade skattebelastningen över hela perioden utgör således för inkomstbeskattningen 480 349 kr och för utgiftsskattemodellen 479 265 kr, vilket ger en skillnad på endast ca 1 000 kr eller 0,2 % av skattebeloppet. För att få en helt riktig bild bör man emellertid också beakta familjens förmögenhetssituation vid utgången av perioden. Ser man till behållen förmögenhet har familjen i båda fallen nettoskuldsättning vid periodens slut, i utgiftsskatten på 20 000 kr, i inkomstskatten på 18 000 kr. Med hänsyn till att amorteringarna är avdragsgilla vid utgiftsbeskattningen reduceras det med inkomstskattesystemet jämförbara skuldbeloppet efter skatt till ca 10 000 kr i utgiftsskattesystemet, vilket gör utgiftsskattesystemet totalt sett ca 9 000 kr fördelaktigare än inkomstskattesystemet över 21-årsperioden.

Orsaken till denna överensstämmelse i resultat är att barnfamiljer i all-

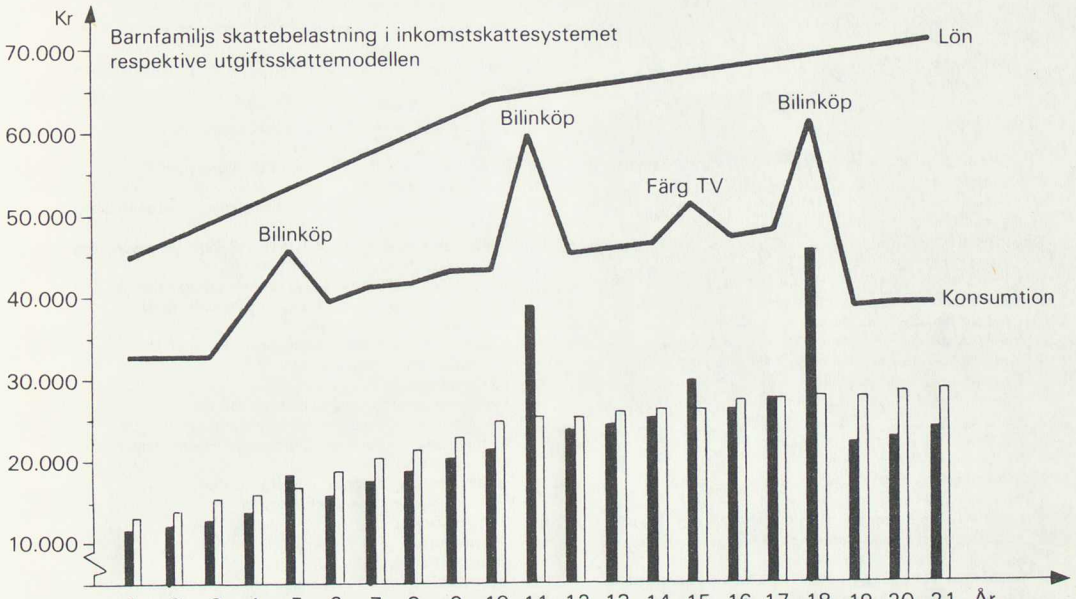
mänhet måste konsumera hela sin disponibla inkomst, vilken medför att inkomstskatten för dem i realiteten redan fungerar som en utgiftsskatt. Lånemöjligheterna sätter ett absolut tak för deras konsumtionsutrymme. Lånemöjligheterna bör öka i ett utgiftsskattesystem eftersom avdragsrätten för amorteringar ökar återbetalningsförmågan. Den högre skatt, som konsumtionstoppar medför i utgiftsskattesystemet, kompenseras av lägre skatt vid amorteringar och sparande. Eftersom den normala inkomstprofilen innebär ökande realinkomster kan de avdragsgilla amorteringarna ske i ett högre inkomstläge än upplåningen, vilket medför hög överensstämmelse mellan marginalbeskattningen för lån resp. amortering.

På grund av beskattningsårets absoluta slutenhet vid inkomstbeskattningen kan man där göra uttalanden om skattebelastningen för enstaka år. Det är från dessa utgångspunkter som ofta hävdats att utgiftsskatten är till nackdel för barnfamiljerna och kräver större transfereringar. Vid utgiftsbeskattningen måste man emellertid för att bedöma om en konsumtion som överstiger inkomsten, dvs. ett negativt sparande, ger högre skattebelastning också ta skattesituationen vid lånets återbetalning med i bedömningen. Endast om konsumtionen ligger på en högre nivå än *inkomsten* vid lånets återbetalning ger utgiftsskatten en högre belastning. På grund av den positiva inkomstutvecklingen är detta sällan fallet vid normalkonsumtion. Det skall observeras att beräkningen skett med bortseende från de möjligheter till skattefri upplåning upp till 30 000 kr, som utgiftsskattemodellen förutsätter. Avsikten med beräkningen har varit att visa resultatet när utgiftsskattens effekter får slå igenom fullt ut. Om den skattefria lånemöjligheten utnyttjas blir ojämnheten i beskattningen mellan olika år mindre och överensstämmelsen mellan de båda systemen ännu större.

Slutsatsen av beräkningarna är således, att utgiftsskatten sedd över en längre tidsperiod inte normalt synes innebära skärpt beskattning för barnfamiljerna. Utgiftsskatten synes heller inte medföra några ökade generella transfereringsbehov. Slutsatserna för 2-barnsfamiljen synes också ha giltighet vid högre barnantal.

Även om barnfamiljernas absoluta läge inte försämras kan dock deras relativa skattebelastning jämfört med ensamstående och makar utan hemmavarande barn försämras genom att dessa senare grupper har större sparmöjligheter och genom konsumtionsinskränkning kan sänka sin skattebelastning. När man bedömer dessa effekter bör man beakta att dessa grupper i relation till sin disponibla inkomst i allmänhet har en mycket hög konsumtionsstandard med stort importinnehåll, dvs. de tar genom sin icke nödvändiga konsumtion både i anspråk produktionsresurser och belastar vår betalningsbalans. Ur samhällsekonomisk synvinkel torde det i allmänhet vara särskilt önskvärt att just denna konsumtion hålls nere. Då den lägre skattebelastningen erhålls endast genom konsumtionsinskränkning, åstadkommer utgiftsskatten just det samhällsekonomiskt önskvärda. Härigenom blir det kanske möjligt att avstå från andra stabiliseringspolitiska åtgärder som även skulle drabba barnfamiljerna, som exempelvis en höjning av mervärdeskatten för att begränsa konsumtionen. Drar man ut detta till sin fulla konsekvens kan man kanske påstå att utgiftsskattens sparincitament för skattskyldiga utan hemmavarande barn ger möjligheter till att förbättra situationen också för barnfamiljerna och öka deras konsumtionsutrymme.

Diagram 4.1



= inkomstskatt

= utgiftsskatt + inkomstskatt i utgiftsskattemodellen

Inkomstskattesystemet
Total skattebelastning = 480 349
Förmögenhetsställning år 21 = ./. 18 548

Utgiftsskattemodellen
Total skattebelastning = 479 265
Förmögenhetsställning år 21 = ./. 20 525
(Värde av skuld efter skatt = 10 000)

Statens offentliga utredningar 1977

Kronologisk förteckning

1. Totalförsvaret 1977–82. Fö.
2. Bilarbetstid. K.
3. Utbyggd regional näringspolitik. A.
4. Sjukvårdsavfall. Jo.
5. Kvinnlig tronföljd. Ju.
6. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 1. B.
7. Rätten till vapenfri tjänst. Fö.
8. Folkhögskolan 2. U.
9. Betygen i skolan. U.
10. Utrikeshandelsstatistiken. E.
11. Forskning om massmedier. U.
12. Kommunal och enskild väghållning. K.
13. Sveriges samarbete med u-länderna. Ud.
14. Sveriges samarbete med u-länderna. Bilagor. Ud.
15. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. I.
16. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. Bilagor. I.
17. Översyn av jordbrukspolitiken. Jo.
18. Inflationsskyddad skatteskala. B.
19. Radio och tv 1978–1985. U.
20. Kommunernas ekonomi 1975–1985. B.
21. Svensk undervisning i utlandet. U.
22. Arbete med näringshjälp. A.
23. Psykiskt störda lagöverträdare. Ju.
24. Näringsidkares avbetalningsköp m. m. Ju.
25. Båtliv 2. Registerfrågan. Jo.
26. Kvinnan och försvarets yrken. Fö.
27. Revision av vattenlagen. Del 4. Förslag till ny vattenlag. Ju.
28. Kortare väntetider i utlänningsärenden. A.
29. Konkursförvaltning. Ju.
30. Elektronmusik i Sverige. U.
31. Studiestöd. U.
32. Konsumentskydd vid köp av begagnad personbil. Ju.
33. Allmänflygplats–Stockholm. K.
34. Inrikesflygplats–Stockholm. K.
35. Inrikesflygplats–Stockholm. Bilagor. K.
36. Ersättning för brottsskador. Ju.
37. Underhåll till barn och frånskilda. Ju.
38. Folkbildningen i framtiden. U.
39. Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner. Kn.
40. Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. S.
41. Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Sammanfattning. S.
42 Kronofogdemyndigheterna. Kn.
43. Koncentrationstendenser inom byggnadsmaterialindustrin. I.
44. Skyddad verkstad–halvskyddad verksamhet. A.
45. Information vid kriser. H.
46. Pensionsfrågor m. m. S.
47. Billingen. I.
48. Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna. B.
49. Översyn av rättshjälpssystemet. Ju.
50. Häktning och anhållande. Ju.
51. Fusioner och förvärv i svenskt näringsliv 1969–73. H.
52. Forskningspolitik. U.
53. Sektorsanknuten forskning och utveckling. Expertbilaga 1. U.
54. Information om pågående forskning. Expertbilaga 2. U.
55. Forskning i kontakt med samhället. Expertbilaga 3. U.
56. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. I.
57. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga A. I.
58. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga B. I.
59. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga C. I.
60. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga D. I.
61. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga E. I.
62. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga F. I.
63. Fortsatt högskoleutbildning. U.
64. STUs stöd till teknisk forskning och innovation. I.
65. Kommunernas gatuhållning. Bo.
66. Patienten i sjukvården – kontakt och information. S.
67. Energi, hälsa, miljö. Jo.
68. Energi, hälsa, miljö: Hälso- och miljöverkningar vid användning av fossila bränslen. Jo
69. Energi, hälsa, miljö: Hälso- och miljöverkningar vid användning av kärnkraft. Jo.
70. Energi, hälsa, miljö: Arbetsmiljö vid energiproduktion. Jo.
71 Vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning. U.
72. Affärstiderna. H.
73. U-landsinformation och internationell solidaritet. Ud.
74. Fiskerinäringen i framtiden. Jo.
75. Industrimineral. I.
76. Personalen vid kriminalvårdens anstalter. Ju.
77. Sveriges utvecklingssamarbete på industriområdet. Ud.
78. Kommunerna. Utbyggnad – Utjämning – Finansiering. B.
79. Skatteutjämning. B.
80. Länsdomstolarna. Ställning och organisation. Kn.
81. Vårdpersonal. Utbildning och attityder. S.
82. Att dö på sjukhus. S.
83. Tillsynsdom. Ju.
84. Konsumentförsäkringslag. Ju.
85. Patienter. S.
86. Beskattning av företag. B.
87. Beskattning av företag. Bilagor. B.
88. Förtidspensionering. Två forskningsrapporter. A.
89. Betingat arbetsföra. A.
90. Anställning av arbetshandikappade i stat och kommun. A.
91. Översyn av skattesystemet. B.

KUNGL. BIBL.
10 JAN 1978
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1977

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Kvinnlig tronföljd. [5]
Psykiskt störda lagöverträdare. [23]
Näringsidkares avbetalningsköp m. m. [24]
Revision av vattenlagen. Del 4. Förslag till ny vattenlag. [27]
Konkursförvaltning. [29]
Konsumentskydd vid köp av begagnad personbil. [32]
Ersättning för brottsskador. [36]
Underhåll till barn och frånskilda. [37]
Översyn av rättshjälpssystemet. [49]
Häktning och anhållande. [50]
Personalen vid kriminalvårdens anstalter. [76]
Tillsynsdom. [83]
Konsumentförsäkringslag. [84]

Utrikesdepartementet

Biståndspolitiska utredningen. 1. Sveriges samarbete med u-länderna. [13] 2. Sveriges samarbete med u-länderna. Bilagor. [14]
U-landsinformation och internationell solidaritet. [73]
Sveriges utvecklingssamarbete på industriområdet. [77]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret 1977–82. [1]
Rätten till vapenfri tjänst. [7]
Kvinnan och försvarets yrken. [26]

Socialdepartementet

Socialutredningen. 1. Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. [40] 2. Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Sammanfattning. [41]
Pensionsfrågor m. m. [46]
Patienten i sjukvården – kontakt och information. [66]
Utredningen rörande vissa frågor beträffande sjukvård i livets slutskede. 1. Vårdpersonal. Utbildning och attityder. [81] 2. Att dö på sjukhus. [82] 3. Patienter. [85]

Kommunikationsdepartementet

Bilarbetstid. [2]
Kommunal och enskild väghållning. [12]
Allmänflygplats–Stockholm. [33]
Brommautredningen. 1. Inrikesflygplats–Stockholm. [34] 2. Inrikesflygplats–Stockholm. Bilagor. [35]

Ekonomidepartementet

Utrikeshandelsstatistiken. [10]

Budgetdepartementet

Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 1. [6]
Inflationsskyddad skatteskala. [18]
Kommunernas ekonomi 1975–1985. [20]
Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna. [48]
1976 års kommunalekonomiska utredning. 1. Kommunerna. Utbyggnad – Utjämning – Finansiering. [78] 2. Skatteutjämning. [79]
Företagsskatteberedningen. 1. Beskattning av företag. [86] 2. Beskattning av företag. Bilagor. [87]
Översyn av skattesystemet. [91]

Utbildningsdepartementet

Folkhögskolan 2. [8]
Betygen i skolan. [9]
Forskning om massmedier. [11]
Radio och tv 1978–1985. [19]
Svensk undervisning i utlandet. [21]
Elektronmusik i Sverige. [30]
Studiestöd. [31]
Folkbildningen i framtiden. [38]
Forskningsrådsutredningen. 1. Forskningspolitik. [52] 2. Sektorsanknuten forskning och utveckling. Expertbilaga 1. [53] 3. Information om pågående forskning. Expertbilaga 2. [54] 4. Forskning i kontakt med samhället. Expertbilaga 3. [55]
Fortsatt högskoleutbildning. [63]
Vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning. [71]

Jordbruksdepartementet

Sjukvårdsavfall. [4]
Översyn av jordbrukspolitiken. [17]
Båtliv 2. Registerfrågan. [25]
Energi- och miljökommittén. 1. Energi, hälsa, miljö. [67] 2. Energi, hälsa, miljö: Hälso- och miljöverkningar vid användning av fossila bränslen. [68] 3. Energi, hälsa, miljö: Hälso- och miljöverkningar vid användning av kärnkraft. [69] 4. Energi, hälsa, miljö: Arbetsmiljö vid energiproduktion. [70]
Fiskerinäringen i framtiden. [74]

Handelsdepartementet

Information vid kriser. [45]
Fusioner och förvärv i svenskt näringsliv 1969–73. [51]
Affärstiderna. [72]

Arbetsmarknadsdepartementet

Utbyggd regional näringspolitik. [3]
Arbete med näringshjälp. [22]
Kortare väntetider i utlänningsärenden. [28]
Sysselsättningsutredningen. 1. Skyddad verkstad–halvskyddad verksamhet. [44] 2. Förtidspensionering. Två forskningsrapporter. [88] 3. Betingat arbetsföra. [89] 4. Anställning av arbetshandikappade i stat och kommun. [90]

Bostadsdepartementet

Kommunernas gatuhållning. [65]

Industridepartementet

Handelsstålsutredningen. 1. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. [15] 2. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. Bilagor. [16]
Koncentrationstendenser inom byggnadsmaterialindustrin. [43]
Billingen. [47]
Delegationen för energiforskning. 1. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. [56] 2. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga A. [57] 3. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga B. [58] 4. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga C. [59] 5. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga D. [60] 6. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga E. [61] 7. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga F. [62]
STUs stöd till teknisk forskning och innovation. [64]
Vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning. [71]
Industrimineral. [75]

Kommundepartementet

Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner. [39]
Kronofogdemyndigheterna. [42]
Länsdomstolarna. Ställning och organisation. [80]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

NU-serien 1977

Kronologisk förteckning

A 1977

1. Nordisk språksekretariat
2. STINA, slutrapport. Allmän del
3. STINA, slutrapport. Teknisk del, text
4. STINA, slutrapport. Teknisk del, bilagor
5. Nordiskt tjänstemannautbyte
6. Arbetsmarknadspolitiken i de nordiska länderna under konjunkturnedgången 1975–76
7. Nordisk radio och television via satellit. Statssekreterargruppens slutbetänkande
7. F. Pohjoismaisten radio- ja televisio-ohjelmien satellittilähetykset
8. Nordisk radio och television via satellit. Bilagor till den tekniska delrapporten
9. Nordisk radio och television via satellit. Bilagor till den rättsliga delrapporten
10. Godstrafiken i Trondheimsleden
11. Läkemedel och trafiken
12. STINA II
13. Tiltak mot ungdomsarbeidsløsheten i de nordiske land
14. Nordisk råvare- og ressourceutredning
15. Førtids- og invalidpension i Norden

B 1977

1. Nordisk radio och television via satellit
2. Nordisk lederuddannelsesprojekt for hotel- og restaurationsfaget
3. Nordiskt kulturcentrum i Finland
4. Nordens Hus på Færøerne
5. Grunnskolen i Norden, 1976
6. Nordisk miljöprovsbank
7. Den nordiska nyhetens väg. Seminarium
8. Seminarium för deltagare i Nordisk Journalistkursus
9. Behandling i institusjoner. Rapport fra det tredje nordiske forskningssymposium om narkotikaproblemer
10. Individualisering av engelskundervisningen
11. Kontrollpolitik och psykofarmaka
12. Forskningens roll för social- och miljövårdspolitiken
13. Englannin kielen opetuksen yksilöistäminen
14. Förorternas kulturliv
15. Datorbaserad informations- och dokumentationstjänst för arbetsmedicin och yrkeshygien
16. Miljövårdsutbildning vid universitet och högskolor. Konferens
17. Produkters levetid
18. Återkommande utbildning i Norden
18. E. Recurrent Education in the Nordic Countries
19. Likestilling i arbeid og familieliv
20. Individualisering av matematikundervisningen
21. Matematiikanopetuksen yksilöinti
22. Förskola i glesbygd
23. NOVU – Nordisk voksenundervisningsprosjekt. Slutrapport
24. Integrering i förskolan av handikappade barn/funktionshämmade barn/barn med behov av särskilt stöd och stimulans
25. Straffesystemer i Norden
26. 10:de Nordkalottkonferensen
26. F. 10. Pohjoiskalottikonferenssi
27. Arbetsmarknadsutbildning i Norden
28. Gjenvinning av kommunalt avfall i Norden
29. Nordiska interfaceprojektet
30. Betald studieledighet i Norden
31. Arbeidsmarked og arbeidsmarkedspolitikk i Norden
32. Handlingsprogram för nordiskt samarbete inom byggsektorn
33. Kontaktmannamöte 1977 i Reykjavik
34. Naturgeografisk regionindelning av Norden

KUNGL. BIBL.
10 JAN 1978
STOCKHOLM

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-03794-7
ISSN 0375-250X