

Statsutskottets betänkande nr 86 om regeringens proposition med förslag till lag om skatteskalorna för 1993

Riksdagen remitterade den 6 oktober 1992 regeringens proposition nr 202 till statsutskottet för beredning.

Utskottet har begärt utlåtande i saken av grundlagsutskottet. Utlåtandet ingår som bilaga till detta betänkande.

I detta sammanhang har utskottet också behandlat rdm. Aittoniemis lagmotion nr 34 med förslag till lag om skatteskalorna för 1993, som riksdagen remitterade till utskottet den 13 oktober 1992.

Regeringen föreslår att inkomstbeskattningen skall ändras från och med 1993. En av de bärande principerna i reformen är att beskattningen av kapitalinkomster och förvärvsinkomster skils åt. Lagförslagen i samband med reformen ingår i propositionerna nr 200—209. Utskottet har behandlat propositionerna samtidigt och därför också hört sakkunniga samtidigt om alla propositioner. I skattereformen ingår också proposition nr 244 med förslag till lag om ändring av lagen om förskottsuppbörd som har avgetts senare och behandlats separat.

Statsutskottets skattedelegation, som har begett betänkandet för utskottet, har hört de sakkunniga som finns uppräknade i betänkandet nr 74 om regeringens proposition nr 200.

Regeringens proposition

Enligt den nya inkomstskattelagen och den nya förmögenhetsskattelagen stadgas det särskilt om de skatteskalor som tillämpas varje år. I det differentierade inkomstskattesystemet gäller den progressiva inkomstskatteskalen bara fysiska personers och dödsboms förvärvsinkomst.

Regeringen föreslår att samma progressiva inkomstskatteskala och förmögenhetsskatteskala som tillämpades under skatteåret 1992 också skall tillämpas vid beskattningen för skatteåret 1993. Detta innebär att den progressiva inkomstskatteskalen börjar vid en beskattningsbar in-

komst på 40 000 mark och att den lägsta marginalskatten är sju procent. Inkomstskatteskalen är uppdelad i sex inkomstklasser. Den högsta marginalskatten på 39 procent gäller beskattningsbar inkomst på 275 000 mark och uppåt. För samfund kommer förmögenhetsskatten fortfarande att vara en procent.

Förskottsinnehållningen verkställs från ingången av skatteåret till utgången av mars enligt skattegrunderna för 1992, dock så att de personliga innehållningsprocentsatser som bestäms för förskottsinnehållning på lön sänks med 1,5 procentenheter och motsvarande procentsatser som gäller pension med 0,5 procentenheter. Avsikten är att konsekvenserna av försenade ändringar i skattegrunderna inte beaktas i innehållningen från och med början av april.

Lagmotionen

I lagmotion nr 34 föreslås att inkomstskatteskalan skall delas upp i sju inkomstklasser. Den lägsta gränsen för beskattningsbar inkomst föreslås vara 40 000 mark. Den högsta inkomstklassen börjar vid 285 000 mark och från denna gräns uppåt är marginalskatten 50 procent. Enligt 3 § i lagförslaget uppbärs ingen statsskatt om skatten är mindre än 1 000 mark.

Utskottets ställningstaganden

Av de orsaker som framgår av regeringens proposition och på grundval av erhållen utredning finner utskottet lagförslaget behövligt och tillstyrker det.

Statsrådet fattade 14.10.1992 ett principbeslut om åtgärder för att åstadkomma bättre balans inom den offentliga ekonomin. En av åtgärderna i anknytning till beslutet är att förskottsinnehållningen vid förskottsuppbörden för 1993—1995 höjs. Finansministeriet sände 12.11.1992 och

26.11.1992 skrivelser i saken till statsutskottet. Enligt den förstnämnda skrivelsen innebär uppbörden av förhöjningen att statens inkomstskatt fastställs genom tillämpning dels av den progressiva skalan för den slutliga beskattningen, dels av en separat skala graderad enligt inkomstnivån. Denna skala tillämpas när grunderna fastställs för både förskottsinnehållningen och förskottsuppbörden. Det stadgas särskilt om de skalor som skall tillämpas vid beskattningen för respektive år och därför skall det stadgas om förhöjningen av förskottsinnehållningen för 1993 i samband med lagen om skatteskalorna för 1993.

Statsrådets principbeslut omfattar ett flertal åtgärder för att minska statens och kommunernas utgifter. Många av dessa sparåtgärder gäller utkomstskyddet och inkomstöverföringarna till hushållen. Förmånerna och således också de besparingar som hänför sig till dem är av den typen att de huvudsakligen gäller låg- och medelinkomsttagare. Regeringen har eftersträvat ett så rättvist beslut som möjligt om inbesparingarna, skatterna och avgifterna. Den nu föreslagna förhöjda förskottsinnehållningen hänför sig till de inkomsttagare som har de högsta inkomsterna och betyder således att den belastning som sparåtgärderna föranleder fördelas rättvist mellan olika befolkningsgrupper.

Enligt förslaget skall skattekortet med de nya skattegrunderna för 1993 tas i bruk den 1 april. Från ingången av 1993 till utgången av mars tillämpas innehållningsgrunderna för 1992. Lön- tagarnas personliga innehållningsprocentsatser för 1992 bör emellertid sänkas med en procent-

enhet för att de skall motsvara nivån vid förskottsuppbörden för 1993. Sänkningen motiveras av att sysselsättningsskatten sjunker med 1,75 penni och av att den arbetspensionspremie om tre procent som skall bäras upp hos löntagarna från ingången av 1993 får dras av. Möjligheten till en sänkning begränsas å andra sidan dels av den nu föreslagna höjningen av förskottsinnehållningen, dels bl.a. av behovet att höja det kommunala skatteöret.

Av det som sägs ovan gäller arbetspensionsavgiften — och således inte heller rätten att dra av den — pensionstagare. Dessutom inbegriper regeringens principbeslut en höjning av pensions- tagarnas sjukförsäkringspremie med två penni och en höjning av folkpensionsförsäkringspre- mien med en penni per skatteöre. Behoven av att ändra pensionstagarnas förskottsinnehållning har den effekten att de personliga innehållnings- procentsatserna för 1992 måste uppbäras höjda med en procentenhet från början av 1993 till slutet av mars, om den för 1992 påförda inne- hållningsprocentsatsen överstiger 10 procent och med två procentenheter om den överstiger 25 procent.

Statsutskottet föreslår att ovan relaterade ändringar, som avviker från propositionen och som baserar sig på finansministeriets önskemål, skall tas in i den föreslagna lagens 5 §.

Utskottet har ställt sig avböjande till motio- nen.

Utskottet föreslår vördsamt

att lagförslaget i regeringens proposi- tion skall godkännas sålydande:

Lag

om skatteskalorna för 1993

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1—4 §§

(Såsom i regeringens proposition)

5 §

Med avvikelse från 11 och 37 §§ lagen om förskottsuppbörd skall vid förskottsuppbörd hos andra än samfund den inkomstskatt till staten som erhålls genom tillämpning av skalan i 2 § höjas enligt följande skala:

Beskattningsbar förvärvsinkomst	Förhöjning vid nedre gränsen	Förhöjning av den del av inkomsten som överstiger den nedre gränsen,
mk	mk	%
100 000—150 000	0	2
150 000—275 000	1 000	3
275 000—	4 750	4

Förskottsinnehållningen verkställs från ingången av år 1993 till utgången av mars enligt skattegrunderna för 1992, dock så att de personliga innehållningsprocentsatser som bestämts för förskottsinnehållning på lön sänks med 1 procentenhet. Om den personliga innehållningsprocentsats som bestämts för förskottsinnehållning på pension för 1992 överskrider 10 procent, skall den höjas med 1 procentenhet och med 2 procentenheter om

den överskrider 25 procent. Vid ändring av de personliga innehållningsprocenterna med stöd av 16 § lagen om förskottsuppbörd tillämpas dock skattegrunderna för 1993 och höjningen enligt 1 mom. redan från ingången av skatteåret.

6 §

(Såsom i regeringens proposition)

Samtidigt föreslår utskottet som lagt regeringens proposition till grund för behandlingen

att lagförslaget i lagmotion nr 34 skall förkastas.

Helsingfors den 9 december 1992

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Mattila, vice ordföranden Luttinen, medlemmarna Heikkinen, Hämäläinen, Jokiniemi, Kallis, Laaksonen, Lahti-Nuuttila, Louvo,

Luukkainen, Malm, Savolainen, Tiuri, Turunen och Vihriälä samt suppleanterna Ala-Nissilä (delvis), Apukka, Backman, Lahtinen (delvis), Liikkanen, Linnainmaa och Pelttari (delvis).

Reservationer

I

Vid förskottsinnehållningen 1993 tillämpas en skatteskala som varit gällande sedan 1991. I skalan har inte gjorts några inflationsjusteringar på ett par år, vilket betyder att beskattningen skärps. På grund av att den offentliga ekonomin befinner sig i en särskilt svår situation med tanke på finansieringen är det begripligt att inga inflationsjusteringar görs just nu. Däremot rimmar det synnerligen illa med den rådande konjunkturen att beskattningen av förvärvsinkomsttagare skärps också genom ett tvångslån. Enligt vår mening förefaller det dessutom sannolikt att denna skattehöjning som går under namnet tvångslån inte betalas tillbaka utan att det är fråga om en bestående höjning som löntagarna får stå för.

Tvångslånet leder till att skillnaden i skatteprocentsatser mellan kapital- och förvärvsinkomster ökar ytterligare. Förvärvsinkomster kommer i allt större omfattning att förvandlas till kapitalinkomster, vilket betyder att en allt mindre del av de inkomster som uppkommer inom

vårt folkhushåll underkastas progressiv beskattning. Vi ser inte med blida ögon på en sådan utveckling vare sig med hänsyn till en jämlik inkomstfördelning eller med tanke på vad som är rättvist. Det enda positiva med ett tvångslån är att det verkar progressivt. De som tjänar under 100 000 mark bestraffas inte med ett tvångslån. Under andra ekonomiska förhållanden och i ett annat sysselsättningsläge kunde det vara nog så motiverat att ta upp ett tvångslån hos medel- och höginkomsttagarna, men i det rådande konjunkturläget när regeringen också annars begränsar konsumtionen genom en lång rad höjningar av andra skatter och avgifter sitter det illa.

Det finns risk för att också återbetalningarna av tvångslånet infaller under fel konjunkturfas. Beskattningen borde snarare lindras än skärpas under en lågkonjunktur. Vi godkänner inte tvångslånet.

Regeringen föreslår samma förmögenhetsskatteskala för 1993 som har varit gällande under de senaste åren. Med lågkonjunkturen har

förmögenhetsvärdet dock reducerats till den grad att denna skala inbringar ytterst litet skatteintäkter. Ändå borde förmögenhetsbeskattningen just nu skäpas som motvikt till att kapitalinkomstbeskattningen lindras. Om förmögenhetsförvärv beskattas lindrigt bör själva förmögenheten i sin tur beskattas strängare.

Hänvisande till det ovan anförda finner vi det motiverat att den nedre gränsen för beskatt-

ningsbar förmögenhet sänks till 600 000 mark och att skatteprocentsatsen höjs från 0,9 till 1,0 %. Ändringen ökar inte statens skatteintäkter i nämnvärd grad, men den gör att beskattningen riktas rättvisare.

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att lagförslaget skall godkännas sålydande:

Lag

om skatteskalorna för 1993

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 och 2 §§
(Såsom i utskottets betänkande)

4 §
(Såsom i utskottets betänkande)

3 §
Den progressiva förmögenhetsskatteskalan är följande:

5 §
(Såsom i regeringens proposition)

Beskattningsbar förmögenhet	Skatt vid nedre gränsen	Skatt på förmögenhet som överskrider den nedre gränsen
mk	mk	%
600 000—	500	1,0

6 §
(Såsom i utskottets betänkande)

Helsingfors den 9 december 1992

Matti Luttinen
Lea Savolainen

Tuulikki Hämäläinen
Timo Laaksonen

Pentti Lahti-Nuuttila
Asko Apukka

II

Finland har alltid bedrivit och bedriver alltså en smalspårig miljöskattepolitik som har som främsta syfte att kamma in pengar till staten. Miljöskatteintäkterna uppskattas ligga under 1,5 mrd. mk, vilket svarar mot bara 1,3 % av statens skatteintäkter och inkomster av skattenatur (115 mrd. mk). Detta är en mycket anspråkslös summa jämfört t.ex. med att det inflyter 30 mrd. mark i inkomstskatter. I Sverige inbringar miljö- och energiskatterna omkring 50 mrd. kronor, dvs.

3 % av BNP. Med en lika stor BNP-andel borde miljöavgifterna i Finland ge omkring 15 mrd. mark eller tio gånger mer än nu.

Med tanke på en bärkraftig utveckling borde tyngdpunkten i beskattningen småningom förskjutas i riktning mot miljöbeskattning. En s.k. grön skattereform, m.a.o. att inkomstbeskattningen lindras genom en heltäckande miljöbeskattning, skulle inte bara minska miljöproblemen utan också förbättra sysselsättningsläget.

För att reformen inte skall ha enbart fiskala effekter borde en post på flera miljarder mark av inkomstskatteintäkterna i budgeten i stället höstas in genom miljöskatter.

Miljöbeskattningen borde inriktas så att de största föroreningarna i luften, jordmånen och vattendragen beläggs med föroreningsskatt, att utnyttjandet av naturresurser i stor skala beläggs med resursskatt och att fossila bränslen beläggs med s.k. energiaccis. Denna beskattningstrend bör vara fortgående och regeringen bör redan när den publicerar nästa års budget lägga fram ett flerårsprogram som klart och tydligt anger att den målmedvetet går in för en radikal ändring av hela beskattningsstrukturen.

Under den rådande lågkonjunkturen har arbetslösheten blivit en brännande fråga. En övergång från beskattning av arbete till beskattning av miljöolägenheter skulle betyda höjd konkurrenskraft för arbetskraftsintensiva branscher.

Det vore förnuftigt att införa nya miljöskatter nu under en lågkonjunktur, eftersom anpass-

ningsproblemen vore minst. Företagssektorn skulle i tillräckligt god tid få de rätta signalerna om den kommande beskattningstrenden så att företagen kan ta hänsyn till den i sina investeringsplaner för framtiden.

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

att riksdagen konstaterar följande då den godkänner lagen:

”Regeringen bör omedelbart vidta åtgärder för att låta utreda utsikterna för att förskjuta tyngdpunkten i beskattningen från beskattning av arbete mot miljöbeskattning. Under den första fasen bör fossila bränslen beläggas med accis utgående från de koldioxidemissioner som förbränningen ger upphov till. Utöver en energiaccis bör avgifter på avloppsvattensutsläpp, olika slags klientavgifter inom avfallshanteringen och nyttighetsavgifter införas. Intäkterna av miljöskatter bör användas för att sänka inkomstskatterna.”

Helsingfors den 9 december 1992

Hannele Luukkainen

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Bilaga

Helsingfors
den 25 november 1992
Utlåtande nr 26

Till Statsutskottet

Statsutskottet begärde genom en skrivelse av den 16 november 1992 utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition nr 202 med förslag till lag om skatteskalorna för 1993 till den del det gäller att bedöma om behandlingsordningen för lagförslaget i propositionen påverkas av att den ändring som avses i finansministeriets skrivelse av 12.11.1992 görs i det.

Utskottet har hört äldre regeringssekreteraren Marja-Liisa Lindström vid finansministeriet, professorn Edward Andersson, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyräki, professorn Ilkka Saraviita och professorn Kaarlo Tuori.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

Regeringens proposition och finansministeriets skrivelse

Propositionen innehåller ett förslag till progressiv inkomstskatteskala, progressiv förmögenhetsskatteskala samt förmögenhetsskatteprocentsats för samfund för skatteåret 1993.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1993.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 1993.

I finansministeriets skrivelse av den 12 november 1992 till statsutskottets skattedelegation framställs en begäran om att 5 § i lagen om skatteskalor för 1993 skall ändras jämfört med regeringens proposition. Enligt ändringen skall den inkomstskatt till staten som inflyter enligt skalan i 2 § höjas enligt skalan i skrivelsen till den del det gäller förskottsuppbörd hos andra än samfund. Om lagförslaget ändras på detta sätt överensstämmer det med statsrådets principbeslut av den 14 oktober 1992 om åtgärder för att åstadkomma bättre balans inom den offentliga ekonomin.

Utskottets ställningstaganden

Den i finansministeriets skrivelse föreslagna åtgärden är statsförfattningsrättsligt sett anmärkningsvärd eftersom den innebär att förskott med avsikt skall uppbäras till ett klart större belopp än vad den slutliga skatten veterligen blir enligt inkomstskatteskalan.

Ett arrangemang som betyder att ett tvångslån tas upp hos medborgarna kan i princip anses stå i strid med det som stadgas om egendomsskydd i 6 § regeringsformen (jfr t.ex. GrUU 6/1976 rd och 14/1990 rd). Å andra sidan bör det noteras att det som stadgas om egendomsskydd inte i sig ansetts kunna hindra att olika slags fiskala metoder anlitas för anskaffning av offentligrättsliga tillgångar (GrUU 14/1990 rd).

Med tanke på det föreliggande fallet är det skäl att konstatera att staten genom en skattelag som stiftas enligt 61 § regeringsformen obestriddligen kunde uppbära en skatt hos medborgarna av den storlek som den nu föreslagna skatteskalan och den extra förhöjningen av förskottsuppbörden sammantaget betyder. Det i skrivelsen föreslagna arrangemanget kan enligt utskottets mening inte anses strida mot grundlagen enbart på den grunden att den summa som bärs upp i form av förhöjd förskottsuppbörd vid ett typiskt förskottsuppbördsförfarande återbetalas till betalaren.

I statsförfattningsrättsligt hänseende är det avgörande om den i skrivelsen föreslagna åtgärden faller under 61 § regeringsformen, som gäller stadgande om skatt, eller inte. Till sitt innehåll är de nu föreslagna stadgandena stadganden om skatt på det sätt som avses i detta lagrum i grundlagen. Upplåningssyftet i lagens 5 § ändrar inte denna bedömning. Med hänsyn till att lagförslaget kompletterat på det sätt som föreslås i finansministeriets skrivelse uppfyller de krav på innehållet i en skattelag som anges i 61 § regeringsformen kan lagförslaget utan hinder av egendomsskyddet behandlas som en vanlig lag.

Utskottet har uppmärksammat ordalydelsen i 5 § 1 mom. i skrivelsen, eftersom den bara tar upp förskottsinnehållning bland alla förskotts-uppbördsformer. För att de skattskyldiga skall bli lika behandlade bör det enligt utskottets mening utredas om det inte i lagrummet borde hänvisas också till 37 § lagen om förskottsuppbörd.

Slutligen har utskottet bedömt förfarandet i det aktuella ärendet till den del finansministeriet i en skrivelse har framställt ett ändringsförslag som är av väsentlig betydelse både för innehållet i regeringens proposition och för hela budgetpropositionen och som tillställts det utskott som behandlar propositionen, rättare sagt en delegation i utskottet. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det svårt att se hur ett sådant förfarande, som föranleds av praktiska behov, skall anses stå i samklang med stadgandena i saken i vår statsförfattning. En sådan praxis är inte önskvärd med tanke på proceduren vare sig i statsrådet eller riksdagen. Som exempel kan nämnas att ett förfarande som detta åsidosätter den s.k. remissdebatten vid riksdagens plenum och kringskar möjligheterna för justitiekanslern i statsrådet till laglighetsövervakning i statsrådet.

Enligt utskottets mening bör det inom regeringen övervägas om det med tanke på statsförfattningen är skäl att låta utreda de procedurer som skall iaktas i situationer av detta slag. En specialfråga med stor bärvidd som också kunde bedömas i detta sammanhang är om statsförfattningen uttryckligen borde tillåta att en proposition avlåts till riksdagen om ändring av budgetpropositionen och kanske även med den förknippade lagförslag. En proposition med ändringsförslag är under snabba omsvängningar i de ekonomiska förhållandena behövlig framför allt därför att de grundläggande besluten om budgetpropositionens innehåll fattas flera månader innan den avgörande utskottsbehandlingen slutförts i riksdagen.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget även kompletterat på det sätt som anförts i finansministeriets skrivelse kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Zyskowitz samt medlemmarna Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti, Kekkonen,

Koskinen, Laine, M. Laukkanen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vistbacka och Vähänäkki.

