

JUHLAJULKAISU

URHO KALEVA
KEKKONEN

1900 · 3/9 · 1975

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1975, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-9068-43-0 (1/2 nahk.)

ISBN 951-9068-44-9 (sid.)

ISBN 978-951-855-874-6 (PDF)

Edward Andersson

Kan skattefria bidrag ge bättre levnadsstandard än skattepliktig löneinkomst?

Under efterkrigstiden har det skatterättsliga inkomstbegreppet överallt varit föremål för ett klart tryck i utvidgande riktning. Detta tryck har framför allt riktat sig mot försäljningsvinster på mark och värdepapper, vilkas beskattning gjorts strängare i många länder. Även i vårt land skärptes genom lagarna om beskattning av inkomst av gårdsbruk och näringsverksamhet (1967, 1968) beskattningen av försäljningsvinster något, dock närmast beträffande försäljningsvinster på lösa anläggningstillgångar. Förslag har även hos oss gjorts rörande ändring av beskattningen av markvärdestegring och aktievinster (Kom.bet. 1967: B 70 och 1974: 23), men de har tillsvidare inte lett till resultat.

I denna artikel skall granskas ett omvänt och rätt nytt fenomen i vår skatterätt, till vilket jag inte har funnit motsvarigheter vid granskning av utvecklingen i andra länder. Jag syftar på åtgärderna för att från skatteplikt befria sådana poster, vilka enligt alla inkomstbegrepp ostridigt är inkomst. Utgångspunkten för min framställning är, att löne- och annan typisk arbetsinkomst alltid varit och alltid måste vara skattepliktig. I konsekvensens namn bör då även det, som kommer i stället för arbetsinkomst, vara skattepliktigt.

I 20 § 5 p. av den nya lagen om skatt på inkomst och förmögenhet (IFL) stadgas, att skadeersättning är skattepliktig inkomst, ifall inkomst, i stället för vilken ersättningen erhållits, hade varit skattepliktig. Har t.ex. den skattskyldige i ersättning för avtalsstridigt avskedande erhållit ett skadestånd motsvarande sex månaders lön, kan det inte finnas något motiv för att lämna det obeskattat. Detta lagrum uttrycker sålunda en ganska naturlig princip, som emellertid i vår skattelag har genombrutits på många punkter. Dessa undantag hotar att underminera hela skattesystemet och kan även ha betänkliga effekter på

samhällsmoral och arbetslust. — Utan att försöka ge någon större teoretisk bakgrund skall jag belysa frågeställningen med några exempel.

Exempel på skattefria »arbetsinkomster»

Enligt *olycksfallsförsäkringslagen* (608/1948) 2 kap. erhåller arbetstagare, som varit utsatt för arbetsolycksfall, dagpenning och livränta med belopp, som i det närmaste stiger till hans årsarbetsförtjänst före olycksfallet. Dessutom får han sina sjukvårdskostnader ersatta. Ifall han icke hade skadats och alltså erhållit normal arbetsförtjänst för utfört arbete, hade lönen givetvis varit skattepliktig. För en årsinkomst om 20.000 mk stiger inkomstskatterna för en ensamstående till ca. 6.000 mk eller till ca. 30 %. Marginalskatten är (1975) så hög som ca. 50 %. Enligt IFL är emellertid olycksfallsförsäkring ersättning i form av löpande ersättning, livränta eller pension skattefri upp till 20.000 mk/år. Dagpenning är helt skattefri. I förhållande till sin arbetande kamrat har den olycksfallsdrabbade alltså (nästan) samma bruttoinkomstnivå, men sparar in 6.000 mk i skatt. För att komma upp till samma belopp i inkomst efter skatt måste hans kamrat förtjäna drygt 12.000 mk mera. — Dessutom får olycksfallsförsäkringstagaren vid beskattningen göra invaliditetsavdrag, som kanske täcker de merkostnader hans invaliditet medför.

Även enligt *trafikförsäkringslagen* (279/1959) 2 kap. har trafikskadad person i princip rätt till full ersättning för personskada. Denna ersättning kan vid bestående invaliditet utgå i form av löpande livränta, som är beroende av den trafikskadades inkomstnivå. Även denna trafikskadeersättning är helt skattefri upp till 20.000 mk. Lika som i det nyssnämnda fallet med olycksfallsersättning kan även den trafikskadade upprätthålla en avsevärt högre levnadsstandard än hans i tjänst varande kamrat, som måste betala skatt på sin inkomst.

De båda nyssnämnda skattefrihetsreglerna har tillkommit vid en tidpunkt (1960–62), då försäkringsskyddet var sämre än det nu är. Samtidigt var skattebördan avsevärt lägre. Det var då kanske motiverat att subsidiera olycksfallsoffren med skattefrihet för ersättningen. Nu är ersättningen så hög, att detta motiv bortfallit. Kvar kan bara finnas motivet, att det är synd om olycksoffren och att de därför bör kompenseras med skattefrihet. Jag kan inte finna detta motiv starkt. Det kan även leda till en bristande lust att arbeta i sådana fall, då skadan inte skulle utesluta alla former av förtjänstarbete.

Kan skattefria bidrag ge bättre levnadsstandard än skattepliktig löneinkomst?

Enligt *sjukförsäkringslagen* utgående dag- eller moderskapspenning är likaledes skattefri inkomst, trots att den kommer i stället för normal skattepliktig inkomst. Dagpenning enligt sjukförsäkringslagen (16 §) uppgår till 1,5 % av årsarbetsinkomsten och utgår inte för söndagar. Sålunda stiger dagpenningen normalt inte högre än till ca. 50 % av årsarbetsinkomsten. Mot den bakgrunden kan dess skattefrihet vara ett slags kompensation för socialskyddets otillräcklighet. Sannolikt kommer dagpenningen emellertid att stiga i framtiden. Då kommer vi lätt i samma situation som ifråga om olycksfalls- och trafikskadeersättningarna. Det skulle var skäl att ta skattefriheten till omprövning, ifall sjukförsäkringsförmånerna höjs.

I själva verket föreligger ett klart missförhållande redan nu på en punkt i sjukförsäkringssystemet. Om arbetsgivaren betalar arbetstagaren full lön för dennes sjukdomstid, har han rätt att från sjukförsäkringen utfå den dagpenning arbetstagaren i annat fall hade varit berättigad till. Emellertid stadgas i IFL 30 §, att skattskyldig, som åtnjutit lön för sjukdomstid eller moderskapsledighet, har rätt att från sina löneinkomster avdraga ett belopp motsvarande den dagpenning arbetsgivaren fått lyfta. I detta fall får arbetstagaren alltså full lön, men på grund av sin sjukdom får han upp till halva lönen skattefritt. Jag kan inte inse, varför systemet måste vara detta. Kan det vara riktigt att så mycket premiera de sjuka framom de friska och arbetsvilliga? Statistiken visar ju en brant ökande frånvarofrekvens, som säkert till en del beror mindre på verklig sjuklighet än på socialbidragssystemets oproportionerliga förmånlighet i form dels av bristande kontroll och dels av skatteförmåner sådana som de här beskrivna.

Den fortsatta utvecklingen tycks emellertid inte gå i en riktning, som premierar de arbetande. Enligt IFL 22 § 20 p. är dagpenning, pension eller livränta, som utfallit med stöd av frivillig försäkring på grund av sjukdom, lyte eller skada, skattefri inkomst för de två första åren. Detta gäller dock bara, om premierna inte till mer än hälften erlagts av arbetsgivaren. Utgångspunkten har varit, att om arbetsgivaren erlagt merparten av premierna, är även förmånerna att anse som vederlag för arbete. I proposition nr 31/1975 har dock föreslagits ändring av stadgandet så, att förmånerna är skattepliktiga först då mer än tre fjärdedelar av premierna erlagts av arbetsgivaren. Återigen utvidgas sålunda ett system, som premierar de icke arbetande och ger dem möjlighet att få skattefri inkomst. Motiveringen härför är, att det inte är befogat, »att de arbetstagare som tillhör sjukkassa med ens skall få en

försämrad ställning». Men det föreslagna stadgandet är på intet sätt interimistiskt utan föreslås bli permanent.

Stadgandets tillkomst visar också en annan betänklig tendens i vår nyaste skattelagstiftning, nämligen arbetsmarknadsorganisationernas växande makt. Nyssnämnda lagändring hade säkert inte kommit till stånd, om inte fackföreningarna hade yrkat på den. Med det stigande skattetrycket kan det väntas bli allt vanligare, att arbetsmarknadsorganisationerna i stället för höjda löner försöker skaffa sina medlemmar skattefria löneliknande förmåner.

År 1971 stadgades, att skäligt *strejk- eller annat sådant understöd*, som löntagare vid arbetstvist erhållit från arbetsmarknadsorganisation, är skattefri inkomst. Några år tidigare, 1968, hade medlemsavgifter till arbetsmarknadsorganisationer enligt lag gjorts avdragbara för betalaren. Då dessutom arbetsmarknadsorganisationernas allmännyttighet och därav följande skattefrihet bekräftades i nya IFL (1974), har slutresultatet blivit ytterst förmånligt: arbetstagaren får avdrag för sin medlemsavgift till fackföreningen, vilken inte betalar skatt för den. Sedan strejk utbrutit, betalar fackföreningen ut strejkunderstöd, som är skattefri inkomst för arbetstagaren. Lätt förenklat kan man säga, att arbetstagaren som strejkunderstöd skattefritt emottar samma belopp, som han tidigare fått avdra.

Jag har full förståelse för de skäl, som talade för avdragsrätten för fackföreningsavgifter, även om en sådan regel inte torde gälla utomlands. Men kombinationen av avdragbara avgifter och skattefria understöd innebär som helhet en alltför stor förmån. Det har visserligen med rätta sagts, att strejkunderstöden hittills varit små och att det sålunda ur denna synpunkt inte »lönar sig» att strejka. Men ingen garanti finns för att så alltid kommer att vara fallet. Man kan mycket väl tänka sig, att någon mindre grupp i nyckelställning i samhället börjar missbruka strejkvapnet och dess fackorganisation betalar sina medlemmar så stora strejkunderstöd, att de tack vare skattefriheten ger ett bättre eller ungefär lika bra resultat som arbetslönen efter skatt. Stadgandet i IFL 22 § 24 p. förutsätter visserligen, att bara *skäligt* strejkunderstöd är skattefritt. Men inga klara regler finns för skälighetsbedömningen och ingen garanti finns heller för att skattemyndigheterna reagerar ens i flagranta fall.

Några siffror belyser strejkunderstödens skattefrihet. Vi kan tänka oss, att den strejkande kategorin arbetstagare har en genomsnittsinkomst om 4.000 mk/mån., vilket gör ca. 40.000 mk i beskattningsbar

Kan skattefria bidrag ge bättre levnadsstandard än skattepliktig löneinkomst?

årsinkomst. Deras marginalsatt utgör då 55–60 % (1975 års skatteskala). Bortfallet av t.ex. två månaders lön betyder 8.000 mk brutto men bara 3.600 mk netto. Kan organisationen tillförsäkra dem 60 mk i strejkunderstöd per dag, lönar det sig rent ekonomiskt att strejka, under förutsättning att skattenämnden anser 60 mk inte vara ett oskäligt högt strejkunderstöd, utan behandlar det som helt skattefritt. Bedömer man saken så, som jag gjort ovan, bör man visserligen komma till att understödet om 60 mk är oskäligt högt, men det finns ingen garanti härför. Enligt min mening borde stadgandet ändras så, att det klarare skulle ange, när strejkunderstöd kan anses som skäligt.

Även i IFL 22 § 22 p. upptas vissa inkomster, vilkas skattefrihet knappast kan motiveras med de utgångspunkter, som denna artikel har. Jag syftar närmast på stadgandet om skattefrihet för *lagbestämd arbetslöshetsersättning* eller understöd enligt lagen om riksomfattande arbetslöshetskassor. Dessa understöd är visserligen inte speciellt höga, men med beaktande av skattefriheten kan det redan nu inträffa, att det skattefria understödet är högre än nettolönen efter skatt för det arbete den arbetslöse haft eller kunnat få. Det är alldeles uppenbart, att man på vissa av våra undersysselsättningsområden kommit till insikt härom. Det lönar sig alltså för en bara måttligt arbetsvillig person bättre att lyfta skattefritt arbetslöshetsunderstöd än att arbeta och betala skatt. I annat fall borde det inte vara svårt att få arbetskraft i Uleåborgs och Lapplands distrikt, där ju ständigt finns ett stort antal arbetare upptagna i arbetslöshetsregistren.

Slutligen vill jag nämna stadgandet i IFL 22 § 23 p. om skattefrihet för *inkomst av bär- och svampplockning*. Jag är medveten om alla de samhällsekonomiska skäl som talar för att ta tillvara så mycket som möjligt av våra skogars bär och svamp. Möjligen är det rentav så, att skattefriheten för plockningsinkomsterna främjar plockningen effektivare än något annat medel. Jag är också medveten om svårigheterna att korrekt uppskatta plockarnas inkomster vid beskattningen. Men trots det frågar jag mig, om det är motiverat att lämna dessa typiska arbetsinkomster utanför beskattningen. De skattskyldigas likabehandling främjas i varje fall inte. Jag förutspår, att det ett gott bärår kan gå så, att fabriks- och affärsanställda lämnar sin anställning för några veckor för att plocka bär. Med 50 %:s marginalsatt är detta ekonomiskt lönsamt för var och en som kan få plockningsinkomster överstigande hälften av hans normala dagsförtjänst. Då har inte förmånen av frisk luft ännu värderats. (Kan man ännu kombinera de skattefria plockningsinkomsterna med skattefri arbetslöshetsersättning eller med

erhållen dagpenning från sjukförsäkringen, blir förmånen verkligen betydande.)

De vid inkomsten bundna socialbidragen

Ett annat fall av bristande koordination, som måste beröras i detta sammanhang, är de vid mottagarens beskattningsbara inkomst bundna socialbidragen. Som exempel må tas *bostadsbidraget* enligt lagen om bostadsbidrag för familjer med barn (586/1961). Detta, som hör till våra för närvarande viktigaste sociala bidragssystem, har tillåtits utvecklas utan något som helst hänsynstagande till skattereglerna. Lagen och den på basen därav givna förordningen är konstruerade så, att bostadsbidraget utgår med förhöjt, normalt eller nedsatt belopp beroende på familjens beskattningsbara inkomst. Ett system som detta medför, att en löneökning med ett alldeles litet belopp kan medföra bortfall av ett mycket större belopp i bostadsbidrag.

Om bidragstagaren är tillräckligt insatt i systemet, vilket han i regel inte är, kan han genom att stanna borta från arbetet undvika att överskrida den gräns, vid vilken bidraget nedgår eller bortfaller. I många fall har det dock gått så, att t.ex. en löneökning om 1.000 mk, varav efter skatt återstod kanske 550 mk, kunnat leda till bortfall av bostadsbidrag om kanske 1.500 mk. Bidragstagaren har efteråt kunnat känna detta i sin plånbok, särskilt som tilläggsinkomsten kanske fört honom in i ett högre progressionsskikt, men då har det varit för sent att göra något, ifall han ens har förstått orsaken till det olyckliga resultatet. Dock har jag hört om fall, i vilka löntagare avstått från arbete under årets sista veckor och framför allt från tilläggs- eller övertidsarbete för att inte gå miste om bostadsstödet.

Det är närmast en skam för myndigheterna, att ett så olyckligt utformat bidragssystem införts. Till all lycka har vi senaste vår fått en ny lag om bostadsstöd. Nyssnämnda, av bristande koordination mellan skattelag och bidragslag orsakade missförhållanden nämns visserligen inte i propositionen till den nya lagen (nr. 25/1975). Det nya systemet förefaller dock inte att vara lika illa koordinerat med skattelagen som det gällande. Oberoende av om detta beror på medvetet tänkande eller bara på lycklig aningslöshet, må det antecknas med tillfredsställelse. Samtidigt må dock framhållas, att även om socialbidragets minskning vid viss inkomstökning för den skattskyldige inte medför, att hans

Kan skattefria bidrag ge bättre levnadsstandard än skattepliktig löneinkomst?

nettoinkomst direkt minskar, är alla missförhållanden inte därmed eliminerade. Om avtrappningen av socialbidraget är alltför snabb, leder skatten på en löneökning i kombination med bostadsbidragets bortfall till en *dubbel progression*. Om sålunda den skattskyldige får 2.000 mk i löneökning på ett år, men hans nettolöneökning efter skatt och bortfall av bostadsbidraget är 400 mk, har hans marginalsatt varit 80 %. En sådan marginalsatt kan i ett maximalt ogynnsamt fall inträda vid en årsinkomst om 25–30.000 mk.

Sammanfattning

Den uppenbart hotande och delvis redan rådande arbetskraftsbristen i vårt land ställer vissa nya krav på lagstiftningen. Det gäller att uppmuntra folk att arbeta, inte att genom olika åtgärder göra arbete olustigt eller rentav olönsamt i jämförelse med den inaktiva befolkningens situation. Här har skattereglerna en uppenbart viktig ställning. Sålunda är väl det viktigaste motivet för slopande av sambeskattningen det arbetskraftspolitiska: då t.ex. en hustru med 15.000 marks årsinkomst betalar (1975) ca. 50 % i marginalsatt, ifall hennes man har 40.000 marks årsinkomst, och helt otillräckliga avdrag ges för barnunderhåll, bidrar beskattningen säkert till att hålla gifta kvinnor borta från arbetslivet. Särbeskattningen har härvid gynnsammare konsekvenser, men bara i kombination med tillräckliga skattelättnader.

Medan sam- och särbeskattningsproblematiken är allmänt bekant, har jag i denna artikel berört frågeställningar, som knappast alls diskuterats. Bakgrunden till de berörda problemen är väl, att vårt sociala trygghetssystem byggts ut i snabb takt under de senaste 10–15 åren. I ivern att genomföra dessa positiva reformer har man inte gett sig tid att tänka över alla deras konsekvenser. Bristen på koordination gentemot skattesystemet är uppenbar. Denna brist förvärras av att våra högsta finansmyndigheter och riksdagen varit alltför slapphänta, då önskemål framställts om skattefrihet för olika poster, som kommer i stället för löneinkomst.

De påvisade bristerna vore kanske inte i och för sig så allvarliga, ifall de inte skulle negativt påverka arbetslusten, som i vårt land inte heller i övrigt torde stå högt ur internationell jämförelsesynpunkt. Det kan inte vara motiverat att ge de icke-arbetañde (olycksfallsdrabbade, sjuka och arbetsovilliga) i vissa fall så stora skatteförmåner, att de har det bättre ställt än de arbetande, som drabbas av vår tunga besattning. Tvärtom

Edward Andersson

borde vi göra allt — även med tillhjälp av skatteregler — för att få de olycksfallsdrabbade med i arbetslivet, för att inte premiera de sjuka med större nettoinkomst än de friska och för att hålla arbetslusten uppe hos dem, som genom arbete håller vår produktions hjul i gång.