

LARS FREDBORG:

Hur länge varar tålamodet?

Quosque tandem? Advokat Lars Fredborg hade satt detta Cicero-citat som rubrik på sin artikel om skattesystemet. Hur länge varar tålamodet? Det kan man verkligen fråga när allt vad en skattskyldig kan räkna med att rimligen under hela sin livstid skrapa ihop och inleverera till statsverket, är felräkningspengar i Bai Bang. Staten måste årligen ompröva tidigare anslag och informera allmänheten om vad olika projekt kostar en normal inkomstagare. Då ökar förståelsen för återhållsamhet. Författaren pekar också på en rad möjligheter att förändra skattesystemet och förordar en enda sammanslagen skatt till staten i stället för nuvarande stats- respektive kommunalskatt.

Skatteuttaget i Sverige har idag nått en nivå, som ännu för några decennier sedan skulle ha framstått som fullkomligt ofattbar. Den svenska statsbudgeten balanserade 1964/65 på 24 miljarder kronor. För 1979/80 – 15 år senare – räknar man med inkomster på 134 miljarder kronor, vilket även i reella tal innebär en fördubbling. Lägger man här till att den kommunala utdebiteringen samtidigt i det närmaste fördubblats, kan man med rätta tala om en explosiv utveckling. Politiker- nas ambitioner och väljarnas förväntningar tycks sakna gräns. Ökas skatteuttaget, förstoras emellertid därmed de brister som vid- låder skattesystemet. Att risken för samhälls- ekonomiska skadeverkningar ökar med en ökad beskattning kan illustreras med följande enkla tabell.

Skatt	Ökning	Netto- inkomst	Minskning
20 %	-	80 %	-
40 %	+100 %	60 %	- 25 %
60 %	+ 50 %	40 %	- 33 %
80 %	+ 33 %	20 %	- 50 %
100 %	+ 25 %	0	-100 %

Till en början kan man öka skattebelas- ningen med utomordentligt god statsfinan- siell effekt och med ringa oppoffring för den enskilde. Allteftersom skattebelastning- en stiger blir utbytet relativt sett lägre, sam- digt som oppoffringen för den enskilde blir alltmer kännbar. Att vi har kommit ganskt långt i tabellen framgår av att det vid en kommunal utdebitering av 29 kronor enda skulle kosta staten 7,2 miljarder kronor a

sänka den högsta marginalskatten till 50 %. Går man den andra vägen, skulle staten vid samma kommunala utdebitering för att täcka det nuvarande budgetunderskottet – 47,5 miljarder kronor – behöva sätta ett inkomsttak för de skattskyldiga vid c:a 28 800 kronor beskattningsbar inkomst. All inkomst därutöver skulle således behöva tagas i skatt – nota bene sedan den skattskyldige först erlagt skatten på 28 800 kronor, ca 9 250 kronor. Båda siffrorna – 7,2 miljarder kronor respektive 28 800 kronor – är dock teoretiska, eftersom de ej beaktar reaktionen från de skattskyldiga.

Begränsar vi oss till inkomstbeskattningen, torde det nuvarande skattesystemets samhällsekonomiska skadeverkningar vara svåra att förneka. Dels försöker de skattskyldiga att kompensera sig för skattebelastningen. Även en blygsam löneökning förutsätter inflationsdrivande lönekrav, om man beaktar marginalskatten – och det gör man. Dels försöker de skattskyldiga undvika beskattningen, som därmed inte alls ger det tänkta utbytet. En del struntar helt enkelt i att tjäna in skatteunderlaget. De undviker övertid, åtar sig inga extra uppdrag osv, med minskad produktion och effektivitet som följd. Intresset av att förbättra sin egen ekonomiska situation – och därmed även samhällets – svalnar. Andra söker sig till inkomster som inte beskattas lika hårt. Inflationen är inte den enda förklaringen till spekulationsboomen i improduktiva realvärden. Till sist skall man inte glömma alla dem, som är beredda att lösa in både hedern och samvetet i klingande mynt. Hur stor den svarta marknaden är vet väl ingen. 30–40

miljarder kronor i förlorat skatteunderlag är dock en siffra som nämnts.

För inte så länge sedan kom man underfund med att statsbudgeten inte behövde balanseras varje år. Man kunde underbalansera den vid lågkonjunktur och överbalansera den vid högkonjunktur. Nu räknar man för 1979/80 med ett underskott på 47,5 miljarder kronor – under en högkonjunktur! Tanken att något måste göras infinner sig osökt. Gör man ingenting, kommer underskottet – allt annat lika – att stiga i takt med inflationen. Man måste alltså göra den smärtsamma omprövning, som varje enskild ställs inför när han gapat efter för mycket. Inkomsterna måste ökas eller utgifterna minska, helst bådadera. Mot den bakgrunden är det ju glädjande att den dova olusten i landet åtminstone övergått i öppen debatt. Det var inte så länge sedan hela skattesystemet var sakrosankt. Vad som behövs nu är dock handling, och det räcker därvid inte med att påta tvehågset bland anslagsäskandena eller att taga några kronor mer för spriten. Bortsett från indexregleringen, som ju undanröjt det akuta behovet av årliga skattejusteringar men knappast bidragit till att få ekvationen att gå ihop, har ingenting gjorts. När regeringen nu stängt akutmottagningen och de flesta nödlidande företag hjälpts på fötter, borde det finnas möjligheter att ägna också statens finanser större uppmärksamhet. Förhållandena i riksdagen gör naturligtvis varje åtgärd vanskelig, men den regering som inte åtminstone försöker råda bot på förhållandena blir medansvarig till dessa.

Har länge varar tålamodet?

Kontroversiella statsutgifter

Vi har i Sverige byggt upp en välfärdsstat, som länge väckt berättigad beundran utomlands. Det förefaller dock som om åtskilliga andra börjat komma ikapp, ofta med medel som inneburit väsentligt mindre ingrepp i den enskildes ekonomi. Detta reser frågan om inte vår egen välfärdsstat samlat på sig en del övervikt. Jag tror inte att någon vill radera det vi byggt upp, Tyvärr finns det dock gränser för våra resurser, vilket gör att det alltid kommer att finnas otillfredsställda behov. Med tanke på vår ambitionsnivå är det väl orealistiskt att räkna med någon snabb nedskärning av utgifterna på denna punkt, men de kan ej tillåtas fortsätta att stiga som hittills.

Det finns emellertid utgifter som inte har någonting med välfärd att göra, utan snarare sammanhänger med politikernas till synes obegränsade förtroende för den egna förmågan att lösa problem, som man ej tror den enskilda medborgaren om att klara av. Ett exempel kan räcka. Sommaren 1979 stod det klart att den typ av artistförmedling som sedan länge förekommit stod i strid med lagen om arbetsförmedling. Artisterna tvingades att knotande vända sig till arbetsförmedlingarna. Hos dessa deklarerade man att man nog skulle klara av situationen, men att det naturligtvis förutsatte att man fick utökade resurser. Politikerna står således i valet mellan att modifiera (eller varför inte rent av avskaffa) lagen eller att öka statsutgifterna. Vågar man gissa utgången?

Härutöver finns emellertid också utgifter som i allra högsta grad är kontroversiella. Allt vad en skattskyldig kan räkna med att

rimligen under hela sin livstid skrapa ihop och inleverera till statsverket är felräkningspengar i Bai Bang. För många är den tanken inte särskilt tröstrik i deklarationstider. Ser man på statsutgifterna sammantagna, förefaller det – med all respekt för de många behjärtansvärda ändamålen och för de strykningar som företas – som om man utgår från det bestående såsom en gång för alla givet. Med den inställningen blir det bara en fråga om hur stora utgiftsökningarna blir. Med en förändrad attityd och årliga omprövningar av tidigare anslag borde åtskilligt kunna vinnas. Kunde regeringen sedan förklara för väljarna vad det ena eller andra projektet kostar en normal inkomsttagare skulle förståelse för återhållsamhet säkerligen öka.

Statsinkomsterna

Går man sedan till statsinkomsterna, kan man nog konstatera att vi vid det här laget skattlagt det mesta som rimligen kan beskattas. Med tanke på de samhällsekonomiska skadeverkningarna går det knappast att öka skatteuttaget på det befintliga underlaget. Det spelar ingen roll om man kallar det inkomstskatt, utgiftsskatt, arbetsgivaravgifter, moms, proms eller något annat – vad man än kallar det och var man än lägger det, är det landets 8 miljoner invånare som måste betala. Å andra sidan kan man av hänsyn till våra ambitioner och det statsfinansiella läget inte gärna sänka skatteuttaget. Anläggs man ett statiskt betraktelsesätt, skulle möjligheterna att åstadkomma någon förändring därmed vara uttömda. Kunde man däremot

åstadkomma nytt, friskt skatteunderlag utanför det befintliga, skulle helt andra perspektiv öppna sig. Åtminstone för inkomstbeskattningens del borde detta vara möjligt att åstadkomma.

Den amerikanske ekonomen Arthur Laffer har lanserat teorin om att inkomstskatten i ett visst givet läge ger maximala statsintäkter. Är skatten 0 %, ger den alldeles uppenbart ingenting, är den å andra sidan 100 %, ger den heller ingenting eftersom ingen då bryr sig om att skaffa inkomster. Någonstans mellan dessa extremvärden finns det läge, där skatten ger de högsta skatteintäkterna. Ökar man skatten från detta läge, ökar visserligen skatteuttaget, men samtidigt sjunker underlaget så mycket att skatteintäkterna ändå minskar. Det finns alltså skäl att tro att det är dithän vi kommit i Sverige. Minskar vi skatten, skulle skatteintäkterna med andra ord öka. En enda dramatisk skattesänkning förefaller därvid vara att föredraga framför flera stegvisa sänkningar, eftersom själva chockverkan ger en kraftig stimulans.

Tanken att sänka den högsta marginalskatten till 50 % är inte ny – lika litet som mycket annat som framförs här. Använder man återigen ett statistiskt betraktelsesätt, skulle detta kosta statsverket 7,2 miljarder kronor – förvånansvärt lite, men ändå kännbart. Vad skulle då hända? Just dessa 7,2 miljarder kronor skulle till en del konsumeras och därmed delvis åter inflyta som mervärdeskatt, och till en del sparas och därmed bidra till kapitalbildningen. Ca 2 miljarder skattebetalare skulle ha den högsta marginalskatten, 50 %. Om var och en av

dem tjänade ytterligare 7 200 kronor, skulle det hela gå jämnt ut – mervärdeskatt oräknat. Därtill kommer dock att många av dem som idag har en lägre marginalskatt skulle skaffa sig högre inkomster, exempelvis genom att övergå från deltidarbete till heltidsarbete. Samma reella löneökningar skulle kunna uppnås med lägre lönekrav, vilket skulle resultera i minskad inflation. Positiva effekter på produktionen i landet får man på köpet.

Den som idag lånar pengar och har en marginalskatt på 80 %, betalar till mångas förtret bara 20 % av räntan själv. Hans räntekostnad skulle vid en sänkning av skatten stiga med 150 % – ett bra sätt att komma till rätta med en del fall som idag betecknas som missbruk. Ser man åter på skattefusket, är det väl naivt att tro att man skulle komma till rätta med detta. Tendensen skulle dock där vara densamma: drastiskt minskad lönsamhet.

Mot allt detta kan man naturligtvis anföra de argument, som ligger till grund för den nu tillämpade, starkt progressiva statliga skatteskalen. På socialistiskt håll är tanken varmt omhulad att beskattningens syfte skall vara att också verka inkomstutjämnande. Ser man det faktum, att man måste taga från dem som har det bättre ställt, som en i och för sig beklaglig men nödvändig följd av att det är en omistlig del av det allmännas uppgifter att ge åt dem som har det sämre ställt, när man säkerligen en stor uppslutning kring det berättigade i förfarandet. Ser man däremot tagandet från dem som har det bättre ställt som ett i sig eftersträvansvärt ändamål, egalt hur mycket som

kommer de sämre ställda till godo, anser jag dock att man är inne på konfiskation, inte beskattning. Detta Wigforsska på avundsju-ka och missunnsamhet byggda betraktelse-sätt kan man kanske hoppas att en borgerlig regering gör rent hus med. Därmed är inte sagt att man skulle lämpa idén om skatt efter förmåga överbord. Skatteskalen skulle ju för övrigt också i fortsättningen vara progressiv – så långt det är samhällsekonomiskt för-svarbart.

Oavsett vad man anser om möjligheterna till en kraftig minskning av progressiviteten, är inkomstbeskattningen idag mogen för en genomgripande reform. En utredning borde enligt min mening tillsättas med upp-gift att företaga ej endast en välbehörlig översyn ur juridisk-teknisk synpunkt, utan även en i ordets rätta bemärkelse förutsät-ningsslös genomgång av skattesystemet. En-kelhet, rättssäkerhet och rättvisa borde vara riktlinjer för en sådan utredning.

En enda skatt till staten

Vad enkelheten beträffar, finns sannerligen åtskilligt att uträtta. Jag skulle bara vilja peka på ett förhållande, nämligen den nuvarande uppdelningen på statlig skatt och kommunal skatt. Staten har under årens lopp lagt på kommunerna allt fler uppgifter. För att kla-ra dessa, har kommunerna måst höja kom-munalskatten. Dessa höjningar har ofta för-tagit verkan av samtidigt genomförda sänk-ningar av den statliga skatten. Man har då måst företaga ytterligare sänkningar, och samtidigt tillhålla kommunerna att visa åter-hållsamhet. Dessutom finns det emellertid kommuner, som är oförmögna att själva kla-

ra av de uppgifter som pålagts dem. Följden har blivit ökande statliga skatteutjämningsbi-drag till svaga kommuner. Motsvarande typ av bidrag utgår numera också mellan vissa kommuner, t ex i Stockholms län. Ser man kommunalskatten ur den enskildes synvin-kel, kan man konstatera att bosättning i olika kommuner medför olika skattekonse-kvenser, som bara till en ringa del samman-hänger med den kommunala servicen.

Bevarandet av det kommunala skatteun-derlaget leder också till befängda situationer för den enskilde, t ex om han har sin rörelse i en kommun och en villa som visar under-skott i en annan kommun eller om han vil-belåna en sommarstuga i annan kommun. Sådana situationer torde vara mycket van-liga och vålla de skattskyldiga åtskilligt hu-vudbry. Att ersätta de nuvarande skatterna med en enda skatt till staten skulle leda inte endast till väsentliga lagtekniska förenkling-ar, utan framför allt också till en väsentlig lättöverskådligare och lätthanterligare ska-tesituation för många.

Någon nämnvärd inskränkning i de kommunala självstyrelsen skulle ett sådant förfarande inte behöva innebära. Genom å-liga centrala förhandlingar mellan stat och kommuner skulle landstingens och komm-nernas andel av skatten kunna fastställas. Fördelar man bidragen efter objektiva grun-der, såsom invånarantal, åldersstruktur, y-geografisk belägenhet etc, skulle det därmed fortfarande stå kommunerna fritt att ha hålla med medlen. I sammanhanget kan det ju vara intressant att känna till, att redan ca 80 % av de kommunala utgifterna reg-eras av statliga föreskrifter.

Rättssäkerheten

Vad rättssäkerheten beträffar, förutsätter den enkelt uttryckt att den enskilde skall kunna förutse konsekvenserna av sitt handlande eller sin underlåtenhet. Mot den bakgrunden är det ju glädjande att statsmakterna nu kunnat sträcka sig så långt i generositet, att man ansett sig kunna uppfylla det elementära kravet att förbjuda retroaktiv skattelagstiftning. Ännu bättre vore naturligtvis om man också menade allvar med denna åtgärd. Jag tänker då på den ifrågasatta lagstiftningen mot Skåne-Gripen (Kockums), som hösten 1979 figurerat i riksdagen och som också ur andra synpunkter är ett otrevligt exempel på kallhamrad maktutövning. Kravet på förutsebarhet och därmed rättssäkerhet förutsätter också att man gör en rimlig gränsdragning mellan lagstiftning och lagtillämpning. Det är därvid lagstiftaren som måste uppställa normerna för vårt handlande. På skatterättens område har det tyvärr blivit allt vanligare att i svepande ordalag föreskriva beskattning av vissa förfaranden, varvid man överlämnat åt praxis att i efterhand uppställa normerna. Regeringen eller riksskatteverket bemyndigas att meddela dispens, utan närmare angivande av grunderna. Ibland krävs det "synnerliga skäl", i andra fall "särskilda skäl", undantagsvis räcker det att "skäl" föreligger.

Vill man få reda på vad som döljer sig bakom dessa föga upplysande besked, kan man vid kontakter med den tillämpande myndigheten ofta finna att tre-fyra utomordentligt förnuftiga och rimliga kriterier för dispens uppställts. Vad som förvånar en är emellertid att lagstiftaren inte gjort sig be-

sväret att fundera ut dessa kriterier. Är det brådska, brist på fantasi eller bara lättja? De flesta skattskyldiga drabbas inte av det problem jag berört. Man skall därför inte underskatta det. Det är betecknande att den senaste upplagan av Skattehandboken (1977) innehåller en förteckning betecknad "Vissa dispenser", som upptar 39 olika fall. I föregående upplaga (1972) ansågs någon sådan förteckning ej nödvändig. Endast 16 av de berörda dispensererna fanns nämligen då.

Skatt efter förmåga

Slutligen skulle jag med några ord vilja beröra rättvisan, som ju är ett mångtydigt begrepp. Jag inlägger i detta inte endast att lika fall skall behandlas lika, utan också att skatteuttaget skall vara beroende av vars och ens bärkraft. Vid den nuvarande kraftiga progressiviteten har det förhållandet alldeles särskilt stor betydelse. Ändå måste man konstatera att det nuvarande skattesystemet har avsevärda brister i det hänseendet. Varför skall exempelvis samhällets livsnerv, arbetet – det må vara jordbruk, tjänst eller rörelse – beskattas hårdare än andra inkomster? Det är ju det som sker, när man belägger sådan inkomst med åtskilliga pålagor som inte har någonting med intjänade förmåner att göra.

Skulle man inte – efter att ha beaktat inflationen – beskatta realisationsvinster på samma sätt? Det är också så, att man ej kan konstatera den faktiska bärkraften utan att beakta å ena sidan den skattskyldiges totala inkomster, således även skattefria bidrag och traktamenten, å andra sidan försörjningsbördan. Den nuvarande rundgången

borde kunna reduceras avsevärt genom att väga in de behovsprövade bidragen i beskattningen. De nuvarande groteska marginaleffekterna skulle då också framträda och förhoppningsvis finna en lösning. I de lägsta inkomstskikten skulle man på detta sätt få en negativ skatt, och det borde ej vara mer än en uppbringningsteknikalitet hur den skall utbetalas för att inte försätta de berörda i en sämre situation än nu.

På familjebeskattningsområdet tycks det nuvarande skattesystemet helt ha övergivit begreppet skatt efter förmåga. Tidigare förekom sambeskattnings av makar, vilket ökade progressiviteten på bådass inkomster. Sedan fick de skattskyldiga rätt att begära särbeskattnings. Slutligen tog man bort sambeskattnings utom beträffande B-inkomster, med andra ord annat än arbetsinkomster. Jag har svårt att tro att det statsfinansiella utbytet av sambeskattnings av B-inkomster är särskilt stort. I riksskatteverkets deklara-tionsupplysningar finns en uppställning över hur makars skatt skall beräknas när de har B-inkomster. Fullständigt ifyllt rymmer uppställnings 46 (!) sifferupp-gifter.

I princip bygger skattesystemet dock på särbeskattnings. På grund av progressiviteten är det en himmelsvid skillnad i beskattning om ena maken ensam tjänar 100 000 kr eller båda makarna vardera 50 000 kr. Ändå är deras bärkraft densamma. Försörjningsbör-dan gentemot barn beaktas ej heller i tillnär-melsevis rimlig utsträckning.

Enligt min mening borde man låta makar välja mellan sambeskattnings och särbeskattnings. Vid sambeskattnings kunde man beskatta den sammanlagda inkomsten med den skattesats, som skulle ha gällt om båda makarna tjänat hälften av inkomsten. Man slår med andra ord ut inkomsten jämnt mellan de båda skattskyldiga innan man bestämmer skattesatsen på deras respektive inkomst. Försörjningsbördan gentemot ett barn kunde man beakta genom att ytterligare fördela inkomsten, och därvid räkna varje barn som 0,5 skattskyldig. En familj bestående av föräldrar och två barn skulle med andra ord räknas som tre skattskyldiga. Även vid särbeskattnings skulle det vara möjligt att beakta försörjningsbördan mot barn på detta sätt.

I det föregående har jag pekat på några missförhållanden i nuvarande skattesystem, och föreslagit några – långtifrån originella – sätt att komma tillrätta med saken. Exem-plen skulle kunna mångfaldigas. Tid-punkten för en översyn av skattesystemet borde vara gynnsamt. I Sverige har vi länge beviljat oss själva ständigt nya förmåner, och finansieringsmöjligheterna har kommit i andra hand. Vi tycks nu ha hamnat i ett läge där utgifterna fortsätter att växa i samma obönhörliga takt, men finansieringsmöjlig-heterna med nuvarande skattesystem helt enkelt är uttömda. Någonting radikalt måste göras – annars kan vi snart börja dela ut matlappar, för att använda statsministerns ord.