

Nr 2063

av herr Fälldin m. fl.

i anledning av Kungl. Maj:ts proposition 1973:144 med förslag om slopande av folkpensionsavgiften, m. m.

Den omläggning av folkpensionsavgiften som föreslås i proposition 1973:144 har tvingats fram genom de senaste årens utveckling på skatteområdet. Då åtgärderna sätts i kraft i omedelbar anslutning till den kommande avtalsrörelsen, finns det anledning att räkna med att de skall påverka förhållandena på arbetsmarknaden på ett positivt sätt och bidra till en lugnare avtalsrörelse. Men det finns också risk för att de, på samma sätt som tidigare höjningar av företagens avgifter och skatter för sin arbetskraft, kan få en viss negativ inverkan på sysselsättning och nyföretagande.

Omläggningen innebär att den nuvarande personliga folkpensionsavgiften slopas och ersätts med en särskild arbetsgivaravgift. Statens inkomster av den nya avgiften, som med vissa begränsningar skall utgå med 3,3 % av den utbetalda lönesumman resp. företagares och andra fria yrkesutövaras egen inkomst, beräknas bli lika stora som av den nuvarande avgiften. Det innebär att kostnaderna för folkpensioneringen även i fortsättningen kommer att bestridas till cirka en tredjedel med en särskild avgift och till cirka två tredjedelar med allmänna skattemedel.

Samtidigt är det troligt att arbetsgivarnas ökade kostnader åtminstone i viss utsträckning kommer att beaktas i den kommande avtalsrörelsen. I samma utsträckning som dessa kostnader avräknas från det annars tillgängliga utrymmet för kontanta löneökningar går staten, kommunerna och landstingen miste om skatteunderlag av ungefär motsvarande omfattning.

Utvecklingen på skatteområdet

Förhållandena på skatteområdet har snabbt ändrats de senaste åren. Förändringarna har berört både uppbyggnaden av själva skattesystemet och fördelningen mellan olika skattetyper. Samtidigt har det totala uttaget av skatt ökat. Till de mest påfallande inslagen i denna utveckling hör att de indirekta skatterna fått en ökad betydelse. Det gäller både arbetsgivaravgifter och sådana indirekta skatter som bärs direkt av konsumenterna, t. ex. mervärdeskatten och skatten på motorbränslen. Under de allra senaste åren har skatter och avgifter som belastar företagets användning av arbetskraft fått alldeles särskild tyngd. Framför allt har de upprepade höjningarna av den allmänna arbetsgivaravgiften (löneskatten) bidragit till detta. Men även socialförsäkringsavgifterna har höjts i takt med att försäkringssystemet har byggts ut. Det samlade

uttaget av skatter och avgifter på företagen har på så sätt ökat kraftigt utan att den direkta personliga beskattningen därför lättats. Eftersom flertalet socialförsäkringar finansieras med både avgifter och egentliga skattemedel, har dessutom skillnaden mellan skatter och avgifter tenderat att suddas ut. Skillnaderna mellan den nu föreslagna nya socialförsäkringsavgiften och den allmänna arbetsgivaravgiften är t. ex. nästan inga. De upprepade höjningarna av olika arbetsgivaravgifter har framför allt fått negativa effekter på sysselsättningen men också försatt låginkomstagarna i ett sämre läge.

Till den allmänna bilden hör vidare en kraftig stegring av kommunal-skatterna. Det är först under det allra senaste året som höjningarna blivit mindre. Höjningarna hänger ytterst samman med att kommuner och landsting fått ta på sig en mycket stor del av det ekonomiska ansvaret för det senaste decenniets reformarbete på bl. a. skolans område och när det gäller att förbättra vårderna för barn, sjuka och gamla. Kommunerna har också fått vidkännas stora kostnader som en direkt följd av den snabba befolkningsomflyttningen.

I likhet med höjningarna av de indirekta skatterna har kommunal-skattehöjningarna fört med sig ökad skattebörda för de lägsta inkomstagarna. Det bör också observeras att höjningarna av de olika arbetsgivaravgifterna och tidigare av mervärdeskatten i ganska stor utsträckning övervälrats på kommunerna, eftersom dessa erlägger sådana skatter utan några inskränkningar. Från skattepolitisk synpunkt är det därför angeläget att de kommunala skattehöjningarna inte bara kan bromsas upp utan att man dessutom kan få till stånd sänkningar. Detta förutsätter att staten påtar sig en ökad andel av de kommunala kostnaderna och att den kommunala skatteutjämningen byggs ut.

Vad beträffar den direkta statsskatten innebar 1970 års skatteomläggning en övergång till ett i princip individuellt beskattningssystem. Detta innehåller emellertid fortfarande vissa sambeskattningsinslag. Dit hör bl. a. det särskilda avdraget för familjer i vilka endast en av makarna har inkomst, förvärvsavdraget, sambeskattningen av kapitalinkomster och den s. k. faktiska sambeskattningen av makar som arbetar gemensamt i eget företag.

Skatteskalen i det system som infördes 1970 är utformad så, att även inkomsttagare i låga inkomstlägen måste betala direkt skatt. I förening med de höjda indirekta skatterna och de höjda kommunal-skatterna har detta lett till att skattebördan för sådana inkomsttagare har ökat snabbt. Inte minst har det sammantaget hårda skattetrycket för de låga inkomsttagarna träffat egna företagare och fria yrkesutövare med små inkomster hårt. Utöver de vanliga skatterna har dessa att erlagga egenavgifter dels till socialförsäkringarna, dels som löneskatt på sin egen inkomst. En lång rad grupper — jordbrukare, hantverkare, fiskare, konstnärer m. fl. — har inte alls kunnat öka sina inkomster i samma takt som dessa skatter och avgifter har höjts. De har på så sätt fått vidkännas en successiv standardsänkning.

Progressiviteten i det nuvarande skattesystemet har i stor utsträckning

kommit att drabba vissa mellaninkomstlägen. Detta beror delvis på skatteskalans utformning men också på att avtrappningen av grundavdraget sätter in vid en årsinkomst på omkring 30 000 kr., att bostadstilläggen blir mindre i dessa inkomstlägen m. m. Varje inkomstökning, även om den är av rent nominell karaktär och enbart svarar mot prisökningarna, leder i dessa lägen till skattehöjningar och bortfall av förmåner. Detta gör att den sammanlagda marginalbelastningen vid en inkomstökning blir mycket stor.

Detta förhållande gav sig till känna särskilt tydligt under år 1971 då tillväxten i samhällsekonomin som helhet sjönk kraftigt samtidigt som prisstegringarna fortsatte. Skattesystemets utformning ledde då till att många hushåll i realiteten fick sin ekonomiska standard beskuren samtidigt som den kraftigt ökade arbetslösheten gjorde det omöjligt för allt fler att försörja sig själva. Bristerna i skattesystemet måste därför tas med som en viktig komponent då det gäller att förklara den stagnation och långsamma ekonomiska tillväxt som kännetecknat den svenska ekonomin under senare år.

För barnfamiljerna var de åtgärder som vidtogs i samband med skatteomläggningen 1970 klart otillräckliga för att ge kompensation för tidigare eftersläpningar och förluster av förmåner i samband med övergången till särbeskattning. Trots senare förbättringar av barnstödet har denna eftersläpning inte tagits igen. Det är därför angeläget att den närmaste tidens reformarbete på skattepolitikens och familjepolitikens område bl. a. inriktas på att lösa barnfamiljernas ekonomiska problem.

Skattepolitiken 1970 1973

Redan i samband med 1970 års skattereform, vars huvudprinciper vi anslöt oss till, kritiserade vi bestämt vissa inslag i det nya skattesystemet. Kritiken gällde bl. a. barnfamiljernas situation, den kraftiga skärpningen av marginalskatten i vissa inkomstlägen, den ringa hänsynen till inkomsttagare med mycket låga inkomster och bibehållandet av den faktiska sambeskattningen för företagare och fria yrkesutövare. Vi slog också fast att bidragssystem och skattesystem har nära samband och därför måste utformas så, att de bildar en sammanhållen enhet.

Det som inträffat de senaste tre åren har med all tydlighet bekräftat att det system som infördes 1970 hade sådana svagheter som vi påtalade vid dess införande. Till detta kommer att den samhällsekonomiska utvecklingen samt regeringens skattepolitik och ekonomiska politik under de påföljande åren skapat ytterligare problem. Detta har efter hand lett till en mycket stark kritik mot skattepolitiken både från löntagarnas organisationer och från företagarehåll.

Oppositionspartierna har vid upprepade tillfällen i motioner i riksdagen ställt krav på förändringar. De krav som förts fram från vårt håll har framför allt gällt sådana områden där bristerna varit mest uppenbara men också gällt ett långsiktigt reformprogram på skatteområdet.

Till att börja med avvisades alla sådana krav av regeringen och av

socialdemokraterna i riksdagen. Riksdagen beslöt ändå hösten 1971 att begära en allsidig utredning om skatteproblemen. När denna utredning tillsattes våren 1972 tvingades också regeringen erkänna behovet av omedelbara förändringar. Samtidigt med att utredningsdirektiven offentliggjordes förelades sålunda riksdagen förslag till vissa justeringar i skattesystemet, vilka skulle träda i kraft den 1 januari 1973. Propositionen som uppenbarligen hade utarbetats i stor hast, tog sikte på en viss sänkning av den statliga skatten, kombinerad med en höjning av mervärdeskatten till 20 procent och av vissa andra indirekta skatter. Vid behandlingen i riksdagen ersattes höjningen av mervärdeskatten — på vänsterpartiet kommunisternas initiativ — med en höjning av löneskatten. Även i denna utformning rörde det sig om en ren omläggning från en skatteform till en annan. Åtgärden kunde således inte medföra någon verklig förbättring för någon större samhällsgrupp. Genom att höjningen av löneskatten sattes i kraft mitt under lågkonjunkturen fick den dessutom osedvanligt starka negativa återverkningar på sysselsättningen.

Det stod också efter kort tid klart att den skatteomläggning som socialdemokraterna och vänsterpartiet kommunisterna drivit igenom inte gav önskat resultat. Tanken på en ny delreform fick därför ökad aktualitet under början av detta år. Trots detta avslogs än en gång de motioner som vi väckte under vårriksdagen. Regeringen utarbetade i stället det förslag som nu lagts fram i proposition 1973:144. Även detta förslag måste betecknas som en tillfällighetsåtgärd.

Förslagets verkningar

Den föreslagna omläggningen innebär att alla inkomsttagare befrias från den nuvarande folkpensionsavgiften. Denna utgår med 5 procent av den beskattningsbara inkomsten, dvs. i princip den inkomst som överstiger grundavdraget på 4 500 kr. Avgiften är emellertid samtidigt maximerad till 1 500 kr., varför det högsta avgiftsbeloppet uppnås redan vid en bruttoinkomst på ungefär 35 000 kr. Sedan 1970 är folkpensionsavgiften inte längre avdragsgill vid taxering påföljande år.

Den nya socialförsäkringsavgiften skall erläggas med 3,3 procent efter i huvudsak samma regler som gäller för löneskatten. Avgift tas dock inte ut på lönebelopp som överstiger 7,5 gånger basbeloppet i den allmänna försäkringen. Det innebär att högsta avgiften för närvarande uppnås vid en inkomst på ungefär 60 000 kr. Arbetsgivaravgift eller egenavgift tas inte heller ut för personer som fyllt 65 år. Avgiften blir avdragsgill vid påföljande års taxering.

Den "skattesänkning" som uppnås med denna omläggning blir sålunda i stort sett direkt proportionell mot inkomsten. Omläggningen leder således inte till den förbättring för låginkomsttagarna som hade varit önskvärd och som vi tidigare efterlyst i motioner till årets riksdag. Det är mot den bakgrunden angeläget att det fortsatta reformarbetet på skatteområdet bl. a. inriktas på att lätta de minsta inkomsttagarnas

skattebörda.

Även den nya socialförsäkringsavgiftens utformning kan sägas missgynna de lägre inkomsttagarna. Då avgiften är proportionell mot lönesumman blir avgiftsbelastningen, på samma sätt som när det gäller löneskatten, relativt sett hårdast på de arbetskraftsintensiva företagen. Dit hör flertalet mindre företag. Avgifter och skatter av detta slag utgår således utan hänsyn till företagets vinstsituation. Det påverkar i sin tur det framtida löneutrymmet. Företag med arbetskraftsintensiv verksamhet, som redan i stor utsträckning hör till låglönebranscherna, riskerar att få sin löneutbetalningsförmåga relativt sett ytterligare försämrad. Det kommer givetvis att försvåra såväl möjligheterna att uppnå större löneutjämning som ansträngningarna att öka sysselsättningen.

Bl. a. med hänsyn till att förslaget tillkommit efter överläggningar med de stora löntagarorganisationerna och dessa förklarat sig vara nöjda med dess utformning, bör den föreslagna omläggningen av folkpensionsavgiften ändå i huvudsak godtas. Förslaget kan från denna utgångspunkt betraktas som en del av en kommande avtalsuppgörelse. Vissa modifieringar bör dock göras i förhållande till förslaget i propositionen för att tillförsäkra egenföretagare och fria yrkesutövare samma standardförbättring som löntagaren och för att förebygga alltför starka kostnadsökningar i mindre företag.

Samtidigt bör understrykas att den nu föreslagna omläggningen inte löser de grundläggande problemen på skatteområdet. Det är därför nödvändigt att den sittande skatteutredningen fortsätter sitt arbete med sikte på att få till stånd en mera genomgripande skattereform i enlighet med de riktlinjer som centerpartiet och folkpartiet angivit i en tidigare motion till årets riksdag (motion 1973:1022). Det är enligt vår uppfattning nödvändigt att skattesystemet som helhet nu blir föremål för grundlig översyn. Vissa frågor bör dock kunna behandlas med förtur av utredningen. Dit hör som vi framhållit i den tidigare nämnda motionen bl. a. förbättringar för barnfamiljerna, lättnader i beskattningen för de lägsta inkomsttagarna, justeringar av marginalsikten i vissa inkomstlagen och borttagande av den faktiska sambeskattningen. Vi noterar också med tillfredsställelse att regeringen i höst genom tilläggsdirektiv gett utredningen särskilt i uppdrag att ta sig an marginalskatteproblemen och de lägsta inkomsttagarnas skatteproblem, trots att den socialdemokratiska och kommunistiska majoriteten i riksdagen så sent som i slutet av vårriksdagen motsatte sig detta.

Direkt skatt eller arbetsgivaravgifter

Det nu föreliggande förslaget till skatteomläggning har på vissa håll betraktats som ett led i en mera allmän övergång från direktbeskattning av fysiska personer till ett system med arbetsgivaravgifter.

Enligt vår uppfattning måste en fortsatt övergång till arbetsgivaravgifter ske med stor försiktighet, även om omläggningar i denna riktning i vissa lägen kan ha vissa fördelar. Målsättningen bör i stället vara att

åstadkomma justeringar i skatteskalen i vanliga inkomstlägen och lättnader i de lägsta inkomsttagarnas skattebörda genom reformer inom ramen för den årliga produktionstillväxten. Endast med den utgångspunkten kan reformerna bli av bestående värde.

En mera allmän övergång till ett system med arbetsgivaravgifter kan framför allt väntas få negativa effekter på sysselsättningsutvecklingen. Med hänsyn till både de akuta sysselsättningsproblemen och sysselsättningsutvecklingen på sikt är det angeläget att skattepolitiken och den ekonomiska politiken inte utformas så, att möjligheterna att öka sysselsättningen går om intet. Det bör också erinras om att varken införandet av löneskatten 1969, de senare höjningarna av denna eller införandet av den nu aktuella socialförsäkringsavgiften föregåtts av några som helst utredningar eller analyser av sådana skatters och avgifters samhällsekonomiska verkningar.

En fortsatt omläggning från direkt skatt till arbetsgivaravgifter får också stora verkningar för kommunerna. Som antytts kan redan den nu aktuella omläggningen komma att leda till ett betydande bortfall av skatteunderlag för landsting och kommuner. Det är uppenbart att en mera allmän övergång till arbetsgivaravgifter skulle medföra mycket stora kompensationskrav från kommunernas sida.

En fortsatt omläggning från direkt skatt till arbetsgivaravgifter får också en rad indirekta effekter, bl. a. på förmånerna från socialförsäkringarna. Detta hänger samman med att dessa förmåner beräknas på den utbetalda kontantlönen.

Egenavgiften – de mindre företagen

Företagare och andra som har inkomst av annat förvärvsarbete än anställning skall enligt förslaget erlägga egenavgift för sin egen inkomst. Reglerna är här parallella med vad som gäller för bl. a. ATP och löneskatten. Möjligheterna för företagare och likställda att få del av den standardförbättring som omläggningen tillförsäkrar de stora löntagargrupperna hänger då helt och hållet samman med om de har möjligheter att öka sina inkomster. Som redan framhållits har dessa grupper under senare år inte på långt när kunnat öka sina inkomster i den takt som de olika arbetsgivaravgifterna höjts. Till detta kommer att den nya socialförsäkringsavgiften skall tas ut på den taxerade inkomsten under det att nuvarande folkpensionsavgift beräknas på den beskattningsbara inkomsten. Detta förhållande innebär att personer som själva måste betala sina sociala avgifter och har mycket låga inkomster nästan alltid kommer att försättas i ett sämre ekonomiskt läge genom omläggningen.

Med hänsyn härtill föreslår vi att nuvarande folkpensionsavgift slopas generellt men att någon egenavgift inte tas ut. Avgiften skulle därmed få formen av arbetsgivaravgift i egentlig mening, dvs. erläggas endast av sådana som har anställda. En sådan regel skulle också underlätta

nyföretagandet och ge de mindre företagen bättre tillväxtmöjligheter.

Med hänsyn till de verkningar som den nya avgiften kan få på mindre företag, särskilt arbetskraftsintensiva sådana, bör enligt vår uppfattning dessutom ett visst grundbelopp på den utbetalda lönesumman fritas från avgift. Den närmare utformningen av detta grundavdrag bör bli föremål för särskild utredning. En lämplig riktpunkt kan dock vara att avdraget för de minsta företagen skall motsvara lönesumman för fem helårsarbete. Det bör därefter avtrappas så att det bortfaller i företagsstorlekar över t. ex. 50 anställda.

Med hänvisning till vad som har anförts i motionen hemställer vi att riksdagen vid behandlingen av propositionen 1973:144 beslutar

1. att socialförsäkringsavgift till fopensioneringen inte skall påföras egenföretagare, fria yrkesutövare och andra som har inkomst av annat förvärvsarbete än anställning, samt
2. att hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående införande av ett grundavdrag vid uttagandet av socialförsäkringsavgift till fopensioneringen för mindre företag inom industri, jordbruk, hantverk, byggnadsverksamhet, handel och serviceverksamhet i enlighet med vad som anförts i motionen.

Stockholm den 30 oktober 1973

THORBJÖRN FÄLLDIN (c)

JOHANNES ANTONSSON (c)

BERTIL JONASSON (c)

NILS G. HANSSON (c)

i Skegrie

ELVY OLSSON (c)

i Hölö

RUNE GUSTAVSSON (c)

i Alvesta

JAN-IVAN NILSSON (c)

i Tvärälund

KARIN SÖDER (c)

ROBERT DOCKERED (c)

TORSTEN BENGTSON (c)

i Jönköping

FRITZ BÖRJESSON (c)

i Glömminge

ANNA-LISA NILSSON (c)

i Kristianstad

