

Nr 34

Bevillningsutskottets betänkande i anledning av väckta motioner om utredning angående viss omläggning av det statliga skattesystemet.

I de inom riksdagen väckta, till bevillningsutskottet hänvisade likalydande motionerna I: 111 av herrar *Bengtson* och *Nils Theodor Larsson* samt II: 129 av herr *Nilsson* i Tvärålund *m. fl.* har hemställts, »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning angående omläggning av det statliga skattesystemet på så sätt, att fysiska personer skall erlägga dels skatt på inkomst och dels skatt på utgift efter i huvudsak de riktlinjer, som angivits i motionerna, samt att vid utredningen hänsyn skall tagas till de synpunkter, som anförts i motionerna».

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för de i motionerna framförda yrkandena, får utskottet, i den mån redogörelse härför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionen II: 129.

Ett liknande yrkande väcktes vid 1957 års riksdag i de likalydande motionerna I: 540 och II: 690. Därvid framhöll motionärerna, att den statliga inkomstskatten delvis kan ersättas med en progressiv skatt å konsumtionsutgifter. Därmed skulle framför allt vinnas den i rådande konjunkturläge avsevärda fördelen, att sparandet främjades och den enskildes konsumtionsökning hölls tillbaka. I sitt av riksdagen godkända betänkande nr 48 fann bevillningsutskottet den i motionerna skisserade beskattningsformen fordra sådana principiella ställningstaganden till övriga beskattningsformer att ställning till densamma borde tas i ett större sammanhang. Bl. a. torde införandet av en skatt å konsumtionen inte kunna ske med mindre väsentliga ingrepp skedde såväl i fråga om den kommunala och statliga direkta beskattningen som beträffande olika former av den indirekta beskattningen. Utskottet förutsatte att Kungl. Maj:t uppmärksammade dessa spörsmål i lämpligt sammanhang. Med det anförda avstyrkte utskottet de föreliggande motionerna.

Av innehållet i *de förevarande motionerna* må här återges följande.

Motionärerna framhåller att man bör söka skapa ett skattesystem, som är verkligt sparfrämjande, som stimulerar den sista arbetsinsatsen och avskräcker från den sista konsumtionen, som bibehåller individens rätt och möjlighet till ett fritt konsumtionsval inom ramen för hans resurser och som fördelar samhällets bördor solidariskt efter ekonomisk bärkraft. Tan-

ken på en progressiv konsumtionsskatt har under de sista årtiondena förts fram av åtskilliga nationalekonomer. Den sista mer uppmärksammade är den engelska ekonomen Nicholas Kaldor, som i sin bok »An Expenditure Tax» förordat en progressiv skatt på den samlade personliga utgiften. Motiveringen går i huvudsak ut på att sparandet inte bör missgynnas och att lyxkonsumtionen bör bestraffas och att man därigenom skulle kunna förhindra inflation. Författaren har också framlagt vissa riktlinjer för hur en utgiftsskatt skall kunna administreras och framhållit att även om en utgiftsskatt syntes vara svår att tekniskt lösa, föreföll det långt ifrån omöjligt. År 1942 framlade den dåvarande amerikanske finansministern ett förslag om en progressiv konsumtionsskatt, vilket emellertid avvisades på grund av att det ansågs för svårt att administrera.

Syftet med en skatt på utgifter är att inverka på den personliga konsumtionen för att åstadkomma den nödvändiga samhällsekonomiska balansen. Det förefaller motionärerna vara en framkomlig väg att i fråga om fysiska personer införa en kombination av skatt på inkomster och skatt på utgifter för konsumtionsändamål. I fråga om juridiska personer bör däremot såsom nu endast skatt på inkomster förekomma. Denna kombination av inkomst- och utgiftsskatt för fysiska personer får icke i och för sig leda till ökning av det samlade skattetrycket. Genom införande av en utgiftsskatt kan inkomstskatten sänkas i motsvarande grad. Skattetrycket omfördelas så att den, som sparar mera, också får betala lägre skatt, medan den som inte vill avstå från konsumtion av icke nödvändigt slag får betala högre skatt.

Skatten på inkomst borde kunna uttagas enligt samma principer som nu gäller, alltså utgå proportionellt upp till ett visst belopp och därefter progressivt i förhållande till inkomstens stegring. En revidering av de progressiva skalorna blir erforderlig. Skatten på utgifter skulle i princip uttagas endast på sådana utgifter, som går till konsumtion av olika slag. Utgifter för alla slag av investeringar eller för andra ändamål, som ökar landets kapitalresurser, skulle i princip icke utgiftsbeskattas. Då avsikten är att den del av konsumtionen, som kan kallas den »sista konsumtionen», skall drabbas hårdast, bör skatten på utgifterna utgå efter en progressiv skala.

De samhällsekonomiska verkningarna av en sådan omläggning av den statliga beskattningen kan inte i detalj förutses. Starka skäl talar för att de kommer att bli gynnsamma för strävanden att söka hålla samhällsekonomin i balans. Under en inflationskonjunktur bör man genom att höja uttagningsprocenten för utgiftsskatten och sänka uttagningen av inkomstskatten stimulera till ökat sparande och till ökad produktion och därmed bekämpa penningvärdeförsämringen. Under en deflationskonjunktur, då efterfrågan på varor minskar, kunde man genom att sänka uttagningsprocenten på utgiftsskatten stimulera till ökad efterfrågan, så att deflationstrycket minskas. Genom att variera uttagningen av inkomst- respektive utgiftsskatt efter det ekonomiska lägets krav borde en konjunkturutjämn-

nande effekt uppnås. Sin största betydelse bör detta system med kombinerad inkomst- och utgiftsskatt få under tider med inflationstryck.

Skatten på utgifter skulle endast uttagas på personliga utgifter för konsumtionsändamål. Utgifter för investeringar och kostnader i en rörelse samt alla kostnader för inkomsternas förvärvande skulle undantagas. Det kan emellertid övervägas att medge skattefrihet för vissa utgifter av konsumtionskaraktär, nämligen för vad som användes till bosättning.

För att utgiftsskatten skall kunna fastställas till ett riktigt och rättvist belopp är det ofrånkomligt att vederbörande skattebetalare i detalj deklarerar sin förmögenhetsställning vid beskattningsårets början och slut. En redovisning av lånetransaktioner blir nödvändig av den anledningen, att långivarna i annat fall skulle komma att beskattas för de pengar de lånat ut. Vid utformningen av skattesystemet måste hänsyn tas till den enskilde skattebetalarens försörjningsbörda. Problemet torde böra lösas så, att vederbörande får en viss beskattningsfri del av sin inkomst, som motsvarar exempelvis existensminimum, och om han inte har en inkomst, som kommer upp till detta minimum, erhåller hjälp av samhället genom socialförsäkringar.

Vissa utgifter för konsumtionsändamål är av det slag, att de inte bör i sin helhet beskattas under det år de erlagts. Om inköp av s. k. varaktiga konsumtionsvaror, såsom bilar, småbåtar, konstverk, dyrare kläder m. m., skulle beskattas under det år inköpet göres, skulle utgiftsskatten för detta år stiga till en orimlig höjd. Skatten på utgifterna för konsumtion av denna art bör fördelas på ett visst antal år enligt en särskilt redovisad fördelningsplan.

Administrationn av det statliga skattesystemet genom den förordade kombinationen av inkomstskatt och utgiftsskatt kan i vissa avseenden möjligen för den enskilde bli mera komplicerad än vad den för närvarande är. Deklarationsarbetet skulle för den enskilde skattebetalaren bli något mera omfattande än för närvarande, eftersom större omsorg skulle få läggas ner på förmögenhetsdeklarationen. Förändringarna i förmögenhetsställningen skulle nämligen, som tidigare sagts, bli bestämmande för underlaget för utgiftsskatten, medan inkomstdeklarationen liksom nu blir grundvalen för beräkningen av inkomstskatten. För fastställandet av förmögenhetsställningen måste hänsyn tagas inte bara till förmögenhetens förändringar genom konsumtionens inverkan utan också till förändringar, som sker genom värderingar, t. ex. ändringar i aktie- och obligationskurser, i taxeringsvärden på fast egendom, avskrivningar, lagervärderingar m. m. Principiellt innebär detta emellertid inga nyheter, eftersom vi redan i taxeringsförfattningarna har inskrivna regler om värdering av nedskrivna rörelsetillgångar för förmögenhetstaxering. Skattemyndigheternas kontroll av deklARATIONERNA skulle måhända bli mera invecklad än tidigare, men de problem som uppstår därvidlag torde dock utan alltför stora svårigheter kunna lösas. Över huvud taget torde nu gällande regler för deklaration, utdebitering och uppbörd av skatt kunna i huvudsak bibehållas med de mo-

difikationer, som föranledes av uppdelningen i inkomst- och utgiftsskatt. På vilket sätt och i vilken omfattning förändringar i dessa regler blir erforderliga bör bli föremål för utredning.

Utskottet

I de förevarande motionerna hemställs om utredning av möjligheterna att delvis ersätta den nuvarande statliga inkomstskatten med en progressiv skatt på konsumtionsutgifter. Sistnämnda skatteform skulle konstrueras så, att den enskildes konsumtion — utöver vissa med hänsyn till försörjningsbördan undantagna grundbelopp — blir föremål för en progressiv beskattning, som i motsats till den nuvarande inkomstskatten inte skulle träffa sparade belopp. Huvudsyftet med omläggningen är således att få ett sparfrämjande skattesystem som motverkar onödig konsumtion. Ett dylikt skattesystem skulle tillika öka de enskildas villighet till risktagande. Genom möjligheterna att på olika sätt variera trycket av de två beskattningsformerna skulle vidare en viss konjunkturutjämnande effekt kunna uppnås.

De tankar, på vilka den i motionerna skisserade konsumtionsbeskattningen bygger, är ur många synpunkter intresseväckande men kanske främst som ett inlägg i den aktuella debatten om olika möjligheter att främja det enskilda sparandet via beskattningen. Om man genom ett dylikt skattesystem kunde skapa ökad benägenhet hos de enskilda till sparande och samtidigt få till stånd en begränsning av överflödig konsumtion, utan att detta skulle leda till väsentliga olägenheter i andra avseenden, skulle dess införande kunna övervägas.

Den första frågan, som därvid bör besvaras, är om man genom den progressiva utgiftsbeskattningen kan tänkas vinna de nyss angivna fördelarna med avseende å sparandet och konsumtionen. Emellertid är våra kunskaper om beskattningens inverkan på sparvilja och sparförmåga alltjämt så begränsade att varje försök till en allmängiltig bedömning av olika beskattningsåtgärder i detta hänseende måste bli vanskligt. I särskilt hög grad gäller detta den helt oprövade progressiva utgiftsbeskattningen. Det är för övrigt sannolikt att beskattningens inflytande blir olika på skilda former av sparande. Då det gäller sparande för konsumtion i framtiden kommer en progressiv utgiftsskatt att innebära ett uppskov med skattebetalningen till konsumtionstillfället. Under förutsättning att skattenivån inte undergår någon förändring till följd av den uppskjutna konsumtionen innebär detta att vederbörande får möjlighet att göra ett belopp motsvarande skattebeloppet räntebärande en tid. I stort sett torde vid sådant sparande konsumtionsskatten således få samma sparfrämjande verkan som en häremot svarande räntehöjning. Är å andra sidan fråga om sparande, som görs utan att spararen har för avsikt att senare förbruka det sparade beloppet, kommer detta belopp att helt undgå beskattning. Viljan och förmågan till sådant sparande

-- vilket dock torde vara av mindre omfattning genomsnittligt sett — skulle möjligen stimuleras genom det i motionerna avsedda skattesystemet.

Ett krav som bör uppställas på ett skattesystem är att det i rimlig mån tillgodoser de enskildas anspråk på en rättvis och likformig beskattning och inte är ägnat att i alltför hög grad leda till skatteundandragande. Det bör därför fordras att utgiftsbeskattningens utformning blir sådan att möjligheter föreligger att någorlunda exakt fastställa konsumtionens storlek i det enskilda fallet. Rörande möjligheterna härutinnan får utskottet anföra följande.

Till en början är tydligt att svårigheter uppstår redan då det gäller att fastställa vad som är konsumtion. Som motionärerna framhållit måste utgifter för annat än privat konsumtion undantas från beskattningen. Likaså torde det av sociala skäl vara erforderligt att undanta vissa utgifter för privat konsumtion t. ex. för läkarkostnader o. dyl. Härigenom uppkommer svårösta gränsdragningsproblem vid sidan av de vid inkomstbeskattningen föreliggande. Likaså vållar den särbehandling av s. k. varaktiga konsumtionsartiklar (bilar o. d.), som inte torde kunna undvaras, svårigheter i olika hänseenden. För att fastställa storleken av den konsumtion, som skall träffas av beskattningen, torde det knappast vara möjligt att kräva av de skattskyldiga att de skall lämna direkta uppgifter om konsumtionens storlek. Det torde i stället bli nödvändigt att konsumtionens storlek bestämmas på indirekt väg genom att man fastställer hur mycket av den deklarerade inkomsten som sparats under året. Härigenom uppkommer emellertid den olägenheten att en felbedömning i den ena eller andra riktningen av inkomsten får dubbel verkan och föranleder även en för hög eller låg utgiftsbeskattning.

För att få klarhet i den årliga konsumtionens storlek är det vidare nödvändigt att äga kännedom om de årliga förändringarna i förmögenhetshänseende, i princip innefattande även försäljningen av t. ex. inre lösöre. Detta torde förutsätta införandet av en upplysningsplikt från de skattskyldigas sida av vida större omfattning än den nuvarande och därav föranledda vidgade kontrollmöjligheter för taxeringsorganen.

Det torde knappast vara praktiskt möjligt att inlemma en progressiv konsumtionsbeskattning i källskattesystemet, utan man fick antagligen återgå till det tidigare tillämpade förfaringssättet med skattebetalning först efter det taxering skett. Härigenom skulle fördelarna med källskattesystemet delvis gå förlorade.

Som motionärerna påpekat är det inte lämpligt att helt ersätta den nuvarande inkomstbeskattningen med en progressiv utgiftsskatt, utan den bör kombineras med en inkomstbeskattning. Om utgiftsskatten skall få någon verkan bör den träffa — om inte samtliga till statlig inkomstskatt skattskyldiga fysiska personer — så dock en tämligen stor del av dem. Det förhållandet att två så pass omfattande skattesystem skulle förekomma vid sidan av varandra är ägnat att ur olika synpunkter väcka betänkligheter.

Redan den nu gjorda, ingalunda fullständiga uppräknings av olika svår-

lösta problem av praktisk natur ger en antydning om de ökade krav, som en progressiv utgiftsbeskattning skulle ställa på taxeringsorganisationen och de skattskyldiga. Dessa komplikationer torde vara så allvarliga att det enligt utskottets mening är osannolikt att ett system med progressiv konsumtionsbeskattning kan genomföras för något större antal skattskyldiga, om rimliga fordringar på en rättvis och likformig beskattning skall upprätthållas. För utskottet framstår det klart att de fördelar man med någorlunda säkerhet kan antagas nå med en konsumtionsbeskattning inte står i rimlig proportion till de därmed förknippade olägenheterna i olika hänseenden.

Såvitt det gäller att främja sparandet torde det i och för sig inte heller vara självklart att man har större möjligheter att i praktiken nå bättre resultat härvidlag genom en utgiftsbeskattning än genom sparfrämjande åtgärder via nuvarande skattesystem. Det synes i varje fall lämpligt att man i första hand överväger vilka förutsättningar som kan föreligga att via nuvarande skattesystem främja sparandet. Utskottet vill erinra om att riksdagen hos Kungl. Maj:t redan föregående år hemställt om en allsidig och förutsättningslös utredning om lämpligheten och möjligheten av att skattevägen stimulera nysparande och vilka former som därvid borde komma i fråga.

Enligt utskottets uppfattning är det i dagens läge föga sannolikt att de med en progressiv utgiftsbeskattning förenade problemen kan bringas till sin lösning genom den av motionärerna förordade utredningen. Utskottet avstyrker därför det föreliggande motionsyrkandet.

Under återopande av det anförda får utskottet hemställa,

att de likalydande motionerna I: 111 av herrar Bengtson och Nils Theodor Larsson samt II: 129 av herr Nilsson i Tvärålund m. fl. om utredning angående viss omläggning av det statliga skattesystemet icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 20 mars 1958

På bevillningsutskottets vägnar:

EDGAR SJÖDAHL

Närvarande:

från första kammaren: herrar Sjö Dahl, Eriksson, Spetz, Snygg*, Gustaf Elofsson*, Erik Jansson*, Söderquist*, Bengtson, Yngve Nilsson och Hellebladh; samt

från andra kammaren: herrar Sundström, Brandt, Gustafson i Göteborg*, Kärrlander, Vigelsbo, Magnusson i Borås, Christenson i Malmö, Andersson i Essvik, Anderson i Sundsvall och fru Holmqvist.

* Icke närvarit vid justering av betänkandet.

Reservation

av herr *Bengtson*, som ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

I de förevarande motionerna hemställas om utredning av möjligheterna att delvis ersätta den nuvarande inkomstskatten med en progressiv skatt på konsumtionsutgifter. Sistnämnda skatteform skulle konstrueras så, att den enskildes konsumtion med hänsynstagande till försörjningsbördan blir föremål för en progressiv beskattning, som i motsats till den nuvarande inkomstskatten inte skulle träffa sparade belopp. Ett av syftena med omläggningen är således att få ett sparfrämjande skattesystem som motverkar onödig konsumtion. Ett dylikt system skulle tillika öka de enskildas vilja till risktagande. Genom möjligheterna att variera uttagningsprocenten de två beskattningsformerna emellan och därigenom variera förutsättningarna för sparande och konsumtion, skulle vidare en konjunkturutjämnande effekt uppnås.

De tankar, på vilka den i motionen skisserade konsumtionsbeskattningen bygger, är ur många synpunkter intresseväckande inte minst som ett inlägg i den aktuella debatten om olika möjligheter att främja det enskilda sparandet via beskattningen. Om man genom ett dylikt skattesystem kunde skapa ökad benägenhet hos de enskilda till sparande och samtidigt få till stånd en begränsning av överflödig konsumtion, utan att detta skulle leda till väsentliga olägenheter i andra avseenden, skulle dess införande kunna allvarligt övervägas.

Den första frågan, som därvid bör besvaras, är om man genom den progressiva utgiftsbeskattningen kan tänkas vinna de nyss angivna fördelarna med avseende på sparande och konsumtion. Våra kunskaper om beskattningens inverkan på sparvilja och sparförmåga är emellertid allttjämt begränsade, varför olika beskattningsåtgärders inverkan i detta hänseende är svårbedömda. Viljan och förmågan till sparande skulle sannolikt stimuleras genom det i motionen avsedda skattesystemet.

Ett krav som bör uppställas på ett skattesystem är att det i rimlig mån tillgodoser de enskildas anspråk på en rättvis och likformig beskattning och inte är ägnat att i alltför hög grad leda till skatteundandragande. Det bör därför fordras att utgiftsbeskattningens utformning blir sådan att möjligheter föreligger att någorlunda exakt fastställa konsumtionens storlek i det enskilda fallet. Rörande möjligheterna härutinnan får utskottet anföra följande.

Det är tydligt att svårigheter kommer att uppstå när det gäller att fastställa den totala konsumtionen för en skattskyldig. När det gäller att fastställa vad som är konsumtion, driftkostnad eller kostnad för inkomstens förvärvande finns redan taxeringsteknisk erfarenhet och tradition som inte i princip torde avvika från principerna i det föreslagna skattesystemet. Det

torde heller inte vara påkallat att av sociala eller andra skäl anlägga andra synpunkter på avdragsgilla utgifter än vad som gäller för inkomstbeskattningen. Formen för inkomstbeskattningen torde i stort sett kunna bibehållas oförändrad. Kostnaderna för vissa dyrare s. k. varaktiga konsumtionsartiklar såsom bilar o. d. torde behöva fördelas på flera år genom fördelningsplaner eller om pengarna till sådana utgifter sparats under tidigare år genom att en engångsskatt erlades för det sparade beloppet som svarade mot den skattesats, som var aktuell under de år sparandet skedde.

För att fastställa den konsumtion som skall träffas av beskattning, torde det knappast vara möjligt att kräva av de skattskyldiga att de skall lämna direkta uppgifter om konsumtionens storlek. Det torde i stället bli nödvändigt att den bestämmas på indirekt väg genom att man fastställer hur stor del av inkomsten som sparats under året. För att få klarhet härutinnan är det nödvändigt äga kännedom om de årliga förändringarna i förmögenhets-hänseende genom en noggrann förmögenhetsuppställning. Då det ligger i deklaratens uppenbara intresse att påvisa förmögenhetsförändringarna torde den mera omfattande upplysningsplikten i detta avseende inte vara så betungande som man under nuvarande förhållanden föreställer sig.

Det torde vidare vara praktiskt möjligt att inlemma en progressiv konsumtionsbeskattning i källskattesystemet eftersom ju konsumtionsutgifterna mestadels står i viss proportion till inkomsterna. I de fall då större avvikelser förekom kunde dessa sannolikt förutses med ungefär lika stor säkerhet som det är möjligt förutse förändringar av inkomsterna.

Det är uppenbart att frågan om införandet av en progressiv konsumtionsbeskattning som komplement till vår nuvarande inkomstskatt i syfte att stimulera sparandet, begränsa överflödig konsumtion och genom att variera uttagsprocenten göra skattesystemet ekonomiskt verksamt skulle medföra många nya problem. Huruvida arten och svårighetsgraden är sådan att det föreslagna skattesystemet är genomförbart är ännu helt outrett. Enligt utskottets mening är det i dagens läge nödvändigt att finna nya vägar till lösningar på de många nya problem som det moderna samhället uppvisar. Utskottet har den uppfattningen att det är påkallat att de med en progressiv konsumtionsbeskattning förenade problemen kan bringas till ett klarläggande genom den av motionärerna förordade utredningen. Utskottet biträder därför det föreliggande motionsyrkandet.

Under återopande av det anförda får utskottet hemställa,

att riksdagen måtte med bifall till de likalydande motionerna I: 111 av herrar Bengtson och Nils Theodor Larsson samt II: 129 av herr Nilsson i Tvärälund m. fl. i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en allsidig och förutsättningslös utredning angående omläggning av det statliga skattesystemet på så sätt att fysiska personer skall erlägga dels skatt på inkomst och dels skatt på utgift.