

1970 års inkomstskattereform för fysiska personer¹

Av kammarrättsrådet Gunnar Björne

Allmänt om reformen

1970 års reform av inkomstbeskattningen har två huvudsyften. Det ena är att lindra skatten för inkomsttagare i de lägre inkomstlägena. Det andra huvudsyftet är att genomföra en individuell beskattning av makar såvitt gäller arbetsinkomster.

Reformen har alltså en vertikal del som ger skattelättnad i botten och därtill en viss skärpning i toppen av inkomstskalan. Den har vidare en horisontell del som innebär övergång från sambeskattnings till individuell beskattning av makar i fråga om arbetsinkomst. I den delen gäller reformen relationen mellan å ena sidan eninkomstfamiljerna och å andra sidan ensamstående och familjer med två inkomsttagare.

Vad gäller den vertikala delen av reformen är lättnaden för de lägsta inkomsttagarna en åtgärd som alla är ense om. Men om man inte samtidigt lättar skatten med minst lika stora belopp också för höginkomsttagarna — och det har man inte ansett sig böra göra — blir resultatet obönhörligt en skärpt marginalsatt. Denna är ingalunda något som eftersträvs i och för sig. Men vill man förbättra för de sämst ställda utan att låta övriga inkomsttagare få samma lättnad så är marginalskatteeffekten ofrånkomlig.

Den horisontella delen av reformen åstadkommer en ändrad avvägning av skatobelastningen för å ena sidan gifta där bara ena maken har inkomst och å andra sidan ensamstående och gifta där båda makarna har inkomst. En individuell beskattning innebär generellt sett en försämring för eninkomstfamiljen jämfört med ensamstående och tvåinkomstfamiljer. Men i praktiken har reformen avvägts så att även eninkomstfamiljer med låga inkomster fått del av skattesänkningarna.

För taxeringsnämnderna är väl på sätt och vis reformens vertikala del av mindre intresse. Skattens fördelning mellan olika grupper inkomsttagare och marginalsattens är förhållanden som taxeringsnämnderna inte direkt har att ta ställning till.

Den horisontella delen av reformen berör däremot taxeringsnämnderna i hög grad. I sambeskattningsystemet såg man två makar i viktiga hänseenden som en enhet. Då det progressiva skatteuttaget bestämdes tog man hänsyn till makarnas sammanlagda inkomst av alla slag. Det betydde att skatten blev i stort sett densamma hur än inkomsten var fördelad mellan makarna. Det betydde också att varken de skattskyldiga eller taxeringsnämnderna behövde bekymra sig om inkom-

¹ Artikeln bygger på ett föredrag som hållits vid 1971 års årsmöte med Taxeringsnämndsordförandenas riksförbund.

stens karaktär eller om hur den var fördelad. Det var bara i undantagsfall som dessa frågor beredde bekymmer.

Den individuella beskattningen är i angivna hänseende helt annorlunda. I den ligger att skatten för två makar kan bli väsentligt olika beroende på hur en inkomst är fördelad och på om inkomsten kommer från arbete eller ej. Om man t ex utgår från en inkomst på 50 000 kr och jämför skatten mellan det fall då inkomsten uppbärs av ena maken och det fall då makarna har halva inkomsten var är skillnaden ca 4 500 kr. Skatten blir alltså ca 4 500 kr lägre om vardera maken förtjänar hälften av den totala inkomsten. Det är en avsedd och önskad effekt när det gäller inkomster som tjänats in på ett normalt sätt. Men det kan självfallet inte godtas att motsvarande resultat nås genom en obehörig inkomstuppdelning.

Skatten på en gift persons inkomst kan också variera betydligt beroende på om inkomsten kommer från arbete eller är av annat slag. Arbetsinkomst beskattas individuellt medan sambeskattning fortfarande tillämpas för annan inkomst. Metoden är emellertid annorlunda än tidigare.

Den vertikala delen av reformen kommer alltså att ge taxeringsnämnderna ökade problem beträffande frågan om vem av två makar som skall beskattas för en viss inkomst och om en inkomst är arbetsinkomst eller annan inkomst. Visserligen medför reformen även lättnader för nämnderna. Man slipper t ex ifrån allt kontrollarbete med kommunalskatteavdraget. Men totalt sett torde reformen knappast minska taxeringsnämndernas arbetsbörda.

Reformens huvuddrag

1. Grundavdrag medges med högst 4 500 kr till alla skattskyldiga. Gift person har inte rätt att utnyttja någon del av makens avdrag. Grundavdragets fulla belopp medges upp till en inkomst av 30 000 kr per år. Vid högre inkomst trappas avdraget av med 20 % av överskjutande belopp. Vid 52 500 kr inkomst har grundavdraget fallit bort helt. Avdraget beräknas med utgångspunkt från den statligt taxerade inkomsten.

2. En skatteskala gäller för alla vid statstaxeringen.

3. Avdrag för kommunalskatt vid statsbeskattningen medges inte för fysiska personer, oskiftade dödsbon och familjestiftelser. Aktiebolag och ekonomiska föreningar får dra av kommunalskatt som förut.

4. Förvärvsavdragets maximum sänks till 2 000 kr. Förutsättning för avdraget är normalt att det finns hemmavarande barn under 16 år och att båda föräldrarna har A-inkomst.

5. Vid statsbeskattningen gäller individuell beskattning för inkomst av eget arbete, s k A-inkomst, medan kapitalinkomst och liknande, s k B-inkomst, sambeskattas. Sambeskattningen sker i princip så att B-inkomst hos gift som saknar A-inkomst eller har lägre A-inkomst än maken flyttas över och läggs ”på toppen” av dennes totala inkomst. Skatten på båda makarnas B-inkomster fördelas på makarna efter förhållandet mellan deras B-inkomster. Uppdelning i A- och B-inkomst sker bara

då den har betydelse, dvs då båda makarna har statligt taxerad inkomst. Inkomsttagarna i övrigt behöver inte göra uppdelning i A- och B-inkomst.

6. Gift person vars make saknar inkomst får rätt till ett avdrag direkt på skatten, s k skattereduktion. Beloppet är 1 800 kr. Reduktionen är en ersättning för det tidigare dubbla ortsavdraget som den gifte fick i dessa fall. Har andra maken statligt taxerad inkomst minskas skattereduktionen med 40 % av denna inkomst. När han får 4 500 kr statligt taxerad inkomst försvinner skattereduktionen helt. Hans kommunalt taxerade inkomst påverkar inte skattereduktionen. Frågor om skattereduktion hör till debiteringen av skatt och handläggs alltså inte av taxeringsnämnderna.

7. Med barn avses, förutom eget barn, adoptivbarn och styvbarn, också fosterbarn.

För gifta inkomsttagare gäller alltså efter reformen ett "blandat" skattesystem. Den individuella beskattningen omfattar främst

1) grundavdraget som beräknas för vardera maken för sig; 2) skatteskalan som är lika för alla; 3) beräkning av statlig inkomstskatt på A-inkomst; 4) beräkning av folkpensionsavgift; 5) avdrag för obligatorisk sjukförsäkringsavgift (avdrag medges med påförd avgift, inga särregler för makar).

Sambeskattningen finns kvar i fråga om

1) skatteberäkningen för B-inkomst; 2) beräkningen av skattereduktionen på högst 1 800 kr; 3) förvärvsavdragen; 4) 250/500 kr-avdragen för kapitalförsäkringspremier m m; 5) sparavdraget 400/800 kr; 6) rätten att föra över underskott mellan makar; 7) rätten till extra avdrag, där man tar hänsyn till makarnas sammanlagda inkomst; 8) deklarationspliktsgränsen 4 500 kr som gäller makarnas sammanlagda inkomst.

Även i andra hänseenden tas hänsyn till båda makarnas inkomstförhållanden t ex 500 kr-avdraget vid beräkning av realisationsvinst på 5-årsaktier. Vidare gäller avdragsrätten för försäkringspremier även makes försäkring liksom även omyndiga barns. Även förmögenhet sambeskattas.

Vem av två makar skall beskattas för viss inkomst

Frågorna i detta hänseende gäller närmast tolkningen av 52 § kommunalskattelagen (KL) som är bestämmande också vid statstaxeringen.

Huvudbestämmelsen i 52 § lyder: Äkta makar, som levt tillsammans under beskattningsåret, taxeras en var för sin inkomst och mannen därjämte för boets gemensamma inkomst.

Regeln har stått sig sedan KL kom till 1928. Skattereformen föranledde inte någon ändring. Bestämmelsen har tillämpats årligen på över 1 miljon familjer men har föranlett bara få rättsfall. Den har alltså endast sällan gett upphov till tvister mellan taxeringsmyndigheterna och inkomsttagarna.

De tidigare nämnda verkningarna av den individuella beskattningen gör emellertid att 52 § får ökad betydelse. Det är främst uttrycket "boets gemensamma

inkomst” som kan föranleda tvekan. Det finns en mängd situationer där fråga uppkommer om vad som kan anses som ”gemensam” inkomst.

Hur taxeras två makar som äger hälften var av en jordbruksfastighet. Blir det någon skillnad om båda eller bara den ena arbetar i jordbruket. Hur bedöms det om makar bildar ett handelsbolag och arrenderar en jordbruksfastighet som ägs av endera maken eller av båda. Liknande problem uppkommer i fråga om inkomst av rörelse. Hur redovisas egnahem och villor som ägs av båda makarna. Hur förfar man i de fall ena maken äger en tomt och den andra bekostar uppförandet av byggnaden, eller för att komplicera situationen, om makarna gemensamt låter uppföra byggnaden. I sistnämnda fall uppkommer problem också när det gäller att bedöma vad som är taxeringsenhet vid fastighetstaxeringen. I många fall förekommer att räntor på villalån i praktiken betalas inte av fastighetsägaren/låntagaren utan av hans make. I andra fall där fastigheten ägs av hemmamake utan inkomst står denne inte som låntagare för in-teckningsskulden. Den åvilar i stället den förvärvsarbetande maken som också betalar räntorna.

Genomgående gäller i dessa fall att skatten kan variera i betydande grad beroende på vem av makarna som anses som skattesubjekt.

En huvudfråga i sammanhanget är om inkomst av fastighet, som makarna äger med hälften vardera, är sådan boets gemensamma inkomst som skall taxeras hos mannen. Bl a har rättsfallet RÅ 1966 ref 30 på sina håll tolkats så. Regeringsrätten har emellertid helt nyligen genom ett pleniavgörande intagit en annan ställning i frågan (RR 2.11.1971 TI C. H. Tham ang. J. Lövgrens tax. 1969). Det gällde där beskattningen kommunalt av en sommarstugefastighet som två makar förvärvat genom gemensamt köpebrev. Efter att ha konstaterat att hälften av fastigheten tillkom vardera maken, eftersom annat förhållande inte visats, uttalade regeringsrättens majoritet: Enligt 47 § första stycket kommunalskattelagen skall garantibelopp för fastighet upptagas såsom skattepliktig inkomst för fastighetens ägare. Den omständigheten, att makarna gemensamt nyttjat fastigheten, kan icke föranleda att inkomst av denna skall anses som boets gemensamma inkomst, för vilken jämlikt 52 § 1 mom första stycket samma lag mannen skall taxeras. På grund härav etc.

Regeringsrätten var emellertid inte enhällig. En minoritet anförde: Av nu föreliggande utredning framgår att makarna L. genom köpebrev den 29 december 1966 gemensamt köpt ifrågavarande fastighet och att de erhållit gemensam lagfart. Vid sådant förhållande får garantibeloppet anses utgöra en makarnas gemensamma inkomst, för vilken mannen jämlikt 52 § 1 mom. kommunalskattelagen skall taxeras. På grund härav prövar vi lagligt att etc.

Av pleniådet framgår att skattskyldigheten anknyter till de civilrättsliga äganderättsförhållandena. Principfrågan om makars beskattning i förevarande hänseende är sålunda löst. Men i åtskilliga andra frågor saknas ännu vägledande avgöranden. Hur de nyss berörda situationerna kommer att bedömas kan givetvis inte anges med säkerhet. Här nedan tas upp några tänkbara lösningar.

Om en gift person äger jordbruksfastighet taxeras han själv för inkomsten av fastigheten. Om två makar äger hälften var av fastigheten torde, enligt det nyss

refererade rättsfallet, vardera maken taxeras för halva inkomsten. Någon skillnad synes inte kunna göras mellan fall där makarna har gemensam lagfart på hela fastigheten eller lagfart på hälften av fastigheten vardera. Omfattningen av makarnas arbetsinsats synes inte böra påverka fördelningen av fastighetsinkomsten men däremot dess rubricering som A- eller B-inkomst (se nedan).

För två makar som gemensamt driver rörelse torde bedömningen bli densamma. Avgörande för inkomstfördelningen är vardera makens civilrättsliga andel i rörelsen. En annan sak är att det ofta blir svårt att mera exakt fastställa hur stor del vardera maken faktiskt äger.

Makar kan också driva jordbruk i handelsbolagsform. Ingenting hindrar att makar bildar handelsbolag och arrenderar en jordbruksfastighet som ägs av endera eller av båda. Detta kan vara en lösning om båda makarna gör en påtaglig arbetsinsats i jordbruket. Detsamma gäller i fråga om rörelse.

Självfallet krävs i detta fall att det verkligen föreligger ett rättsligt giltigt handelsbolag under beskattningsåret. Vidare krävs att makarna faktiskt verkat för det gemensamma bolagsändamålet. Civilrättsligt blir bolaget giltigt om makarna bildar ett handelsbolag där tex mannen sätter in sin arbetskraft och hustrun ett mindre kapital. Men taxeringsnämnderna har ofta anledning att gå ifrån en fördelning av rörelseinkomst som makarna i ett sådant fall gör gällande och beskatta mannen för hela inkomsten med undantag för ränta på hustruns insatta kapital. För att hustrun skall beskattas för en större andel av vinsten torde krävas en påtaglig arbetsinsats från hustruns sida.

En annan faktor som kan ha betydelse vid bedömningen om ett giltigt handelsbolag skall anses ha förelegat är om verksamheten utåt framstått som handelsbolag, alltså i offerter, fakturor osv. Har verksamheten utåt bedrivits i ena makens namn torde man inte kunna godta ett påstående att handelsbolag förelegat.

När det gäller de schablontaxerade fastigheterna kommer flera situationer under bedömning. Det normala är väl att fastighetsägaren också är betalningsansvarig för de lån som tagits på fastigheten. Ägaren torde då också böra redovisa alla intäkter och utgifter för fastigheten i sin deklaration. Huruvida han samtidigt redovisar skattepliktiga intäkter motsvarande ränteavdragen torde inte spela någon roll. Även om ägarens make rent faktiskt betalt räntorna — som ofta sker då fastigheten ägs av hemmamake — torde han inte ha någon direkt avdragsrätt. En annan sak är att han genom rätten att föra över underskott mellan makarna ändå ofta kan tillgodogöra sig avdragen.

I det fall fastigheten ägs av en hemmamake och den förvärvsarbetande maken har det personliga betalningsansvaret för den in-tecknade skulden — ensam eller tillsammans med maken — torde han dock ha avdragsrätt. Räntan dras dock i detta fall inte i inkomstkällan annan fastighet utan i inkomstkällan kapital. I detta fall synes man dock få förutsätta ett fordringsförhållande makarna emellan. Det är knappast naturligt att tänka sig ena maken som skuldfri ägare till fastigheten medan andra maken enbart har gäldansvaret.

Om ena maken äger tomten och andra maken byggnaden på en villafastighet

torde man formellt böra anse två taxeringsenheter föreligga. Ägaren till tomten får då redovisa denna med enbart markvärde på fastighetsblanketten F 1. Ägaren till byggnaden redovisar denna som schablonfastighet i huvudblanketten. Gälldräntorna fördelas mellan fastigheterna. Man torde kunna förmoda att fastigheten i dessa fall i praktiken ofta taxeras som en enhet om makarna inte direkt begär en uppdelad fastighetstaxering.

A-inkomst och B-inkomst

I det nya skattesystemet beskattas inkomst av arbete individuellt. Annan inkomst sambeskattas. Systemet fordrar alltså att man skiljer på de två slagen inkomster. Det är emellertid erforderligt bara i de fall där uppdelningen har effekt, dvs för gifter där båda makarna har statligt taxerad inkomst. I övriga fall skall någon uppdelning inte göras.

En liknande gränsdragning fanns inom den frivilliga särbeskattning som skilde mellan arbetsinkomst och sidoinkomst. Den gränsdragningen har fungerat bra i praktiken och har gett upphov till mycket få stridigheter. Det var därför naturligt att man anknöt till den gränsdragningen då skattereformen gjordes. I själva verket har man helt enkelt behållit den frivilliga särbeskattningens gränsdragning.

Arbetsinkomsten kallas i det nya systemet för A-inkomst, annan inkomst för B-inkomst. Det är kanske inte några särskilt lyckade namn, bl a därför att man kan blanda samman dem med A- och B-skatt. Men A- och B- i de båda fallen har inget med varandra att göra. Bättre beteckningar stod emellertid inte att finna.

A-inkomst utgör inkomst av jordbruksfastighet och rörelse om den skattskyldige varit verksam i förvärvskällan i ej blott ringa omfattning samt inkomst av tjänst med undantag för periodiskt understöd och liknande.

B-inkomst är inkomst av annan fastighet, tillfällig förvärvsverksamhet och kapital. Vidare jordbruks-, rörelse- och tjänsteinkomster som ej är A-inkomst.

När det gäller jordbruks- och rörelseinkomst krävs arbetsinsats i verksamheten för att A-inkomst skall föreligga. I lagtexten (9 § 3 mom förordningen om statlig inkomstskatt) talas om verksamhet ”i ej blott ringa omfattning”. Det är samma bestämning som sedan länge använts i fråga om förvärvsavdragen. Beträffande innebörden har 1960 års bevillningsutskott (1960:40) uttalat att regeln inte fick tolkas så att en värdering av kvinnans arbetsinsats skulle ske. Avgörande för rätt till förvärvsavdrag borde i stället vara att hon aktivt deltagit i rörelsens ledning och utövat sådana funktioner som normalt utövas av innehavare av sådan rörelse varom fråga är. En påtaglig arbetsinsats krävs alltså. Det torde också böra vara en någorlunda kvalificerad arbetsinsats, inte bara telefonpassning, enklare budskickning o. likn. Men heltidsarbete torde inte vara nödvändigt, knappast heller regelbundet halvtidsarbete.

I några av de inkomstsituationer som berördes i föregående avsnitt blir också frågan om A- och B-inkomst aktuell. För makarna som gemensamt äger jordbruksfastighet blir inkomsten A-inkomst om båda arbetat i ej blott ringa omfattning. Om arbetsinsatserna är olika stora spelar här ingen roll bara båda när ”över

gränsen". Är den enes arbetsinsats för liten blir hans del B-inkomst och den andres A-inkomst. Inkomstens karaktär bedöms för varje förvärvskälla för sig.

För att en inkomst skall anses som A-inkomst måste den skattskyldige visa att han gjort en tillräcklig arbetsinsats. I de fall inkomsttagaren kan vänta att rubriceringen ifrågasätts är det därför lämpligt att han för vissa löpande anteckningar om arbetsinsatsens art och omfattning.

Något om taxeringsnämnderna och reformen

Som antytts ovan får taxeringsnämnderna nu på grund av den individuella beskattningen ägna uppmärksamhet åt områden där man tidigare kunnat godta de skattskyldigas redovisning i stor utsträckning.

I många fall föreligger de här berörda rättssituationerna sedan tidigare och har angetts i deklarationerna. Men i andra fall kan man räkna med att de redovisas första gången vid den förestående deklarationen som resultat av transaktioner under år 1971. Det blir här en uppgift för taxeringsnämnderna att söka fastställa de verkliga förhållandena och grunda taxeringen på dem.

I fråga om fastigheter som bytt ägare kan det i många fall finnas skäl att begära in överlåtelsehandlingar och kontrollera att lagfart sökts. Finns inte skriftlig handling har någon giltig överlåtelse inte kommit till stånd. Har lagfart inte sökts kan det vara ett tecken på att en skentransaktion föreligger och nämnden bör då bortse från överlåtelsen. Självfallet kan dock nämnderna inte kontrollera varje överlåtelse utan får nöja sig med att ta upp sådana där man har anledning ifrågasätta överlåtelsen. Storleken av överlåtelsens skattemässiga effekt får väl också beaktas när nämnden avgör kontrollfrågan.

Nybildade handelsbolag mellan makar bör ägnas uppmärksamhet. Finns anledning att misstänka obehörig inkomstuppdelning bör man ta in bolagsavtal och annan utredning som visar att handelsbolag verkligen föreligger. För gränsdragningen mellan A- och B-inkomst kan detaljerade uppgifter behöva begäras av vad slags arbetsinsatser makarna utfört. I sistnämnda hänseende kan också finnas anledning att se på de löner som betalas ut av fåmansbolag till aktieägares make.