

Nr 54

Skatteutskottets betänkande i anledning av motion om höjning av försäkringsavdraget vid inkomsttaxeringen m. m.

Motionen

I motionen 1973:251 av herrar Josefson i Arrie (c) och Kristiansson i Harplinge (c) hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller om utredning och förslag beträffande den skattemässiga behandlingen av egenavgifter till gruppliv- och gruppsjukförsäkringar i enlighet med vad som anförts i motionen.

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt principerna för försäkringsbeskattningen medges avdrag för avgift för sjuk- och olyckfallsförsäkring, som tagits i samband med tjänst, och för pensionsförsäkring med erlagt belopp utan maximering (33 § 1 mom. 2 st. och 46 § 2 mom. 1 st. 2 KL). Å andra sidan beskattas utfallande försäkringsbelopp i full utsträckning, med undantag för ersättning för sjukvårds- och läkarkostnader. Avgifter för andra försäkringar - kapitalförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och sjuk- eller olyckfallsförsäkring samt avgift till sjukkasse för begravningshjälp - är i princip ej avdragsgilla och utfallande försäkringsbelopp beskattas i regel ej. Från dessa huvudregler förekommer vissa avvikelser, bl. a. i avdragshänseende.

För sådana i princip ej avdragsgilla försäkringsavgifter som nyss nämnts medges enligt 46 § 2 mom. 1 st. 3 och sista stycket KL avdrag med visst maximibelopp, ursprungligen 200 kr. För makar höjdes gränsen 1951 till 400 kr. Dessa maximibelopp höjdes 1955 till 300 kr. för ensamstående och 600 kr. för makar och för ogift med barn samt 1961 till 400 resp. 800 kr.

År 1963 konstruerades avdraget om. Alltsedan dess medges avdrag för allmän sjukförsäkringsavgift med debiterat belopp utan maximering. Avdragsgränsen för övriga försäkringar av denna kategori bestämdes till 250 kr. för ensamstående och 500 kr. för makar för att frivilliga avgifter och premier skulle inrymmas i avdraget i samma utsträckning som tidigare, en beloppsgräns som fortfarande gäller.

Reglerna innebar också att avdraget för allmän sjukförsäkringsavgift skulle beräknas till minst 150 kr. för ogift och 300 kr. för makar. Detta schablonavdrag har slopats fr.o.m. 1972 års taxering.

1963 års ändringar ingick som ett led i en samtidigt genomförd enhetlig skattemässig reglering av tjänstegrupplivförsäkringar och liknande förmåner. Reformen innebar att samma bestämmelser som i fråga om vanliga kapitalförsäkringar skulle gälla inte endast för statens

grupplivförsäkring samt jämförbara av kommunal eller enskild arbetsgivare tecknade grupplivförsäkringar utan även för motsvarande förmåner från kommun, som icke tecknat försäkring i försäkringsbolag utan stod s. k. självrisk. I förenklingssyfte bestämdes vidare att av arbetsgivare erlagda premier och försäkringsavgifter för tjänstegrupplivförsäkring — i motsats till tidigare — i princip inte skulle utgöra skattepliktig inkomst för arbetstagaren. Fri grupplivförsäkring i enskild tjänst efter väsentligt förmånligare grunder än som gäller för statsanställd skulle emellertid delvis kunna bli föremål för beskattning (31 § 3 mom. KL).

Skattefriheten för premieförmåner medförde givetvis att löntagare med sådan premieförmån fick ett i förhållande till andra kategorier skattskyldiga ökat utrymme för försäkringsavdrag. Den ovan angivna uppdelningen av försäkringsavdraget skall ses mot denna bakgrund och genomfördes för att bereda andra än löntagare möjlighet att med bibehållen avdragsrätt öka sitt försäkringsskydd i en mot de vanliga tjänstegrupplivförsäkringarna svarande mån (prop. 1963:24, BeU 12). Härigenom tillgodosågs företagarna, för vilka avgifterna till den allmänna sjukförsäkringen i regel var större än för anställda. Bevillningsutskottet tillstyrkte det i propositionen framlagda förslaget till en sådan lösning men ansåg att maximibeloppet för det frivilliga försäkringsavdraget borde bestämmas till 400 resp. 800 kr. Enligt utskottets mening skulle dessa maximibelopp medföra större rättvisa mellan olika kategorier skattskyldiga, stimulera till försäkringssparande och utgöra kompensation för det lägre penningvärdet. En till betänkandet fogad reservation, som godtogs av riksdagen, anslöt sig emellertid helt till propositionen. I reservationen anfördes bl. a. att företagarnas situation enligt förslaget i propositionen skulle förbättras i åtskilliga fall och att det ej heller i övrigt förelåg tillräckliga skäl att uppräknade de i propositionen föreslagna beloppsgränserna. Reserverna framhöll vidare att utvidgade avdragsregler allvarligt skulle försvåra möjligheterna till en lösning av det i olika sammanhang framförda önskemålet om en definitiv källskatt.

I sitt betänkande Förenklad löntagarbeskattning FLB (SOU 1972:11) uttalade utredningen om definitiv källskatt viss kritik mot försäkringsavdraget. Utredningen anförde:

Enligt utredningens undersökning kan vid 1972 års taxering ca 2,8 milj. inkomsttagare beräknas åtnjuta avdrag för försäkringspremier med sammanlagt ca 600 milj. kr. För ca 1,5 milj. av dessa torde avdraget understiga 200 kr. och det beräknas i medeltal utgöra ca 215 kr. Maximiavdragen på 250 kr. och 500 kr. förväntas komma att utnyttjas av sammanlagt ca 500 000 skattskyldiga.

Försäkringsavdragets bibehållande har efter hand allt starkare ifrågasatts. Skälet härför är i första hand att premierna i fråga i princip är att hänföra till sådan privat levnadskostnad som eljest inte är avdragsgill vid beskattningen. Det har vidare gjorts gällande, att med utvecklingen det "socialt" betingade skälet för att med skattelagstiftningens hjälp stimulera ifrågavarande försäkringssparande alltmer mist sin tyngd.

Från de för utredningen aktuella synpunkterna är ett slopande av försäkringsavdraget till betydande fördel. Utredningens målsättning är

visserligen att konstruera ett system för löntagares beskattning, som inte kräver ändrade materiella regler för inkomstberäkningen. Med hänsyn till att motiven för avdragsrätten -- denna saknar i och för sig nämnvärd betydelse för skattebördans fördelning -- numera måste anses svaga, synes dock, då avdragets tillgodoförande samtidigt är ägnat att komplicera löntagarbeskattningen, dess bibehållande med fog kunna ifrågasättas.

I prop. 1972:77 föreslogs ändrade beskattningsregler för vissa grupp-sjukförsäkringar (AGS) enligt kollektivavtal mellan SAF och LO.

Som framgår av vad som anförts ovan jämföras sjukförsäkring som tagits i samband med tjänst i princip med pensionsförsäkring, dvs. avdrag medges för premierna och utfallande belopp beskattas. För att försäkringen skall anses tagen i samband med tjänst fordras att arbetsgivaren är skyldig att ha försäkringen enligt anställningsavtalet eller att han -- eventuellt tillsammans med arbetstagaren -- erlägger premierna för försäkringen. Beträffande sjuk- eller olycksfallsförsäkring skall dessutom anmälan om försäkringens karaktär ha lämnats till försäkringsanstalten.

Har anmälan inte lämnats till försäkringsanstalten, skall försäkringen således inte anses tagen i samband med tjänst. Försäkringen följer då de regler som gäller för kapitalförsäkring. Detta innebär att de premier arbetsgivaren erlagt för försäkringen betraktas som en avlöningsförmån för den anställde, och den anställde får -- under förutsättning att han äger försäkringen -- avdrag för premierna inom ramen för försäkringsavdraget. Utfallande försäkringsbelopp beskattas ej. AGS har anordnats såsom grupp-sjukförsäkring av detta slag.

Förslaget i propositionen innebar motsvarande förenkling beträffande AGS som för grupplivförsäkring, så att förmånen av fri försäkring inte skulle beskattas. Förslaget betecknades som ett provisorium i avvaktan på sjukpenningutredningens (S 1970:39) förslag. Departementschefen anförde bl.a:

Jag är medveten om att en ordning med skattefrihet för AGS-premier innebär att skattskyldiga med sådan försäkringsförmån i själva verket får ett ökat utrymme för försäkringar med avdragsgilla premier i förhållande till andra kategorier skattskyldiga. Dessa senare måste erlagga väsentligt högre premier, om de genom frivillig försäkring vill skaffa sig motsvarande försäkringsskydd. Deras möjlighet till avdrag för premierna beror då på det utrymme som står till buds genom det s. k. sociala försäkringsavdraget. Ett par remissinstanser har med hänsyn till denna effekt av skattefriheten ifrågasatt en höjning av detta avdrag. Med tanke på den omprövning av beskattningssystemet som kan föranledas av sjukpenningutredningens kommande förslag är jag emellertid inte beredd att nu ta upp frågan om försäkringsavdraget. Man torde kunna utgå från att ett stort antal skattskyldiga inte i full utsträckning utnyttjar möjligheten till detta avdrag enligt gällande bestämmelser och för dem kvarstår utrymme för motsvarande premieavdrag.

Med anledning av propositionen framställdes ett motionsyrkande av innebörd att företagare och andra, som inte har förmån av fri grupplivförsäkring, borde få rätt till avdrag för erlagda premier för motsvarande försäkringsskydd, vare sig premierna rymdes inom ramen för

försäkringsavdraget eller ej. Skatteutskottet (SkU 1972:27), som redan tidigare samma år (SkU 1972:15) avstyrkt ett likalydande motionsyrkande under hänvisning bl. a. till att de skäl som tidigare åberopats mot en höjning av försäkringsavdraget alltså var bärande, fann i likhet med departementschefen att förslaget i fråga om undantag från beskattning beträffande förmån av fri gruppsjukförsäkring inte borde inverka på bedömningen av denna fråga. Den förordade skattefriheten för förmån av fri gruppsjukförsäkring utgjorde nämligen ett provisorium i avvaktan på sjukpenningutredningens förslag, och det nuvarande försäkringsavdraget lämnade i allmänhet utrymme för motsvarande premieavdrag. Begränsningen i avdragsrätten skulle vidare ses mot bakgrund av att utfallande försäkringsbelopp inte beskattas. Skulle sjukpenningutredningens väntade förslag resultera i att ersättning på grund av sjukförsäkring beskattades, återverkade detta automatiskt på inställningen till frågan om avdragsrätten för premierna, vilket enligt utskottet givetvis skulle beaktas utan särskild utredning.

I sitt nyssnämnda betänkande 1972:15 anförde skatteutskottet följande.

Motioner som innehållit yrkanden om höjning av angivna beloppsgränser och som grundat sig på liknande skäl som de nu förevarande motionerna har vid upprepade tillfällen prövats av riksdagen men alltid avslagits. Därvid har i huvudsak åberopats att en uppräkningsavdrag skulle medföra ett ej oväsentligt skattebortfall och i första hand gynna inkomsttagare med större inkomster. Mot en höjning har också anförts att genomförandet av en definitiv källskatt skulle försvåras. Denna synpunkt bekräftas också i det av utredningen om definitiv källskatt numera framlagda betänkandet Förenklad löntagarbeskattning (SOU 1972:11). Utredningsmannen anför bl. a. att motiven för försäkringsavdraget, som i och för sig saknar nämnvärd betydelse för skattebördans fördelning, numera måste anses svaga och ifrågasätter om inte avdraget bör slopas vid en förenklad löntagarbeskattning.

Beträffande de rättvisesynpunkter som åberopas i motionen 1972:850 vill utskottet framhålla att vissa ojämnheter vid beskattningen måste accepteras, om man i förenklingssyfte vill undanta vissa löneförmåner av speciell karaktär och utan alltför stort värde från beskattning. Betydelsen av att förmån av fria premier för vissa grupplivförsäkringar (ca 100 kr.) och enligt förslag i prop. 1972:77 — gruppsjukförsäkringar, AGS, (100—400 kr.) undantas från beskattning bör inte heller överdrivas i detta sammanhang. Det kan framhållas att förslaget i fråga om AGS utgör ett provisorium i avvaktan på sjukpenningutredningens förslag och att det nuvarande försäkringsavdraget i allmänhet är tillräckligt för de försäkringsutgifter som förekommer i praktiken.

Skatteutskottet finner de skäl som tidigare åberopats mot en höjning av försäkringsavdraget alltså bärande, och några nya omständigheter som bör föranleda ändrat ställningstagande till frågan har inte framkommit i motionerna.

Sjukpenningutredningen (SOU 1972:60) ansåg att skatteplikt för utgående förmåner från AGS-försäkringar borde införas som en konsekvens av sitt förslag om beskattning av sjukpenningförmåner. Ersättning från övriga enskilda sjuk- och olycksfallsförsäkringar av kapitalförsäk-

ringsnatur borde däremot enligt utredningen lämnas utanför beskattningen med hänsyn till den begränsade omfattning de har.

Vid remissbehandlingen framkom olika meningar i detta hänseende. I prop. 1973:49 med förslag till beskattning av sjukpenning m.m. anförde departementschefen att bl.a. praktiska skäl talade för att skattefriheten behölls för AGS-förmåner och ersättning på grund av AGS-försäkring. Genom att den maximala kompensationsnivån för försäkring lades vid 95 % av inkomstbortfallet, skulle under sjukpenningtid utgående AGS-belopp komma att bli förhållandevis små. Enligt departementschefens mening fanns det därför inte anledning att lägga fram förslag om ändrade skatteregler beträffande dessa försäkringar.

Skatteutskottet (SkU 1973:30) tillstyrkte propositionen, som också godtog av riksdagen.

Av direktiven för livförsäkringsskattekommittén (Fi 1971:07) framgår att utredningens uppdrag närmast är att ompröva vissa regler, som ansetts medföra opåkallade fördelar vid beskattningen. Denna omprövning skall även innefatta en bedömning av försäkringssparandets omfattning och betydelse för det enskilda hushållssparandet. Hos livförsäkringsanstalterna samlas årligen omkring två miljarder kr. Vid jämförelse med det totala hushållssparandet, omkring tre miljarder kr., utgör försäkringssparandet en inte obetydlig faktor i samhällekonomin inte minst genom dess långtidsbundna karaktär. Utan att söka värdera för- eller nackdelar av försäkringssparandet skall utredningen belysa återverkningarna av ändrade beskattningsregler. På liknande sätt bör en bedömning i sammanhanget föras av den inverkan en ändring på beskattningsområdet enligt givna riktlinjer kan tänkas få på försäkringsgivarnas verksamhet. — Det står de sakkunniga fritt att utreda och lägga fram de förslag i särskilda skattefrågor inom ramen för det aktuella beskattningsområdet som utredningsarbetet kan föranleda.

Utskottet

I motionen anfördes att ett stort antal löntagare åtnjuter skattefria förmåner av grupplivförsäkring och gruppsjukförsäkring medan egenföretagare och andra, som inte åtnjuter sådana förmåner, har avdragsrätt för erlagda försäkringspremier endast inom ramen för det s. k. försäkringsavdraget, högst 250 kr. för ensamstående och 500 kr. för makar. Någon skillnad föreligger emellertid inte beträffande beskattningen av utfallande försäkringsbelopp. Enligt motionärernas uppfattning är det från rättvisesynpunkt angeläget att personer som inte åtnjuter skattefria försäkringsförmåner tillerkänns rätt till avdrag för egenpremier för motsvarande försäkringar, vare sig dessa premier rymms inom den nämnda beloppsgränsen eller ej. De yrkar därför utredning av denna fråga.

Som framgår av den tidigare redogörelsen har liknande motionsyrkanden prövats av riksdagen vid upprepade tillfällen men alltid avslagits. Som skäl härför har bl. a. anförts, att man måste acceptera vissa

ojämnheter om man i förenklingssyfte vill undanta vissa löneförmåner av speciell karaktär och utan större värde från beskattning, och att betydelsen av de skattefria försäkringsförmånerna inte borde överdrivas i detta sammanhang. Dessa uttalanden från utskottets sida får delvis ses mot bakgrund av att den förmånliga behandlingen av löntagarnas fria gruppsjukförsäkring sågs som ett provisorium i avvaktan på sjukpenningutredningens förslag angående beskattning av försäkringsförmåner vid sjukdom m. m. Därtill har kommit tekniska svårigheter att lösa problemet utan generella återverkningar på försäkringsavdraget. En allmän höjning av försäkringsavdraget har utskottet av flera skäl ansett olämplig.

Frågan har emellertid numera kommit i ett något annorlunda läge. Eftersom den lagstiftning om beskattade sjukpenningförmåner m. m., som genomförts under vårriksdagen, inte lett till ändringar av de provisoriska skattereglerna angående löntagares gruppsjukförsäkringar, har yrkandet i motionen i viss mån fått större tyngd än tidigare. Genom denna nya lagstiftning torde det också bli möjligt att söka nya lösningar i fråga om egenavgifter för gruppsjukförsäkringar och därmed sammanhängande frågor. Utformningen av försäkringsbeskattningen är emellertid redan under översyn av livförsäkringsskattekommittén, och avdragsreglerna vid beskattningen kommer att utredas allsidigt inom 1972 års skatteutredning. Med hänsyn till vad utskottet nyss anfört kan det förutsättas att dessa utredningar i samråd tar upp den i motionen berörda frågan till allsidig bedömning. Utskottet finner därför att utredningsyrkandet i motionen inte påkallar någon riksdagens åtgärd, varför utskottet avstyrker bifall till densamma.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1973:251.

Stockholm den 16 oktober 1973

På skatteutskottets vägnar

ERIK BRANDT

Närvarande: herrar Brandt (s), Magnusson i Borås (m), Engkvist (s), fru Nettelbrandt (fp), herrar Kristenson (s), Josefson i Arrie (c), Wörnberg (s), Larsson i Umeå (fp), Carlstein (s), Sundkvist (c), Wikner* (s), Stadling (s), Westberg i Hofors (s), Olof Johansson i Stockholm (c) och Söderström (m).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.