

Motion

1980/81: 1557

av förste vice talmannen Ingegerd Troedsson m. fl.
om översyn av den individuella beskattningen

Sammanfattning

Det är nu tio år sedan sambeskattningen av makars förvärvsinkomster upphörde och den individuella beskattningen infördes. Tyvärr har den individuella beskattningen, *som den kommit att utformas*, i många fall lett till betydande orättvisor i fördelningen av skattebördan och till alltmer svår-
bemästrade problem. Det är därför angeläget att en allsidig utvärdering kommer till stånd och att förslag framläggs i syfte att komma till rätta med dess nackdelar.

Olika tänkbara åtgärder finns. En sådan kan vara att inrikta skatteskalan mot en mer proportionell beskattning (med undantag av de allra högsta inkomsterna). Marginalskatten i vanliga inkomstlagen skulle då bli betydligt lägre än den i dag. Avdrag skulle vidare bli lika mycket "värda", vilket bl. a. skulle underlätta åtgärder som tar större hänsyn till familjestorlek. Behovet av inkomstprövade bidrag, som genom avtrappning leder till svåra marginaleffekter, mer utpräglade ju fler barn som finns i familjen, skulle då minska. Drivkraften till olika mer eller mindre hederliga arrangemang för att nedbringa skatten skulle även avta.

Skatten styr hushållen

Syftet med den individuella beskattningen var bl. a. att underlätta kvinnors förvärvsarbete. Skatteskalornas utformning har dock alltmer kommit att styra familjernas arbetsfördelning. År 1971 — sårbeskattningsens första år — spelade det ingen roll om en genomsnittlig industriarbetarlön fördelades lika mellan makarna eller om endast en av dem tjänade in den. Den statliga skattesatsen var nämligen proportionell nästan ända upp till dessa vanliga inkomstlagen. I dag är situationen en helt annan, därför att den statliga skatteskalan blivit alltmer progressiv redan i mycket låga inkomstlagen.

- På en vanlig industriarbetarlön blir skatten ca en tredjedel, eller omkring 6 000 kr., högre om endast en av föräldrarna tjänar in den än om den delas lika dem emellan.
- En familjeinkomst på 100 000 kr. drabbas av nära 15 000 kr., eller över 50%, mer i skatt än om den fördelas lika på makarna. Kan inkomsten också fördelas på barnen, t. ex. i form av kapitalavkastning, sjunker skatten ytterligare.

Ju jämnare fördelad familjeinkomsten är mellan makar (och ev. barn),

desto lägre blir skatten. I många familjer medför detta inga problem, i åter andra kan den leda till en arbetsfördelning i strid med makarnas egna önskemål.

Problemet accentueras av att möjligheten att "anpassa sig" till skattesystemet är mindre ju fler barn som finns i familjen och ju mer glesbygdsbetonad den plats är där de bor.

Skatten tar ej hänsyn till bärkraft

Det är också uppenbart att beskattningen fjärrat sig från bärkraftsprincipen. *Skatten på en familjeinkomst beror nästan helt av hur många den kan fördelas på, däremot inte av hur många som skall leva på den.* Antalet handböcker som visar olika lagliga sätt att nedbringa skatten genom att utnyttja detta förhållande växer.

Olika undersökningar visar att flerbarnsfamiljerna i större utsträckning än andra är hänvisade till en förvärvsinkomst.

— Trots detta betalar flerbarnsfamiljen med en inkomst på 80 000 kr. ca 6 500 kr., eller 30 %, mer i skatt än två barnlösa makar med 40 000 kr. var. Ändå lever barnfamiljen under existensminimum om de har tre eller flera barn, medan det barnlösa paret ligger mer än 50 % över. Trots att den taxerade inkomsten är densamma får barnfamiljen i exemplet endast behålla 18 kr. av en extra hundralapp efter skatt och bortfallande bostadsbidrag, medan de barnlösa makarna får behålla 62 kr.

Ju större behovet av en inkomstökning är, desto hårdare slår vanligtvis marginaleffekterna.

Effekter på hemmamakes förvärvsinkomster

Som ovan nämnts var en av avsikterna med den individuella beskattningen att göra det mer lönande för gifta kvinnor att förvärvsarbeta. Även om skatten proportionerades mellan makarna i förhållande till deras inkomster, innebar sambeskattningen i praktiken ett hinder mot förvärvsarbete hos kvinnor gifta med män med goda inkomster. *Den individuella beskattningen har däremot kommit att innebära de hårdaste tröskeleffekterna i låglönefamiljer samt i familjer med många barn.* Skatten på en och samma inkomst för hemmamaken blir visserligen densamma oavsett den andra makens inkomst. Till detta kommer emellertid i familjer med låg bärkraft betydande avbräck genom bortfallande bidrag, som slår hårdare ju fler barn som finns i familjen. Har existensminimireglerna tillämpats (se nedan), kan behållningen av hemmamakens förvärvsarbete t. o. m. bli noll. Barntillsynskostnaderna blir dessutom regelmässigt större ju fler barn som finns i familjen, bl. a. därför att de har sämre möjligheter att utnyttja den subventionerade kommunala barnomsorgen.

Flerbarnsfamiljerna hårt drabbade

Utvecklingen har lett till att allt högre inkomster krävs för att existensminimum skall uppnås i barnfamiljer med endast *en* inkomst. Detta framgår av nedanstående tablå. (Utan de senaste årens indexreglering av skatteskalan hade inkomsterna sannolikt behövt uppgå till ännu högre belopp.)

Lägsta taxerade hushållsinkomst som krävs för att nå existensminimum år 1980. Kommunalskall 29 %.

Antal barn	Makar, en inkomst	Makar, två lika stora inkomster	Ensamstående
0	38 170	33 580	24 810
1	46 120	44 590	20 590
2	55 980	53 990	19 860
3	71 840	62 810	18 560
4	125 250	73 280	—
5	168 050	87 920	—

Tvåföräldersfamiljernas behov av egna inkomster ökar med antalet barn — mycket drastiskt för familjer med en inkomst och fyra eller fem barn — medan enföräldersfamiljernas inkomstbehov minskar något vid ökat barnantal. Detta beror bl. a. på att enföräldershushållen med barn har "dubbla" skattelättnader samt obeskattade underhållsbidrag. Det är väl känt att utvecklingen stimulerat fram olika arrangemang för att "skilja" familjerna och därigenom nå betydande skattelättnader och bidragsökningar.

För innevarande år stiger beloppet ytterligare. En trebarnsfamilj behöver således *en inkomst på ca 100 000 kr.* — mot knappt 72 000 kr. år 1980 — för att nå existensminimum. (Hyran har antagits motsvara övre hyresgransen.) Marginal effekterna är också svårare och utsträckta över bredare inkomstintervall ju fler barn som finns i familjen. Marginal effekter *på 100 % och däröver* ökar i omfattning.

Existensminimireglerna

De mycket höga inkomster som krävs för att familjer med endast en inkomst och flera barn skall komma över existensminimum har ibland föranlett funderingar kring frågan om existensminimireglerna skulle vara för generöst satta. Jämförelser med t. ex. folkpensionärer med minimiförmåner (folkpension och pensionstillskott) tyder dock ingalunda på detta, vilket framgår av nedanstående tablå avseende år 1981.

	<i>Andel av hushållets inkomst</i>
Gifta "minimipensionärer"	237—245 %
Gifta förtidspensionärer	319—335 %
Existensminimum, makar	165 %
Tillägg per barn	40 %

I samtliga fall tillkommer hyreskostnaderna.

Jämförelsen visar att existensminimum för makar med *två barn* utöver hyran uppgår till 245 % av basbeloppet, dvs. i stort sett detsamma som minimipensionen 1981 för pensionerade makar utan barn. (Existensminimum bygger dessutom på basbeloppet i november året innan, medan folkpensionsförmånerna fortlöpande räknas upp vid basbeloppsförändringar.) Existensminimivärdena synes mot denna bakgrund ingalunda vara satta i överkant.

Existensminimireglerna torde dock av andra anledningar behöva ses över. Det är således uppenbart att flerbarnsfamiljerna mestadels inte känner till möjligheten att begära existensminimum och därigenom få skatten nedsatt. Många nödgas i stället begära socialbidrag för att klara sin försörjning. I Stockholm uppges således inte mindre än 40 % av fyrbarnsfamiljerna ha erhållit socialbidrag under 1979. Ändå är möjligheterna till förvärvsarbete för båda makarna och till barnomsorg större där än på de flesta andra orter.

Existensminimivärden påverkas ej heller av om barnen i hushållet är små och mindre kostnadskrävande eller i tonåren och ytterst kostnadskrävande. Det synes därför nödvändigt att nivåerna differentieras efter ålder.

Existensminimireglerna har också andra nackdelar: Trots att studiemedel är återbetalningspliktiga sammanräknas de vid existensminimiberäkningen med övriga inkomster och minskar skattenedsättningen med samma belopp. Studier för att längre fram bidra till familjens försörjning kan därigenom omöjliggöras. Som visats i tidigare motioner (1975/76: 1036 och 1978/79: 2101) medför också existensminimireglerna mycket breda skikt med i princip hundra procentig marginalskatt. För en trebarnsfamilj med *en* inkomst spelar det således ingen roll om inkomsten är ca 50 000 kr. eller 100 000 kr. I förra fallet uppnår bruttoinkomsten inkl. bostadsbidrag nätt och jämnt existensminimivärden, varför skatten efter ansökan kan helt efterskännas. Först vid en inkomstökning till drygt 100 000 kr. kan familjen passera existensminimum och få någon behållning av en extra arbetsinsats. (Behållningen efter skatt och bortfallande bostadsbidrag blir då ca 2 kr. per hundralapp).

Marginal effekten kan därigenom sägas vara 100 % i hela det mellanliggande inkomstskiktet. Motsvarande gäller också om hemarbetande make går ut i förvärvslivet, eftersom skattenedsättningen minskar i takt med familjens ökade inkomst till dess full skatt i vanlig ordning kan tas ut. Flerbarnsfamiljernas skatteproblem kan således inte lösas enbart genom justeringar i existensminimireglerna.

Mer behovsprövade bidrag löser ej problemen

Skattereglerna har lett till ett stort behov av behovsprövade bostadsbidrag för att i någon mån kompensera den bristande hänsynen till skatteförmågan. Det framstår dock som uppenbart att compensationen ej är tillräcklig, liksom att systemet inte kan bära större belopp i behovsprövade bidrag som trappas av. Som redan nämnts och som också framgår av t. ex. nedanstående tabell kan margina l effekter på över 100 % redan uppnås.

Marginaleffekter år 1980 med hänsyn till skatt, bostadsbidrag och barnomsorg för make om andra makens inkomst är 30 000 kr./år. Kommunalskatt 29 %.

Brutto- inkomst	Marginaleffekt %, barnantal				
	1	2	3	4	5
40 000	58	58	58	58	58
50 000	73	73	73	73	73
60 000	81	81	81	81	81
70 000	71	85	85	85	85
80 000	69	69	93	93	93
90 000	79	79	103	103	103
100 000	83	83	83	107	107
110 000	83	83	83	83	107
120 000	86	86	86	86	110

Till yttermera visso beräknas bostadsbidragen efter föräldrarnas *taxerade* inkomster, ej efter behållningen efter skatt. Detta innebär att ett hushåll med *en* inkomst på 80 000 kr. får *mindre* bostadsbidrag än ett annat hushåll med samma inkomst och samma antal barn men där båda makarna deltidsarbetar. Ändå är behållningen efter skatt drygt 7 000 kr. lägre i det förre fallet. (Att även bostadsbidraget blir lägre beror på att den taxerade inkomsten blir högre genom att förvärvsavdraget ej utgår.)

Bostadsbidragen är föremål för översyn i bostadsbidragskommittén. Även om detta kan väntas leda till att bostadsbidragen bättre anpassas till hushållens ekonomiska bärkraft, torde det knappast vara möjligt att anpassa dem till inkomsten *efter* skatt eller göra sådana förändringar att marginaleffekterna i någon större utsträckning nedbringas.

Några sammanfattande brister

Det framstår således klart att skattesystemet

- inte tar hänsyn till bärkraft, tvärtom blir skattebelastningen per konsumtionsenhet normalt allt större ju fler barn som finns i familjen,
- ger svårare marginaleffekter ju större behovet av en inkomstökning är,
- t. o. m. ger marginaleffekter på mer än 100 %,
- styr familjernas arbetsfördelning, varvid flerbarnsfamiljer och hushåll i glesbygd har svårast att "anpassa sig" till skattesystemet,
- uppammar konstlade inkomstuppdelningar samt "skilsmässor" för att undgå skatt.

Skatt efter bärkraft

Bristerna i den individuella beskattningen som den kommit att utformas är således påfallande och leder till problem som blir allt svårare att bemästra.

Behovet av ett rättvisare skattesystem framstår som särskilt påfallande för de större barnfamiljerna, eftersom de drabbas av såväl hårdare skattetryck som hårdare marginaleffekter än andra hushåll. Till detta kommer att samhällets utan jämförelse största ekonomiska stöd främst kommer de små familjerna till del genom stödet till den kommunala barnomsorgen. Det är därför angeläget att en allsidig utvärdering av inkomstbeskattningen kommer till stånd och att förslag framläggs i syfte att komma till rätta med dess nackdelar.

Olika tänkbara åtgärder finns. En sådan kan vara frivillig tudelning av familjeinkomsten upp till vissa belopp. Dessa skulle då kunna variera efter antalet barn. Familjen får då bättre möjlighet att välja den arbetsfördelning som är bäst i det enskilda fallet och i den aktuella situationen. Nackdelen är bl. a. att skattesystemet blir än mer svåröverskådligt för den enskilde och att andra tröskeffekter kan uppstå.

En annan tänkbar åtgärd kan vara att inrikta skateskalan mot en mer proportionell beskattning (med undantag för de allra högsta inkomsterna). Marginalskatten i vanliga inkomstlägen skulle då bli betydligt lägre än den är i dag. Avdrag skulle vidare bli lika mycket "värda", vilket bl. a. skulle underlätta åtgärder som tar större hänsyn till familjestorlek. Behovet av inkomstprövade bidrag, som genom avtrappning leder till svåra marginaleffekter mer utpräglade ju fler barn som finns i familjen, skulle då minska. Drivkraften till olika mer eller mindre hederliga arrangemang för att nedbringa skatten skulle även avta.

Med hänvisning till det anförda hemställs

att riksdagen hos regeringen anhåller om

1. en allsidig utvärdering av den individuella beskattningen, som den kommit att utformas, och om förslag i syfte att bättre anpassa skatten till bärkraft och minska marginaleffekterna,
2. en översyn av existensminimireglerna i enlighet med vad i motionen anförts.

Stockholm den 27 januari 1981

INGEGERD TROEDSSON (m)

PER PETERSSON (m)

ANN-CATHRINE HAGLUND (m)

G. BIÖRCK (m)

i Värmö

ERIK HOVHAMMAR (m)

ANDERS G. HÖGMARK (m)