

Nr 129

Av herr Nilsson i Tvärålund m. fl., om utredning angående viss omläggning av det statliga skattesystemet.

Sparandets betydelse för det ekonomiska framåtskridandet står klar för alla. Produktionen tenderar att bli alltmer kapitalkrävande, och nödvändigheten av att spara en allt större andel av nationalinkomsten blir av denna anledning starkare än förut. Om vårt land skall kunna hålla jämna steg med övriga högt utvecklade industriländer i fråga om den ekonomiska framstegstakten, fordras större investeringar i produktiva ändamål än vad som nu är fallet, inte minst investeringar i kraftförsörjning, vägar, undervisning och forskning.

Den ekonomiska politik som förts har inte kunnat helt skapa stabilitet i penningvärdet eller i tillräcklig utsträckning öka sparandelen av nationalinkomsten, vilka två företeelser är ömsesidigt beroende av varandra. I detta läge kan man fråga sig, om de medel, som traditionellt användes i den ekonomiska politiken, är lämpliga för vårt moderna samhälle. De enorma tekniska framstegen och det mycket rikt utvecklade organisationsväsendet har redan omändrat och kommer än mer i framtiden att omändra samhällets struktur. Både målsättning och medel för den ekonomiska politiken måste anpassas efter denna strukturförändring.

De medel, som använts för att bekämpa inflationen och bevara penningvärdet, har varit räntehöjningar, kreditrestriktioner, skatt på investeringar, punktbeskattning av vissa konsumtionsvaror m. m. Även den direkta statliga beskattningen har använts i samma syfte. Räntan är det gamla klassiska medlet för att styra konjunkturen och bevara penningvärdet. Tidigare, i ett tekniskt och ekonomiskt mindre komplicerat samhälle än våra dagars, användes räntan ensam för detta syfte utan att kompletterande åtgärder behövde vidtagas. Utvecklingen har visat en tendens hos storföretagen till en allt mer ökad självfinansiering, och löntagarnas organisationer har allt mera kraftfullt kunnat påverka lönesättning och därigenom även prisutveckling. Räntan kan bl. a. på grund av dessa förhållanden inte längre tjänstgöra som något universalmedel i den ekonomiska politiken. Räntans primära funktion i det ekonomiska livet är att utgöra priset på kapital, och denna funktion har inte förändrats genom den moderna utvecklingen. Ett relativt högt ränteläge utgör å ena sidan stimulans till ökat sparande. Å andra sidan får en hög ränta följdverkningar, som fördyrar produktionen. Företagarna

strävar i det läget efter kompensation för de stegrade produktionskostnaderna genom högre priser, och löntagarna å sin sida söker eliminera de högre priserna genom krav på höjda löner och andra förmåner. Huruvida det också blir möjligt att göra verklighet av dessa kompensationskrav beror på ett flertal olika faktorer, som är svåra att bedöma på förhand. Verkningarna av en räntehöjning blir fördenskull också svåra att på förhand beräkna. Men faktum kvarstår att den åtminstone på kort sikt fördyrar produktionen och träffar de företag eller enskilda personer hårdare, som icke är självförsörjande i fråga om kapital och allmänt sett ekonomiskt svagare än dem som har en god egen kapitalförsörjning. Räntevapnet slår med andra ord blint.

Kreditrestriktioner kan användas för att hålla räntan nere men verkar ibland så, att de förhindrar mycket önskvärda investeringar och rationaliseringar i produktionen. Liksom räntan drabbar blint och ibland kommer i konflikt med de socialpolitiska målsättningarna kan också kreditrestriktionerna drabba blint och förhindra räntabla investeringar, som skulle ha kunnat leda till en produktionsökning och bättre balans mellan tillgång och efterfrågan på varumarknaden.

Skatt eller avgift på investeringar samt höjning av den direkta företagsbeskattningen framkallar från företagarnas sida samma kompensationssträvanden som räntehöjningarna. Bibehålles en investeringsavgift för länge framträder en tendens hos företagarna att räkna in denna som ett normalt led i produktionskostnaderna med en bestående prishöjning på varorna som följd.

Samtliga som vapen mot inflationen använda penning- och finanspolitiska medel har enligt vår mening ett stort grundfel. De riktar sig i första hand mot produktionen och de krafter som underbygger den stigande produktion, som vid en inflation skall tillfredsställa den ökade efterfrågan. När denna inte kan tillfredsställas ökar inflationspsykosen och efterfrågan på varor och tjänster. Priset stiger med dyrare levnadskostnader som följd, vilket i sin tur utlöser kompensationskrav från konsumenterna. De berörda konjunkturvapnen, som är avsedda att förhindra överkonsumtion, träffar denna endast indirekt och först i andra hand. Sannolikt kunde en kombination av regleringar och ränta verka betydligt mera effektivt, om politikerna kunde finna en gemensam nämnare i avvägningen mellan de olika åtgärderna, däri även inbegripet skattepolitiken. En sådan enighet har inte varit möjlig att uppnå hittills, och möjligheterna härtill torde vara begränsade även i framtiden. Vid bedömningen av avvägningen mellan ränte-, kredit- och skattepolitiska åtgärder kommer man i konflikt med såväl sociala målsättningar som rättvise- och kompensationskrav, för vilka politiska och fackliga

sammanslutningar inte vill lämna berörda medborgare i sticket. När således verkan av den ena åtgärden mer eller mindre neutraliseras av den andra måste det samlade resultatet bli lidande därpå.

Liksom i fråga om kredit- och räntepolitiken träffar även skattepolitiken produktionen och dess drivfjädrar. Detta förhållande är särskilt utpräglat i vårt land med en relativt hög direkt inkomstskatt och jämförelsevis låga indirekta skatter och socialavgifter. Beskattningen är så avvägd att den träffar arbetsinsatsen och särskilt hårt den sista nyskapande arbetsinsatsen. Eftersom de första pengarna av inkomsten användes till de primära och livsnödvändiga utgifterna och pengarna mot slutet av inkomsten förbrukas till de mera sekundära behoven blir det de sista pengarna av inkomsten som sparas. Det är dessa sista pengar progressionen och marginalskatten träffar hårdast. Progressiviteten är motiverad mot bakgrunden av en solidarisk samhällssyn att bördorna skall bäras efter ekonomisk bärkraft. Denna syn är nu allmänt omfattad. Dock torde den meningen vara ganska utberdd att inkomstskatten och dess progressivitet nu nått ett läge, som inte utan skadeverkningar kan överskridas. Alla är säkert ense om att en skattesänkning vore önskvärd men torde av statsfinansiella skäl i år vara utesluten. En sänkning av uttagningsprocenten för den statliga inkomstskatten skulle sannolikt inte heller ha varit av större värde ur sparfrämjande synpunkt. Det nuvarande skattesystemet verkar inte, som tidigare framhållits, sparfrämjande utan snarare i motsatt riktning. Systemet är inte uppbyggt med tanke på att det skall främja sparandet utan utformat efter en social värdering av medborgarnas ekonomiska bärkraft. Ingen torde väl vilja avskaffa principen om skatt efter bärkraft, men med fasthållande av denna princip bör skattesystemet omläggas på ett sådant sätt att det kommer att verka klart sparstimulerande.

Tiden borde nu vara inne att pröva möjligheterna att omlägga det statliga skattesystemet i den riktning, som här ovan antytts.

I den samhällsekonomiska debatten hävdas, att staten har ansvaret för penningvärdet. Den första konsekvensen av denna uppfattning blir den, att statsmakterna måste erhålla effektiva medel för att bevara penningvärdet, och den andra konsekvensen blir, att medborgarna måste bära de bördor, som kampen mot inflationen kan komma att pålägga dem. Vi 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. Skattesystemet borde få be-

tydelse för att styra konjunkturen utan att, såsom sker i totalitära stater, åsidosätta individens frihet och personliga integritet.

Vi vill konstatera, att det demokratiska samhället saknat och alltjämt saknar tillräckligt användbara och för sitt ändamål väl lämpade verktyg i statsmaktens händer för den ekonomiska politiken, som tillgodoser dels det från demokratisk synpunkt oeftergivliga kravet på individens frihet och dels sociala rättvisehänsyn. Det saknar verktyg, som utan uppslitande politiska strider kan användas för att reglera fördelningen mellan konsumtion och sparande. Den ekonomiska politiken i ett demokratiskt samhälle bör få till sitt förfogande medel, som dels rent allmänt stimulerar viljan att spara och dels särskilt avskräcker från den "sista" konsumtionen, d. v. s. vad man skulle kunna kalla lyxkonsumtion. Denna torde vara den verkliga boven i inflationsdramat. För att människorna skall kunna avhållas från denna konsumtion måste den vara den dyraste formen av all konsumtion. Enligt vår mening bör en progressiv beskattning av konsumtionsutgifterna kunna bli ett sådant tillbakahållande medel i fråga om lyxkonsumtion.

Tanken på en progressiv konsumtionsskatt har under de sista årtiondena förts fram av åtskilliga nationalekonomer. Den sista mer uppmärksammade är den engelske ekonomen Nicholas Kaldor, som i sin bok "An Expenditure Tax" förordar 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. Han framhåller att även om en utgiftsskatt synes vara svår att tekniskt lösa, förefaller det långt ifrån omöjligt.

1942 framlade den dåvarande amerikanske finansministern Morgenthau ett förslag till kongressen om en progressiv konsumtionsskatt. Han ansåg att utgiftsskatten skulle kunna administreras inom ramen för inkomstskatten. Motiveringen var att åstadkomma en "global" ransonerings av resurserna och att skaffa pengar till krigskostnaderna. Förslaget avvisades emellertid på grund av att det ansågs för krångligt att administrera.

Frågan om en progressiv beskattning av utgifterna diskuteras nu allt oftare även i vårt land. Statsmakterna har, som tidigare nämnts, under de senaste åren försökt finna olika vägar att lösa problemet med överkonsumtion. De har emellertid inte undersökt den utväg, som möjligen kan yppa sig i en progressiv konsumtionsbeskattning.

I betänkandet om "Balanserad Expansion" tar den s. k. långtidsutredningen upp frågan i resonemanget om hur man på olika vägar kan åstad-

komma en förskjutning av skattetrycket från sparande till konsumtion och yttrar bl. a.: "För det tredje finns, åtminstone i princip, den möjligheten att helt eller delvis ersätta den direkta skatten på inkomster med en skatt på konsumtionsutgifterna." I fortsättningen framhålles: "Fördelen av att spara i stället för att konsumera kan därigenom marginellt göras mycket stor." Kommittén utvecklar därefter inte vidare något resonemang i saken. En granskning av detta problemkomplex ingick ju inte heller i direktiven. Under år 1957 kan man i yttranden över olika frågor skymta ett stigande intresse för en beskattning av konsumtionen, och en del nämner att den bör vara progressiv. I och för sig är det naturligt att vårt land försöker finna nya lösningar på de nya problem och de förändrade förhållanden den nya tiden haft i följe, inte minst på det ekonomiska området. Detta i all synnerhet som de hittills praktiserade problemlösningarna inte visar sig hålla måttet.

Syftet med vår tanke om skatt på utgifter är att inverka på den personliga konsumtionen för att åstadkomma den nödvändiga samhällsekonomiska balansen. Det förefaller 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 således såsom nu sker 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 utgiftsskatt kan inkomstskatten sänkas i motsvarande grad. Skattetrycket omfördelas så att den, som sparar mera, också får betala lägre skatt, medan den som icke 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 vi kallat den "sista konsumtionen" skall drabbas hårdast, är det givet att skatten på utgifterna måste utgå efter en progressiv skala.

De samhällsekonomiska verkningarna av en sådan omfägning av den statliga beskattningen, som här antytts, kan man givetvis inte i detalj på förhand förutse. Starka skäl talar för att de kommer att bli gynnsamma för strävandena att söka hålla samhällsekonomin i balans. Under en inflationskonjunktur bör man genom att höja uttagningsprocenten

ten 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 konjunkturutjämnande effekt uppnås. Sin största betydelse bör detta system med kombinerad inkomst- och utgiftsskatt få under tider med inflationstryck. I det moderna samhället med full sysselsättning synes inflationskonjunkturen bli regel och deflationskonjunkturen undantag. Vid en inflationistisk utveckling inom samhällsekonomin är minskad konsumtion och ökat sparande av avgörande betydelse i kampen för penningvärdets bevarande. En progressiv utgiftsskatt premierar sparandet och verkar således återhållande på tendenserna att snabbt förbruka inkomsterna. Den bör således bli ett verksamt medel att bekämpa inflationen. De åtgärder, som hittills från samhällets sida har vidtagits för att stärka sparviljan, har varit föga effektiva. Genom en sådan omläggning av skattesystemet, som här förordats, skulle en verkligt sparvänlig politik sättas i system. Denna bör kunna leda till en sådan ökning av tillgångarna på kapitalmarknaden, att tanken på en totalbalansering av statsbudgeten inte får samma aktualitet som tidigare. Genom den s. k. totalbalanseringen av statsbudgeten strävar ju staten efter att minska sitt eget upplåningsbehov och därigenom lätta kreditmarknaden för de privata eller kommunala lånesökarna. Erfarenheten har visat, att det är mycket svårt att få till stånd en totalbalansering, och ännu svårare torde det vara att uppnå politisk enighet om en sådan. Det förefaller bli vida lättare att uppnå enighet om att variera uttagningsprocenten mellan inkomst- och utgiftsskatten. Givetvis kommer det att stå strid om den totala skattebördans storlek och om avvägningen av progressiviteten, men detta behöver inte nämnvärt beröra av det ekonomiska läget motiverade avvägningar mellan inkomst- och utgiftsskatten.

Skatten på utgifter skulle såsom tidigare framhållits endast uttagas på personliga utgifter för konsumtionsändamål. Utgifter för investeringar och kostnader i en rörelse samt alla kostnader för inkomsternas förvärvande skulle undantagas. Den utgiftssumma, som sedan återstår, skulle i princip utgöra nettoutgiften för konsumtionsändamål, som skall beskattas. Det kan emellertid övervägas att medge skattefrihet för vissa utgifter av konsumtionskaraktär. Vi tänker särskilt på medel, som användes för bosättning. Om skattefrihet för sådana utgifter beviljades, skulle detta säkerligen vara en sporre för ungdom att lägga undan pengar

under den tid, då de har relativt goda inkomster utan motsvarande nödvändiga utgifter i större omfattning, för att senare bilda ett eget hem.

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. Förändringen i denna ger besked om hur mycket av inkomsten som förbrukats för konsumtion. Nu gällande bestämmelser för förmögenhetsbeskattning, inklusive kvarlåtenskaps-, arvs- och gåvoskatt, lämnar förbrukning av förmögenhet obeskattad. En person kan förbruka sitt kapital för konsumtionsändamål och därigenom öka trycket på andras sparande och produktion utan att detta medför några konsekvenser i beskattningshänseende. En konsumtion, finansierad på detta sätt, kan knappast anses ekonomiskt motiverad. Genom den föreslagna skatten på utgifter skulle en dylik förtäring av kapital komma att beskattas. Ett eventuellt införande av utgiftsskatt torde medföra, att nu gällande regler för arvs-, gåvo-, vinst- och förmögenhetsbeskattning överses.

En redovisning av lånetransaktioner blir nödvändig av den anledningen, att långivarna i annat fall skulle komma att beskattas för de pengar de lånat ut. Ett givet lån är ju en fordran och kan vara en förmögenhetsomflyttning eller sparad kapital.

Vid utformningen av ett skattesystem måste hänsyn alltid tas till den enskilde skattebetalarens försörjningsbörda. En omläggning av den statliga beskattningen, enligt det system som här skisserats, måste givetvis också uppmärksamma detta problem. Det är uppenbart, att en utgiftsskatt kan drabba skattebetalare med stor försörjningsbörda och relativt låga inkomster mycket hårdare än skattebetalare med liten försörjningsbörda och relativt höga inkomster. Att här söka skipa rättvisa genom att medge ett bottenavdrag i fråga om utgiftsskatten skulle icke bli tillfredsställande, emedan skattebetalare av den förstnämnda typen icke skulle kunna tillgodogöra sig ett sådant avdrag. Hans inkomster kan måhända icke komma upp till ett belopp, som motsvarar avdraget. Problemet torde vid en omläggning av skattesystemet enligt de skisserade riktlinjerna böra lösas så, att vederbörande får en beskattningsfri viss 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. Denna metod tillämpas ju redan nu, och omläggningen av skattesystemet skulle alltså inte medföra några förändringar i detta hänseende.

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 kunna fördelas på ett visst antal år enligt en särskilt redovisad fördelningsplan.

Administrationn av det statliga skattesystemet genom den här 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 modifieringar, som föranledes av uppdelningen i inkomst- och utgiftsskatt. På vilket sätt och i vilken omfattning förändringar i dessa regler blir erforderliga bör undersökas i den utredning rörande omläggningen av skattesystemet som vi i denna motion föreslår.

Sammanfattningsvis vill vi framhålla, att det föreslagna skattesystemet skulle ge möjligheter att upprätthålla den samhällsekonomiska balansen, i den mån konjunkturutvecklingen kan påverkas genom inhemska åtgärder, stimulera sparviljan och därmed gynnsamt påverka kapitalbildningen.

Det bör understrykas, att en ökad tillgång på kapital leder till sänkning av priset på detta, d. v. s. till ett lägre ränteläge, vilket ju också är gynnsamt för produktionens utveckling. Genom en sådan kombinerad beskattning skulle det bli möjligt att väsentligt sänka inkomstskatten totalt och lika väsentligt mildra den nuvarande starka progressiviteten, som i vissa avseenden förhindrar ett effektivt utnyttjande av produktionsresurserna. Utgiftsskatten borde genom sin konstruktion verka åter-

hållande på icke nödvändig konsumtion och skulle således främja sparandet och därmed produktionen.

De medel, som hittills använts för att bekämpa inflationen, har icke visat sig tillräckligt effektiva, säkerligen främst på grund därav att de i första hand riktat sig mot produktionen. Nya medel borde fördensskull försökas. Enligt vår mening bör en utgiftsskatt med den principiella konstruktion, som här angivits, kunna vara ett alternativ eller komplement till de medel, som hittills använts i den ekonomiska politiken.

Genom olika samhällliga åtgärder, varom de politiska partierna i stort sett varit ense, har många tidigare framträdande sparmål delvis förlorat i betydelse. Det är emellertid angeläget, att enskilda människor liksom hittills underbygger den framtida utvecklingen genom ett tillräckligt stort personligt sparande. Detta problem understrykes av den s. k. Åsbrinkska pensionskommittén i dess i dagarna framlagda betänkande. Vi är helt införstådda med att stora administrativa svårigheter kan uppstå vid en utgiftsbeskattning. Vi tror dock inte, att de är av den storleksordningen, att de bör avskräcka statsmakterna från att ens försöka klarlägga dem. Huruvida det här förordade beskattningssystemet är genomförbart eller icke, kan ingen i dag uttala sig om, eftersom hithörande problem inte blivit klarlagda och belysta. Frågan om möjligheterna av ett sådant system och utformningen av detsamma bör därför bli föremål för utredning.

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställer vi,

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 denna motion, samt att vid utredningen hänsyn skall tagas till de synpunkter, som anförts i motionen.

Stockholm den 24 januari 1958

Jan-Ivan Nilsson
i Tvärålund

Karl Björkänge

Fritz Börjesson

Einar Gustafsson
i Kårby