

OMLÄGGNINGEN

AV DEN DIREKTA STATSBEKATTNINGEN

Av fil. d:r IVAR ANDERSON, Norrköping

SEDAN 1936 års riksdag avslagit finansminister Wigforss' proposition om statsskattesystemets omläggning och om ny avvägning av skattefördelningen mellan olika inkomstskikt samt mellan inkomst och förmögenhet ha skattefrågorna endast sparsamt varit föremål för offentlig diskussion. Alla ha velat avvakta resultaten av de kommittéutredningar, som haft till uppgift att förbereda dels en reform av den statliga beskattningen, dels lösningen av de många svåra problemen på kommunalbeskattningens område. Nu föreligger från 1936 års skattekommitté ett första betänkande med förslag till omläggning av den direkta statsbeskattningen, och en proposition grundad på detta förslag är att vänta till 1938 års riksdag. Därmed har en impuls givits till förnyad debatt om skattefrågorna, och det är troligt att dessa komma att stå i förgrunden i den politiska diskussionen under en tid framåt.

Det är helt naturligt att den återupplivade debatten i hög grad kommer att röra sig kring frågan om skattebördans tyngd och den statsfinansiella politik, som bestämmer denna. Krisårens extraskatter kvarstå trots det starkt förbättrade skatteunderlaget. I det längsta har man velat hålla fast vid förhoppningen att en blivande skattereform skulle komma att avlägsna åtminstone en del av de senaste årens utväxter på skattesystemet. En återgång till den »normala» skattenivå, som enligt en numera populär uppfattning utmärkte åren närmast före den senaste depressionsperioden, har visserligen för de mera initierade framstått som ett ouppnåeligt önskemål, men kravet på en skattereduktion av mera begränsad omfattning har mot bakgrunden av skatteunderlagets årliga ökning varit välmotiverat och rimligt. Det har i någon mån hållits tillbaka av högkonjunktorens psykologiska och reella lättnader för skattebetalarna, men det har icke uppgivits. En finanspolitik, som målmedvetet tagit sikte på skattesänkning, hade

kunnat realisera önskemålet utan att eftersätta de konsolideringssträvanden, som utmärkt budgetarbetet sedan lågkonjunktorens tryck lättat. Den politik, som förts under de senaste åren, har emellertid letts av andra syften än önskan om en skattesänkning. Den har icke blott tagit i anspråk för olika utgiftsändamål de ökade statsinkomster, som de goda åren hittills skänkt oss, utan även diskonterat ovissa framtidsmöjligheter i avseende å en fortsatt gynnsam utveckling av skatteunderlaget. Och nu stå vi i den situationen, att även för den händelse att de närmaste budgetåren skulle präglas av en markerad konjunkturförbättring — vilket väl ingen tror i närvarande stund — så måste den därav väntade ökade skatteavkastningen helt tagas i anspråk för att möta redan beslutade eller av riksdagsmajoriteten såsom oundvikliga betecknade utgiftsökningar.

Detta är bakgrunden till 1936 års skattekommittés överväganden angående ramen för det skattesystem, som kommittén haft att utarbeta förslag till. I själva verket är ramen redan given genom att vissa utgiftsbehov äro politiskt fastlåsta. Det har för kommittén gällt att konstruera det nya skattesystemet så att detta — under förutsättning av »normalt» skatteunderlag — vid grundbeloppsnivå för de rörliga skatterna i systemet någorlunda täcker det behov av direkta statsskatter å inkomst och förmögenhet, varmed man för närvarande har att räkna. Det hade naturligtvis varit möjligt att sätta grundbeloppsnivån så låg att skatternas totala avkastning kommit att ligga i närheten av det belopp, som inflöt före extraskatternas tillkomst. Men det hade endast betydtt att skatteskalans spännvidd redan från början fått tagas så hårt i anspråk att redan en jämförelsevis ringa ytterligare påfrestning hade varit nog för att spränga systemet och framkalla nya extraskatter vid sidan av detta. Någon fördel för skattedragarna hade icke vunnits härigenom.

Kommittén har, icke minst för att möjliggöra jämförelse med nuvarande system, måst taga till utgångspunkt ett visst års skatteunderlag och har då valt 1936 års taxering, vilken är den senaste som kunnat bearbetas för utredningens syfte. Skatteskalorna i det nya systemet — vilket skall ersätta samtliga nuvarande statsskatter jämte den kommunala progressivskatten som föreslås förändrad till statsskatt — ha konstruerats så att det nya skattesystemet, tillämpat på skatteunderlaget enligt 1936 års taxering efter avdrag för tillfälliga eftertaxeringar och med korri-

gering för av kommittén föreslagna ändringar i grunderna för familjebeskattningen, vid grundbeloppsnivå för rörlig skatt avkastar c:a 235 milj. kr. Den sammanlagda skattesumma, som i verkligheten debiterades 1936, utgjorde — efter avdrag för de tillfälliga eftertaxeringarna — c:a 253 milj. kr. Detta betyder att den av kommittén föreslagna grundbeloppsnivån ligger c:a 7 procent under 1936 års faktiska skattenivå. För att avkastningen av det nya skattesystemet skall nå upp till denna nivå måste alltså en högre procent av grundbeloppet uttagas. Vid grundbeloppsnivå inträder skattelindring för alla inkomster upp till 55,000 kr.

Kommitténs huvuduppgift har varit att föreslå en rationalisering av skattesystemet, att ersätta den nuvarande mångfalden av skatter med ett mera enhetligt skattesystem. Självfallet har det dock icke varit möjligt att stanna vid den rent tekniska hyfsningen av problemet. I kommitténs uppgift ingick att upptaga frågan om beskattningens differentiering med hänsyn till familjestorlek. Även andra »avvägningsproblem» ha under utredningens gång måst övervägas. I stort sett kan man säga att i förslaget dessa problem lösts på så sätt, att bolagen och vissa andra juridiska personer, som icke träffats av de senaste årens extraskatter, få på sig överflyttad en något större andel av den samlade direkta beskattningen, att för de fysiska personerna den nuvarande fördelningen av beskattningen mellan å ena sidan inkomst och å andra sidan förmögenhet lämnas i stort sett orubbad samt att en avsevärd lättnad i familjebeskattningen sker, huvudsakligen på bekostnad av ensamstående skattskyldiga, vilka genom grundavdragens reducering få vidkännas en skatteskärpning. Det är på denna senare punkt, som förslaget innebär en avsevärd förskjutning av skattebördan. Verkningarna av avdragssystemets omläggning beräknas bli, att den totala skattebördan på familjerna minskas med c:a 13 milj. kr. Något över 10 milj. av denna skatteförlust tages igen genom den ökade beskattningen av ensamstående. I princip torde alla vara överens om att denna förskjutning i skattebördan är motiverad ur rättvise- och skatteförmågesynpunkt. Det hade varit önskvärt att lindringen i familjebeskattningen kunnat göras större; befolkningskommissionens förslag av december 1935 gick också något längre i detta hänseende. Kommitténs utredning har emellertid bestyrkt att man måste gå fram med försiktighet när det gäller att skärpa skattskyldigheten för

ensamstående i de lägre inkomstskikten, och eftersom det är dessa, som i stor utsträckning skulle få betala lättnaderna för familjeförsörjarna, måste hänsynen till de förstnämnda verka begränsande på skatteöverflyttningen på detta område. En annan utväg vore ju att taga igen den skatteförlust, som lindringen för familjerna skulle medföra, genom att skärpa skatteskalornas progression, men detta har befunnits vara praktiskt möjligt endast i mycket begränsad utsträckning.

Kommitténs förslag innebär dock en icke obetydlig lättnad för familjeförsörjare i något högre inkomstskikt. För de barnrika skattskyldiga i de lägsta skikten är redan med nuvarande avdrag den direkta skattebördan mycket ringa. Reformen skulle få sin största betydelse såsom en lättnad i försörjningsbördan för de samhällsklasser, som burit en dryg del av extraskatterna och överhuvud taget träffats kännbart av skatteskärpningarna under de senaste åren men däremot endast i ringa grad fått del av de sociala hjälpåtgärder av olika slag, som kommit de mindre bemedlade till del. Ur konservativ synpunkt är det särskilt värdefullt att det nya skatteförslaget vittnar om större mänhet om medelklasskikten, till vilka de stora tjänstemannagrupperna räknas. De skattelindrande verkningarna av de ökade familjeavdragen och den höjda avdragsåldern för hemmavarande barn bliva emellertid även för större inkomsttagare påtagliga. Att kommittén icke kunnat föreslå borttagande av äkta makars sambeskattningskommer utan tvivel att betecknas som en brist i förslaget, men olägenheterna av sambeskattningsminskas i någon mån när hustruns avdrag höjes till samma belopp som mannens.

Den tekniska utformningen av det nya skattesystemet har skett så, att kommittén i stället för samtliga nuvarande statsskatter samt den kommunala progressivskatten föreslagit för beskattningen av fysiska personer en kombinerad inkomst- och förmögenhetsskatt, i vilken förmögenhetsdelen reducerats från $\frac{1}{60}$ till $\frac{1}{100}$, samt vid sidan därav en särskild förmögenhetsskatt, som börjar vid 20,000 kr:s förmögenhet. Det hade ur många synpunkter varit önskvärdt att förmögenhetsbeskattningslagts uteslutande på en fristående skatt och icke sammankopplats med inkomstbeskattnings. En fristående skatt ger den enskilde omedelbart besked om vad han får betala i skatt för sin förmögenhet, och den samlade skattebelastningen å förmögenheten kan lätt utrönas. Den

lösning, som kommittén nu föreslår, är icke idealisk och det är föga troligt att den blir länge bestående, om regering och riksdag skulle godtaga kommitténs förslag. En fristående förmögenhetsskatt måste dock, för att icke skalan skall bli för hård, gälla även de minsta förmögenheterna.

Inkomst- och förmögenhetsskattens uppdelning i en rörlig bottenskatt, för vilken skatteprocenten år från år bestämmes, och en fast tilläggsskatt, utgående efter en skatteskala, som fastställs en gång för alla, är ju ingen nyhet i den svenska skattediskussionen. Denna anordning föreslogs ursprungligen av bolagsskatteberedningen efter engelskt-amerikanskt mönster och vann då allmänt gillande. Med de skattesatser i fråga om inkomstbeskattningen, varmed man nu måste räkna, är det nödvändigt att de högre skikten av den progressiva skalan bindas i en fast skatt. För större inkomsttagare innebär denna anordning en påtaglig fördel. Vid en försämring av budgetläget och höjning av uttagningsprocenten blir skattehöjningen för dem relativt måttlig därigenom att största delen av skatten bindes i den fasta tilläggsskatten. En höjning av bottenskattens utdebitering med 10 procent medför för skattskyldiga med beskattningsbart belopp under 8,000 kr. en skatteökning med 30 procent. För ett beskattningsbart belopp av 20,000 kr. stannar skatteökningen vid 20 procent och för ett beskattningsbart belopp av 100,000 vid något över 9 procent. Vid 600,000 kr. blir ökningen endast 6 procent. Det säger sig självt att denna verkan av systemet måst beaktas vid avvägningen mellan skatteskallorna för bottenskatten och tilläggsskatten.

Förslaget om den kommunala progressivskattens infogande i det statliga skattesystemet möter givetvis opposition från de kommuner, i vilkas budgeter denna skatt har någon större betydelse. Genom de föreslagna övergångsbestämmelserna skulle emellertid verkningarna av progressivskattens indragning från kommunerna mildras under en fyraårsperiod. Kommunalskatteberedningen meddelar vidare, att den överväger förslag om åtgärder, varigenom kraven på statligt stöd åt kommunerna komma att avsevärt ökas och att den förutsätter att vid bedömandet av dessa förslag hänsyn toges till den kommunala progressivskattens indragning till staten. Detta torde innebära, att staten får i ökade bidrag till kommunerna utgiva ungefär det belopp, som motsvarar den kommunala progressivskattens nuvarande avkastning. Men det

kan också betyda, att de i skattehänseende gynnsamt ställda kommunerna, vilka i regel äro de som nu ha den största fördelen av den progressiva kommunalskatten, hädanefter få dela med sig något av denna fördel. Den kommunala progressivskattens indragning till staten kan således från denna synpunkt sett betraktas som ett led i strävandet efter kommunal skatteutjämning. Även andra skäl tala emellertid för att all progressiv beskattning bör förbehållas staten och att den kommunala beskattningen bör ordnas efter proportionella grunder. Kommitténs förslag på denna punkt sammanhänger vidare med de ändrade grunder för bolagsbeskattningen, som utgöra ett betydelsefullt led i det nu framlagda skatteförslaget.

Den nuvarande bolagsbeskattningens irrationella konstruktion har ofta konstaterats och en övergång till proportionell beskattning av aktiebolag och ekonomiska föreningar har starkt motive-rats av bolagsskatteberedningen och förordats i så gott som alla yttranden över dess 1931 avgivna förslag. Det har allmänt erkänts, att den s. k. inkomstprocenten — det procenttal som det beskattningsbara beloppet utgör av bolagets aktiekapital och reservfond — är en otillfredsställande mätare av bolagsinkomsternas skattekraft, i synnerhet i en starkt progressiv skatteskala. Och de ekonomiska föreningarnas beskattning efter samma grunder som gällt för fysiska personer verkar i många fall obilligt. Den principiella enigheten beträffande det skattesystem, som bör ersätta den nuvarande beskattningen av de juridiska personerna, utesluter emellertid icke att meningarna gå starkt isär när det gäller att bestämma den skattefot, efter vilken bolagens skatt skall utmätas i ett proportionellt system. 1936 års skattekommitté har föreslagit en proportionell skatt av 10 procent för aktiebolagen och de ekonomiska föreningarna. Då vid 1936 års taxering medel-skatteprocenten (avseende statlig inkomst- och förmögenhetsskatt, utjämnings-skatt och kommunal progressivskatt) för aktiebolagen utgjorde 10,25 procent, kan ju detta synas vara en rimlig skattefot, men tyvärr kommer den icke att te sig så för ett stort antal bolag med låg inkomstprocent, vilket gynnsats av nuvarande skattesystem och för vilka en proportionell skatt å 10 procent skulle betyda en avsevärd ökad skattebelastning. Det är detta som gör övergången till det proportionella systemet så besvärlig, att därigenom å ena sidan gynnas en del företag, som befinna sig i det

ekonomiska läget att de utan svårighet kunna bära den på dem vilande nuvarande progressiva skatten, å andra sidan få åtskilliga företag, som icke höra till de bärkraftigaste, sin skatt ökad på ett rätt kännbart sätt. Även vid en lägre skatteprocent än 10 skulle dessa verkningar av övergången till proportionell skatt göra sig gällande. Denna konsekvens måste emellertid tagas, om man vill uppnå den större rättvisa i beskattningen, som en proportionell skatt utan tvivel innebär. Risken av ett högt procenttal för denna skatt är att det statsfinansiella läget kan framtvinga en höjning av grundbeloppet, så att i stället för de 10 procenten uttoges 11, 12 eller 13. Kommittén har emellertid förutsatt att grundbeloppsprocenten för juridiska personer icke behöver följa den för fysiska personer och att följaktligen i svåra tider för näringslivet ett lägre grundbelopp kan fastställas för de förstnämnda. Det måste kraftigt understrykas att om reformen skall genomföras vid en tidpunkt, då konjunkturläget försämrats, statsmakterna böra moderera skatteprocenten för aktiebolagen och de ekonomiska föreningarna på sätt kommittén förutsatt.

Att kommittén trots de anförda betänkligheterna velat förorda övergång till proportionell bolagsskatt med så hög grundbeloppsprocent som 10 beror i mycket hög grad på att denna fråga äger ett nära samband med det för näringslivet betydelsefulla spörsmålet om avdrag för värdeminskning å inventarier m. m. Som ett mycket viktigt och glädjande resultat av utredningen får anses att kommittén enhälligt förordat en större frihet beträffande avskrivningar än som för närvarande medgives och att den beträffande aktiebolag, ekonomiska föreningar, ömsesidiga försäkringsbolag och sparbanker föreslår en i huvudsak fri avskrivningsrätt i fråga om maskiner, inventarier och liknande tillgångar i anslutning till den skattskyldiges räkenskaper. Detta innebär att under vissa förutsättningar avdrag medgives med större belopp än som svara mot den verkliga värdeminskningen och att sålunda i beskattningshänseende godkännes ett avsiktligt skapande av dolda reserver på samma sätt som nu får ske beträffande varulager. Härigenom främjas bolagens strävanden till konsolidering. Stat och kommuner böra som ett resultat härav kunna påräknas jämnare skatteintäkter av företagen. Medgivandet av fri avskrivningsrätt kan naturligtvis i någon mån underlätta övergången till den proportionella beskattningen för sådana företag, som vid den föreslagna skattefoten skulle få vidkännas en skatteökning.

Kommittén har icke sökt dölja eller förringa de betänkligheter, som skattetryckets nuvarande höjd äro ägnade att framkalla. Skatternas storlek bero emellertid på den utgiftspolitik, som statsmakterna föra, icke på utformningen av skattesystemet, som kommittén haft till uppgift att utreda. Däremot har denna utformning betydelse för skattebördans fördelning mellan olika kategorier av skatteobjekt och mellan de enskilda skattebetalarna inbördes. Såsom redan framhållits har kommittén på en punkt, nämligen när det gällt familjebeskattningen, föreslagit en betydande förskjutning av skattebördan till förmån för familjer och särskilt familjer med flera barn, på bekostnad av ensamstående skattskyldiga. Men i övrigt har den nuvarande fördelningen av skattebördan i stort sett bibehållits. Det har sålunda icke varit möjligt att förorda sådan generell lättnad i den direkta beskattningen för de minsta inkomsttagarna, som föreslogs i 1936 års regeringsproposition. Kommitténs enhällighet på den punkten liksom om förslaget i dess helhet tyder på att denna fråga icke längre tillmätes den politiska betydelse, som den gavs under den något upprörda skattedebatten 1936. Man har kommit till ett visst jämviktsläge, som ej torde vara lätt att rubba. Det politiska intresset kring skattefrågorna lär väl i stället komma att koncentreras på den väntade kommunalskattereformen. Men den dröjer ännu minst ett år.