

PER DAHLBERG:

## Skattesystemet och skatteförvaltningen

*Kostnaderna för skatteadministrationen har stigit brant det senaste årtiondet och uppgår i dag till 1,9 miljarder kronor. Härtill kommer myndigheters och företags kostnader för skatteredovisning samt domstolarnas utgifter för skattemål. F kanslichefen hos riksdagens revisorer, Per Dahlberg, lägger fram ett förslag till skattereform som bl a innebär att progressiviteten i den ställiga inkomstskatten avvecklas helt, att möjligheterna till avdrag upphör i princip och att kommunalskatten avskaffas som självständig skatteform. En sådan reform skulle medföra en radikal förenkling av skattesystemet och därmed en väsentlig sänkning av dess administrationskostnad. Artikeln är skriven före regeringskrisen.*

Administrativt sett är skattesystemet i vårt land en nästan ogenomtränglig djungel av bestämmelser som berör och påverkar snart sagt varje sida av samhällslivet. Man kan också likna det vid en gammal sliten kostym som hotar att spricka i sömmarna och vars mest uppenbara skavanker man försöker dölja genom att sy på allehanda klutar av växlande utseende och beskaffenhet. Skattesystemet har därmed alltmer fått karaktären av ett osammanhängande lappverk, ideligen påbyggt med nya regler och nya prejudikat. Ett utmärkande drag är den ökande vikt som tillmäts kontrollen, i vars yttersta förlängning polisstaten skymtar som en fullt tänkbar risk. Det senaste steget på vägen dit är den nyligen stiftade lagen mot skatteflykt med dess mångomskrivna generalklausul.

Det nuvarande gytträt av både svårtolkade och detaljreglerande bestämmelser, i förening med mångfalden skatteformer av de mest skiftande slag, har lett till en stark tillväxt av administrationen på hithörande område. Några belysande uppgifter om den branta utgiftsstegringen, hämtade från riksrevisionsverkets årliga budgetredovisning, kan här vara på sin plats.

Medan utgifterna för de myndigheter som sedermera fördes samman till riksskatteverket budgetåret 1969/70 uppgick till ett sammanlagt belopp av 22,9 milj kronor, hade motsvarande utgifter för det senast avslutade budgetåret, alltså budgetåret 1979/80, stigit till 201,5 milj kronor. De anslagsbelopp som har tagits i anspråk för verksamheten vid länsstyrelsernas skatteavdelningar, dvs de regionala

skattemyndigheterna, fördelar sig med respektive 175,5 och 708,8 milj kronor på vart och ett av de båda nämnda budgetåren. För de lokala skattemyndigheterna redovisas samma år utgifter på respektive 108,6 och 483,2 milj kronor. De angivna beloppen är uttryckta i löpande priser och alltså inte i fast penningvärde men torde likväl ge en god belysning av utgiftsförändringarnas omfattning. Om man gör en överslagsberäkning av skatteadministrationens totala kostnader i dag, sådana de framträder i gällande statsbudget, kommer man fram till ett belopp av 1,9 miljarder kronor. Då är likväl inte de allmänna domstolarnas utgifter för skattemål medräknade. Därtill kommer alla myndigheters och alla företags kostnader för bestyret med skatteredovisningen.

### Reform av skattesystemet

Frågan om en reformering av skattesystemet har livligt debatterats under senare år. Med hänsyn till de skadliga effekter, samhällsekonomiskt och samhällsmoraliskt, som den i statsskatten inbyggda progressiviteten gett upphov till har därvid marginalskatternas höjd stått i förgrunden för intresset på många håll. Trots alla förslag till reformer har emellertid föga uträttats på detta område, vartill kommer att hittills vidtagna åtgärder mestadels haft karaktären av påbyggnader och lappningar, som snarast har ökat krånglet och svåröverskådligheten i systemet. Först i vår har regeringen ställt en sänkning av marginalskatterna i utsikt. Med tanke på

det sätt på vilket skattefrågan hittills har hanterats av politikerna kan man dock befara, att det även denna gång stannar vid halvmesyrrer. Under alla förhållanden saknas alltjämt det resoluta och radikala grepp om problemen som situationen kräver.

Såvitt jag förstår är det nödvändigt med mycket långtgående åtgärder, infogade i ett väl genomtänkt och logiskt sammanhållet reformprogram, om man skall komma till rätta med alla de olägenheter som är en följd av nuvarande skattesystem. Huvudpunkterna i ett sådant program skulle vara följande.

1 Den progressivitet som är inbyggd i den statliga inkomstskatten avvecklas — inte styckevis och delat utan helt. Avdrag vid beskattningen tillåts enbart då fråga är om rörelse. Förhandlingar om anpassning av löner och liknande förmåner till de nya skatteskalorna tas upp med de offentliganställdas organisationer.

2 Kommunalskatten avskaffas som självständig skatteform och ersätts med en enhetlig statskommunal skatt, som alltså utgår med en viss procentandel av inkomsterna, lika för alla skattebetalare. Vid en stram budgetpolitik behöver denna andel inte bli högre än den skattepliktiga delen av vinsten på en premieobligation. En klar uppdelning i ansvarsområden görs mellan staten och kommunerna. De senare tilldelas årligen ett efter folkmängd och arbetsuppgifter avpassat belopp, som de inom ramen för gällande bestämmelser om den kommunala verksamheten får disponera efter gottfinnande.



### Vinster med reformen

Om en reform enligt ovan angivna principer genomfördes, skulle följande fördelar vinnas.

1 Hela skattesystemet skulle radikalt förenklas, och vi skulle äntligen få den lätthanterliga deklarationsblankett som så många har talat om så länge. För stora grupper inkomsttagare skulle rent av den preliminära skatten bli identisk med den slutliga. Taxeringsarbetet kunde därmed koncentreras på mera invecklade inkomstförhållanden.

2 Skatteadministrationen i vid mening kunde krympas högst väsentligt och dess arbete rationaliseras. För staten skulle detta leda till stora utgiftsbesparingar.

3 För den enskilde skulle det bli mera lönande att arbeta, inte minst att göra en extra insats, vilket skulle stimulera hela det ekonomiska livet och bredda skatteunderlaget. Det skulle åter bli möjligt att genom egna kraftansträngningar och utan finurligt utnyttjade avdrag eller rena spekulationsaffärer få medel till önskade egendomsförvärv. Den tid som nu anslås till skatteplanering skulle kunna användas för produktiv verksamhet.

4 Samhället skulle utan ökade kontrollåtgärder få bukt med det allmänt förekommande skattefusket och med den ekonomiska brottslighet som har sin grund i det höga skattetrycket. Den sk svarta ekonomin skulle trängas tillbaka och samhällsmoralen samtidigt stärkas. Den infekterade debatten om avdrag, marginalsatser, indexreglering och ekonomisk orättvisa kommunerna emellan skulle självdö, efter-

som dessa begrepp inte längre skulle ha någon reell innebörd.

5. Staten skulle äntligen få ett fast grepp om den kommunala utgiftspolitiken, vilken i väsentlig mån har bidragit till tillväxten i den offentliga ekonomin, särskilt under senare år. Likväl skulle utrymme för en självständig kommunal verksamhet alljämt finnas kvar. Kommunernas möjligheter till egna initiativ skulle snarare förbättras genom att arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna bleve mera preciserad.

### Skatten som fördelningspolitiskt instrument

Någon kanske invänder att allt detta nog är riktigt och bra men att den tänkta omläggningen av skattesystemet även rymmer olägenheter av fördelningspolitisk och statsfinansiell natur.

Vad den fördelningspolitiska effekten först beträffar bör inledningsvis erinras om att det samlade skatteuttaget i vårt land i dag motsvarar drygt halva bruttonationalprodukten (52,9 procent). Den progressiva statsskattens andel av bruttonationalprodukten är dock betydligt lägre eller endast ca 6,5 procent. I förhållande till det totala skatteuttaget är andelen ca 12 procent. Man bör vidare beakta att fyra femtedelar eller 80 procent av all taxerad inkomst i landet — före allmänna avdrag — finns i inkomstskikten upp till en sammanräknad inkomst av 50 000 kronor. Skikten över 90 000 kronor, vilka skulle kunna sägas representera vad som brukar kallas högin-

komsttagarna, svarar för mindre än 5 procent av den totala sammanräknade inkomsten.

Det är alltså endast i begränsad utsträckning som statsutgifterna finansieras genom progressivt bestämda skatteinkomster. Av dessa härrör i sin tur blott en ringa del från skattebetalare med höga inkomster. Den statliga inkomstskattens karaktär av socialt fördelningsinstrument är med andra ord starkt överskattad. I dagens samhälle finns andra, till sina verkningar mindre skadliga sätt att värna om ekonomiskt eftersatta grupper. Man bör också hålla i minnet, att ett rationellt skattesystem inte kan utformas enbart med hänsyn till sina fördelningspolitiska effekter. Även en sådan omständighet som skatternas inverkan på ekonomisk tillväxt, arbetsvilja, personlig tillfredsställelse och samhällsmoral måste ägnas tillbörlig uppmärksamhet.

Allt detta, sett mot bakgrunden av de uppenbara olägenheter som det nuvarande skattesystemet medför, ger otvetydigt vid handen att de fördelningspolitiska synpunkterna inte utgör något hållbart motiv för ett bibehållande av nuvarande ordning. Det bör också hållas i minnet att man genom en jämkning av bruttolönerna kan mildra de effekter på inkomststrukturen som en avveckling av skatteprogressionen medför. Värt att beakta är vidare att de sk inkomstsvaga grupperna mer än några andra är betjänta av en ekonomi i balans och utveckling.

Större avseende bör då fästas vid det

inkomstbortfall för staten som skulle bli följden av en skattereform enligt den modell som har skisserats ovan. Genom den sporre till ökade arbetsinsatser av skilda slag som bleve ett resultat av reformen skulle den dock i betydande utsträckning bli självfinansierande, särskilt på längre sikt. Den tänkta omläggningen av skattesystemet bör vidare ses som ett led i en allmän sanering av statsfinanserna, innefattande även väsentliga utgiftsbesparingar. Därutöver har staten alltid möjlighet att skaffa sig erforderlig inkomstförstärkning genom att höja de indirekta skatterna, exempelvis mervärdesskatten. Visserligen är en del nackdelar förbundna med en sådan åtgärd, framför allt på grund av dess inverkan på den allmänna prisnivån, men dessa nackdelar väger lätt mot de fördelar som skulle följa av den progressiva skattens avveckling.

I detta sammanhang må till sist påpekas att en ännu större förenkling av skattesystemet skulle åstadkommas, om den direkta inkomstskatten och åtskilliga andra skatteformer ersattes av en allmän skatt på förbrukningen. En differentiering av skattesatserna med hänsyn till varuslag och typer av tjänster skulle underlätta övergången till en sådan ordning, genom vilken samma konsumtionsreglerande effekter som vid den sk utgiftsskatten skulle kunna nås utan att den komplicerade och därför kostnadskrävande pappersexercis som denna skatteform skulle ge upphov till behövde tillgripas.