

FÖRSLAGET TILL NYTT SKATTESYSTEM

Av docent HENRIK AKERLUND

I juni månad, sedan den politiska sommarstiltjen inträtt, överlämnade allmänna skatteberedningen till finansministern ett utredningsbetänkande om över 800 sidor, innehållande förslag till nytt skattesystem. Beredningen, som tillsattes i maj 1960, har färdigställt sina förslag, främst rörande de fysiska personernas beskattning, redan nu på finansministerns uttryckliga begäran. Beredningen återkommer senare till frågan om företagsbeskattningen, vilken också tillhör dess uppdrag. Det skall vidare nämnas, att det är delvis skilda personuppsättningar, som haft att svara för föreliggande utredning om skattesystemet, *skattesystemutredningen*, och som har att svara för den kommande om företagsbeskattningen, *företagsskatteutredningen*. En nära samverkan med gemensamma sammanträden tycks dock ha ägt rum, och reservationsrätten har tillämpats så liberalt, att egentliga företagsskatteutredare kunnat reservera sig i rena systemfrågor. I själva verket är särmeningarna endast litet mer än dubbelt så många hos de egentliga systemutredarna som hos de andra, vilket tyder på ett livligt intresse i hela beredningen.

I direktiven rörande företagsbe-

skattningen har frågan om bruttobeskattning av företagen nämnts som ett tänkbart alternativ, men företagsskatteutredningen har i detta hänseende tagit ställning mot denna tanke, ehuru företagsbeskattningen ännu inte utretts. Direktiven för skattesystemet har som viktigaste riktlinje anvisat en omfördelning från direkta till indirekta skatter inom ramen för en oförändrad total skattebörda. Även långtgående reformer skulle därvid inte ryggas, men förändringen i det totala skattestrycket skulle, sägs det kategoriskt i direktiven, förbehållas de politiska instanserna. Införande av en definitiv källskatt för löntagare borde prövas, men en lösning på detta besvärliga problem har inte presenterats i detta betänkande.

Beredningen har tolkat utredningsuppdraget på sådant sätt, att den fiskala målsättningen skjutits i förgrunden. Avkastningsförmågan hos ett ev. nytt skattesystem har tillmätts den största betydelse. Dettas avkastning år 1970 skall i första hand motsvara, vad nuvarande system med oförändrade skattesatser kan beräknas ge vid nämnda tidpunkt. Det skall dessutom vara så konstruerat, att det

relativt lätt kan medge en icke alltför ringa skärpning av det totala skattetrycket. Det kanske skall erinras om att direktiven skrevs några månader före 1960 års andra-kammarval, när det politiska motståndet mot skattehöjningar var särskilt starkt.

Beredningen har beräknat de nuvarande skatternas avkastning år 1970 efter avdrag för som negativ skatt betecknade allmänna barnbidrag till 17.240 miljoner kronor. Det nya skattesystemet skall alltså ge samma avkastning vid samma tidpunkt. Huvuddragen av de i systemet ingående förslagen må här i korthet redogöras för. Dessa kan uppdelas i tre grupper och gäller socialförsäkringens finansiering, den direkta beskattningens utformning och den indirekta beskattningen.

Socialförsäkringen, som innefattar folkpensioneringen, tilläggs-pensioneringen och sjukförsäkringen, finansieras för närvarande med egenavgifter, arbetsgivaravgifter och skatter. Eftersom avgifterna kommer att ge ett tämligen oförändrat belopp, beräknas det, att den av staten skattefinansierade delen av folkpensioneringen i stället kommer att stiga starkt. Dess stegring skulle bli bortåt 2 miljarder kronor till år 1970. Det föreslås därför, att finansieringen av folkpensioneringen samt den del av sjukförsäkringen, som omfattar den fria sjukvården, de fria eller rabatterade läkemedlen samt grundsjukpenningen

för hemmafruar, skall sammanläggas med tilläggs-pensioneringen och bestridas, dels med arbetsgivaravgifter för löntagarnas del, dels med egenavgifter, s. k. grundförsäkringsavgifter, för icke-löntagares del. Den nuvarande ATP-avgiften utvidgas på sådant sätt, att det avgiftsfria s. k. basbeloppet om för närvarande 4.800 kronor göres avgiftspliktigt samt därtill 2 procent extra uttages på hela lönebeloppet, dock begränsat till dess nuvarande högsta summa, som är 7 ½ gånger basbeloppet. Grundförsäkringsavgiften för icke-löntagare föreslås utgå med viss procent dock högst 10 procent av den beskattningsbara inkomsten. Beloppen skall inbetalas som hittills av arbetsgivarna respektive uttagas av icke-löntagare via debetsedeln samt därefter delas mellan staten och allmänna pensionsfonden. Avgiftshöjningen beräknas ge ca 3 miljarder kronor, varav drygt 2 miljarder kronor tas i anspråk för slopande av nuvarande folkpensionsavgifter och avgifterna till sjukförsäkringens grundförmåner, medan återstoden kan användas för att underlätta skattesystemets omläggning. Den avgiftsfinansierade delen av folkpensioneringen etc. skulle nämligen bringas upp från omkring en tredjedel till hälften och den skattefinansierade sjunka i motsvarande mån.

Den direkta beskattningen av fysiska personer föreslås reformerad, dels genom höjning av Ortsavdragen från nuvarande 4.500 kronor

till 6.000 kronor för gifta och hälften för ensamstående, dels genom nya skiktskalor med sänkt progressivitet. Ortsavdragen skall omdöpas till grundavdrag. Den nuvarande sambeskattningen av äkta makar bibehålles, men den s. k. tudelningsgränsen höjes från ca 24.000 kronors inkomst till ca 55.000 kronors inkomst. Förvärvsavdraget för gift kvinna föreslås i fortsättningen skola utgå endast till gifta mödrar och ensamma föräldrar samt höjas till 25 procent av inkomsten dock lägst 1.000 kronor och högst 4.000 kronor. Förmögenhetsskattens skattefria bottenbelopp föreslås höjt från 80.000 kronor till 125.000 kronor samt skalan något nedjusterad. De allmänna barnbidragen betraktas som en negativ skatt — man frågar sig osökt, när deras höjning skall ges namnet skattesänkning — och föreslås bli höjda i etapper till 1.200 kronor år 1970. Kostnaden härför avräknas mot höjningen av socialavgifterna och den indirekta skatten. I tabellform ser skatteomläggningen ut på följande sätt:

Höjning av Ortsavdragen	— 1.050 milj. kr.
Nya skattskalor	— 2.100 „ „
Höjning av Förvärvsavdragen	— 40 „ „
Sänkning av Förmögenhetsskatten	— 70 „ „
Höjning av Barnbidragen	— 1.000 „ „
	— 4.260 milj. kr.

Lättnaden i den direkta beskattningen föreslås i huvudsak skola kompenseras av en höjning av den *indirekta*. Denna enhetliggöres därtill genom slopande av en rad punktskatter såsom energiskatten, särskilda varuskatten, försäljningskatten, pälsvaruskatten och skatten på lättöl och läskedrycker. Den allmänna varuskatten — omsen — ersättes med en nykonstruerad mervärdeskatt efter franskt mönster. I princip innebär denna, att varje led i produktionen och distributionen betalar skatt med viss procent på den värdeökning varje led tillför varan på dennas väg från råvara till konsumtionsvara i den slutlige konsumentens hand. Om den sistnämnde betalar exempelvis 10 kronor i skatt vid inköpet, åligger det detaljhandlanden att inleverera inte 10 kronor utan 3 kronor, ty han får göra avdrag för den skatt av 7 kronor, som han själv betalat grossisten, när han köpte av denne. Grossisten i sin tur betalar inte in 7 kronor utan exempelvis 1 krona, eftersom han vid köp från tillverkaren antages redan ha fått betala 6 kronor och får draga av dessa från de 7 kronorna. Tillverkaren gör på samma sätt gentemot råvaruleverantören etc. Såväl varor som tjänster blir skattepliktiga, och detsamma gäller både nya och begagnade varor. Skattesatsen är beräknad till 13 procent på priset exklusive skatt från och med år 1966. Över 80 procent av den privata konsumtionen föreslås bli be-

skattad mot 70 procent för nuvarande omsen. Skatteintäkten beräknas till 8.300 miljoner kronor år 1970. Slutligen skall nämnas, att bensinskatten föreslås höjd med fyra öre per liter fr. o. m. år 1966. Reformen föreslås i övriga delar bli genomförd etappvis under åren 1966—1970.

Det är inte möjligt att göra några utförligare bedömningar av skatteberedningens förslag i detta sammanhang, men några korta kommentarer på spridda punkter må ändå tillåtas. Inom ramen för den politiska målsättning, som angivits i direktiven, har ett ambitiöst arbete utförts. Skatteekvationen har onekligen hyfsats, och eleganta lösningar har presenterats med radikalt enkla grepp. Man kan dock fråga, om de är alltför radikala?

Det är löntagarnas bud, som ges i skattefrågan, och det lyser också igenom i resonemangen. Beredningens ledamöter är ju så gott som uteslutande löntagare. Arbetsgivarna påläggs uppgiften att inbetala nya och höjda indirekta skatter och avgifter, och beredningen har en utomordentlig tilltro till deras förmåga att skaffa pengar. Övervältringen på priserna, som skulle vara metoden härför, berörs visserligen, om ock med mycket lätt hand, och hela skattepaketet törs man inte pålägga arbetsgivarna på en gång. Successivt görs det inte desto mindre.

Intressant är inflationsförutsättningen, att det hela skall gå i lås

— för arbetsgivarna? — med en årlig två-procentig penningvärdeförsämring, och from förefaller förhoppningen, att övervältringen skall reducera löneökningarna inom denna ram. Hur ter sig i det hänseendet internationella jämförelser med länder med utbyggda arbetsgivaravgifter och mervärdeskatter? Det har inte undersökts.

En klar förtjänst har mervärdeskatten framför nuvarande oms. Den senare är onekligen ett missfoster. Den gör 200.000 detaljhandlare till skatteuppbördsmän, pålägger dem en avgift på deras näringsfång, uträknad som en procentsats på deras omsättning, och ger dem fria händer att taga tillbaka avgiften av kunderna — om de kan! Vissa kan — andra kan det inte. Den ene slipper skatten — den andre får betala, åtminstone till stor del. Mervärdeskatten är kanske inte så konkurrensneutral eller så invändningsfri i repartitionen, som beredningens argumentation vill göra gällande, men den är på intet sätt så orimlig, som redan den sex-procentiga omsen är och så upprörande, som en tio-procentig oms skulle vara. Mervärdeskatten är en intressant nyhet och värd att pröva i stället för omsen.

Fransmännen, som har gått så långt som till en tjugo-procentig mervärdeskatt på de flesta varor, är som alltid logiska. De har tagit konsekvensen av den höga procentsatsen och lagt den direkta beskattningen på konsumtionsenhetsbas.

Så logisk är emellertid inte skatteberedningen, trots att den pekar på möjligheten även för vår del att gå upp till samma höga skattesats som den franska. Den stora avkastningsförmågan anses ju just vara mervärdeskattens särskilda fördel, men kan den utnyttjas, utan att man gör som fransmännen, inför konsumtionsenhetsprincipen i den direkta beskattningen? Den frågan berör beredningen inte, ehuru den tar avstånd från principen i fråga. Det är beklagligt.

I direktiven framhölls, att en "ändrad avvägning av den direkta beskattningen mellan familjer och ensamstående" borde prövas. Det har också gjorts. Syftet att taga ökad hänsyn till försörjningsbördan måste vid oförändrad total skattebelastning medföra en viss förskjutning av skattetungan från barnfamiljerna till ensamstående och gifta utan barn. Härvidlag har beredningen varit mycket försiktig. Det väsentliga resultatet av hela omläggningen till nytt skattesystem har för tvåbarnsfamiljen i de vanliga inkomstlägena blivit en lättnad med ca en tusenlapp. Uträkningen har även här byggt på den nog så ovissa förutsättningen av tvåprocentig penningvärdeförsämring, men håller inte den, blir resultatet inte så gynnsamt för barnfamiljerna, där det större antalet konsumtionsenheter gör sårbarheten inför fördyringar så mycket större. Högers representant i beredningen, hr Östman, har genom sin reserva-

tion för införande av barnavdrag som komplement till grundavdragen åtminstone till viss del sökt hålla tanken på konsumtionsenhets betydelse vid liv. Det är tacknämligt. Det som däremot är egendomligt med alla skatteutredningar, inte bara denna, är att man aldrig tycks tänka på det allra enklaste exemplet såsom det, att den ensamstående, när han dricker kaffe, bara lägger i en sockerbit i kaffekoppen, medan tvåbarnsfamiljen i motsvarande situation får lägga fyra bitar i kopparna. Är det för genant att taga till ett så trivialt exempel? Livet är ju ändå så fullt av vardagligheter, så varför behöver skatteutredare blunda för sådana, när de sysslar med indirekta skatter?

Det skall dock tacksamt noteras, att beredningen sökt finna en metod att lätta skattebördan för barnfamiljerna, men samtidigt får det nog sägas, att det stannat vid en ansats. Ovissheten om den indirekta beskattningens utveckling och andra fördyrande faktorerers inflytande gör, att barnfamiljerna inte bör spänna förhoppningarna för högt. Eftersom franska förebilder fått spela viss roll för beredningens arbete, kanske man också får säga om dess sannolika resultat i denna del, plus ça change, plus c'est la même chose.

Skatteberedningen har slutligen enligt sina direktiv behandlat frågan om att använda beskattningen för konjunkturpolitiska ändamål och därvid för mervärdeskattens

del anvisat möjligheterna att temporärt avskaffa avdragsrätten för ingående skatt respektive uppskjuta densamma. Förslaget är intressant och får väl bli föremål för ytterligare överväganden. I vilken utsträckning och med vilka resultat man kan använda skattepolitiska åtgärder i konjunkturstyrande syfte är ju alltid en omstridd fråga, men i förening med en allmänt mål-

medveten penningpolitik torde de inte sakna betydelse. Beredningen har för sin del med rätta avstått från ett ställningstagande och nöjt sig med att peka på en förefintlig teknisk möjlighet att försämra lönsamheten för företagen. Därmed nås dock knappast i dagens samhälle någon på konsumtionen begränsande effekt.