

Nr 36.

Bevillningsutskottets betänkande i anledning av väckta motioner om utredning angående det gällande skattesystemets verkningar i vissa avseenden.

I de inom riksdagen väckta, till bevillningsutskottet hänvisade likalydande motionerna I: 116 av herr *Domö* m. fl. och II: 195 av herr *Falla* m. fl. har hemställts, att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t an hålla, att en utredning rörande det gällande skattesystemets verkningar i de avseenden som i motionerna berörts måtte skyndsamt igångsättas ävensom att utredningens resultat och de förslag, som av utredningen föranledas, måtte föreläggas riksdagen.

Beträffande motiveringen för det i motionerna framställda yrkandet får utskottet, i den mån redogörelse härför ej lämnas i det följande, hänvisa till motionen I: 116.

Den av 1947 års riksdag beslutade omläggningen av den direkta statsbeskattningen innebar bl. a. följande. Med avseende å skattesystemets konstruktion skedde den ändringen, att den dittills gällande kombinerade inkomst- och förmögenhetsbeskattningen särskildes i två från varandra helt fristående skatter, en inkomstskatt och en förmögenhetsskatt. Genom antagandet av förordningarna om statlig inkomstskatt och om statlig förmögenhetsskatt upphävdes förordningarna om statlig inkomst- och förmögenhetsskatt samt om särskild skatt å förmögenhet, varjämte den under de senare åren uttagna värnsskatten, som inarbetats i de nya skatteskalorna, avskaffades.

Inkomstbeskattningen av fysiska personer sker enligt det nya skattesystemet liksom enligt det förutvarande efter en progressiv skala. Medan skatten enligt förordningen om statlig inkomst- och förmögenhetsskatt bestod av en rörlig botten skatt och en fast tilläggsskatt, är den statliga inkomstskatten i sin helhet rörlig, dock med en begränsning av rörligheten så till vida att skatten icke i något inkomstskikt må överstiga 70 procent av inkomsten i detta skikt.

Den statliga inkomstskatten för juridiska personer utformades såsom en fast, proportionell skatt med för olika slag av juridiska personer bestämda procentsatser. I jämförelse med tidigare skattesatser, med hänsyn jämväl tagen till värnsskatten, inneburo de nya en höjning för bl. a. svenska aktiebolag från 32 till 40 procent av den beskattningsbara inkomsten.

För svenska ekonomiska föreningar och vissa andra juridiska personer bibehölls däremot skattesatsen vid tidigare gällande 32 procent.

Beträffande förmögenhetsbeskattningen enligt det nya skattesystemet gäller att fysisk person är befriad från skattskyldighet till statlig förmögenhetsskatt, i den mån den beskattningsbara förmögenheten icke överstiger 30 000 kronor. Skatteskalan för förmögenheter över nämnda belopp utformades såsom en fast, progressiv skiktsskala med skattesatser från 6 till 18 promille. Liksom tidigare finnes en särskild reduktionsregel för de fall, då inkomsten är låg i förhållande till den skattepliktiga förmögenheten. Denna regel innebär, att, därest för fysisk person eller oskift dödsbo den skattepliktiga förmögenheten överstiger 30 gånger den till statlig inkomstskatt fastställda sammanräknade nettoinkomsten, den beskattningsbara förmögenheten skall utgöra ett belopp, motsvarande 30 gånger den sammanräknade nettoinkomsten, dock lägst 50 procent av den skattepliktiga förmögenheten. Av de juridiska personer, som varit underkastade förmögenhetsskatt genom den kombinerade inkomst- och förmögenhetsskatten, undantogs från skattskyldighet ekonomiska föreningar. Förmögenhetsskatten för juridiska personer gjordes proportionell och bestämdes till 1,5 promille av den beskattningsbara förmögenheten om och i den mån densamma överstiger 5 000 kronor.

Två förordningar om begränsning i vissa fall av skatt antogs, av vilka den ena enbart hänför sig till på grund av 1948 års taxering utgående skatter, under det att den andra gäller tills vidare från och med den 1 januari 1949. Enligt den senare förordningen äger fysisk person eller oskift dödsbo erhålla avkortning eller restitution av skatt med det belopp, varmed den skattskyldige på grund av taxering för visst taxeringsår påfordrat statlig inkomstskatt och förmögenhetsskatt samt allmän kommunalskatt, landstingsmedel och tingshusmedel sammanlagt överstiga 80 procent av den för honom samma år enligt förordningen om statlig inkomstskatt taxerade inkomsten ökad med vid taxeringen medgivet avdrag för allmänna skatter, dock att avkortningen och restitutionen sammanlagt icke må överstiga den statliga inkomstskatten.

I de förevarande motionerna har erinrats om det mycket starka motstånd, som vid den av 1947 års riksdag genomförda omläggningen av den direkta beskattningen restes av en betydande minoritet inom riksdagen och som riktades bl. a. mot skärpningarna av förmögenhets- och bolagsbeskattningen. Motionärerna hade därvid uttalat den uppfattningen, att skatteskärpningarna skulle drabba den produktiva företagsamheten på ett menligt sätt samt komma att motverka utvecklingen av det riskvilliga och i produktionens tjänst arbetande kapitalet. Detta skulle leda till att den nödvändiga produktivitetshöjningen hämmades, vilket i sin tur skulle vara ägnat att främja en utveckling i inflatorisk riktning. Vidare hade framhållits, att de framlagda skatteförslagen grundade sig på ett ytterst bristfälligt utredningsmaterial, som icke gäve erforderlig ledning för bedöman-

det av det ifrågasatta skattesystemets inverkan i framtiden på samhällsstrukturen och det ekonomiska livet i vårt land.

De sålunda uttalade farhågorna hade efter genomförandet av 1947 års skatteförslag icke skingrats utan efter hand blivit allt starkare. Till detta hade bidragit dels vissa av motionärerna företagna, i en bilaga till motionen närmare belysta utredningar rörande de nuvarande skatternas tyngd och verkningar, dels den allvarliga ekonomiska kris, vari vårt land numera befunne sig.

Dessa synpunkter utgjorde enligt motionärernas mening en saklig motivering för att redan nu företaga justeringar av sådana nu gällande skattesatser, som vore särskilt ägnade att verka främjande å konsumtionen och sålunda direkt sparhämmande. Förmögenhetsskatten hade fått en sådan tyngd att den i många lägen direkt omöjliggjorde ett fortsatt sparande. Emellertid syntes ett fastställande av nya skattesatser icke böra ske utan att detsamma föregåtts av en förutsättningslös, allsidig utredning. Motionärerna erinrade om det uppdrag, som 1944 års allmänna skattekommitté erhållit. I direktiven hade finansministern anfört bl. a., att för erhållande av en fullständig bild av den förda finanspolitikens inverkan på inkomstfördelningen krävdes en utredning, som utvisade, hur utvecklingen av olika utgiftsposter på budgeten genom sina direkta och indirekta återverkningar på inkomstbildningen modifierat den direkta effekten av beskattningen. Statistiskt saknades möjligheter icke endast att genomföra en sådan undersökning utan även att verkställa en likaledes önskvärd utredning rörande företagsbeskattningens incidens och skattepolitikens indirekta återverkningar, bl. a. genom förmedling av förändringar i sparande och kapitalbildning. De senast berörda frågorna förtjänade att såvitt möjligt utredas dels ur synpunkten, hur skattepolitiken kunde eller borde anpassas efter den ekonomiska politikens allmänna inriktning närmast med tanke på efterkrigstiden, dels med hänsyn till förekomsten av inadvartenser i skattereglernas utformning, som i särskilda fall ledde till en måhända icke avsedd belastning eller skattelättnad. Vid denna undersökning borde prövas exempelvis den s. k. marginalbeskattningens storlek och möjliga verkningar vid skilda inkomsttyper. Särskild uppmärksamhet borde ägnas beskattningen av riskbärande inkomster samt av riskbärande kapital.

De sålunda anbefallda undersökningarna rörande beskattningens verkningar hade icke i någon mån kommit till stånd.

Finansministern uttalade vid den år 1947 förda skattediskussionen såsom sin uppfattning, att vad som anförts rörande skatteskärpningarnas skadliga verkningar för sparsamhet, företagsamhet och andra välståndsskapande krafter i allt väsentligt saknade grund. Motionärerna hade icke kunnat finna, att han anfört några bärande skäl för denna sin uppfattning. Finansministern hade vidare själv framhållit, att, om starka skäl av allmänt ekonomisk natur kunnat andragas mot den genomförda skattefördelningen, anledning funnits att tveka om dess genomförande. Han hade även uttalat, att en utjämning skattevägen av de ekonomiska förhållan-

dena icke finge ske på ett sådant sätt och skatterna icke finge användas på ett sådant sätt all det skadade det ekonomiska livet och därigenom minskade den kaka som sedan skulle delas. Detta vore emellertid vad motionärerna och många med dem nu befarade, och det vore i detta läge ett hela vårt folks intresse att på otvetydigast möjliga sätt få avgjort, vilken av de två mot varandra stående uppfattningarna om det gällande skattesystemets verkningar, som vore i överensstämmelse med verkligheten.

Omfattningen av den i motionerna förordade utredningen vore sålunda i huvudsak angiven i direktiven till 1944 års allmänna skattekommitté. Vissa andra spørsmål förefunnes därjämte, vilka påkallade uppmärksamhet. Då förmögenhetsskatten uttages efter så höga skattesatser som de nuvarande vore det av mycket stor betydelse att skattens underlag bleve bestämt på ett riktigt sätt. Motionärerna hänvisade till 1936 års bevillningsutskotts betänkande nr 46, vari utskottet bl. a. uttalat, att det bleve nödvändigt att vid en eventuell skärpning av förmögenhetsskatten taga under omprövning, huruvida icke då gällande bestämmelser om beräkning av den skattepliktiga förmögenheten borde göras till föremål för revision.

I fråga om förmögenhetsbeskattning vore det nödvändigt att söka göra klart för sig vad som vore den verkliga skillnaden i ekonomisk ställning mellan den som hade kapital och den som endast hade inkomst, t. ex. av tjänst, vilket spørsmål borde övervägas i detta sammanhang. Förmögenhetsskattens utformning aktualiserade även frågan om vilka inkomst- och förmögenhetsgrupper som framför allt bidroge till nybildningen av kapital. För att en utredning härom skulle bli i möjligaste mån vägledande, borde den omfatta även tiden före 1948.

I direktiven till allmänna skattekommittén talades om jämkningar eller kompletterande föreskrifter av den typ, varpå gällande spärregler erbjöde exempel. Enligt uttalande av finansministern vid 1947 års riksdag finge 80-procentregeln betraktas som ett provisorium. Vid den sålunda ifrågasatta undersökningen syntes även den vid förmögenhetsbeskattningen gällande reduktionsregeln böra omprövas.

Tidigare hade samma skattesatser gällt för aktiebolag och ekonomiska föreningar. Såväl statsskatteberedningen som finansministern förutsatte, att en sådan jämställdhet skulle råda även i försättningen, ehuru en viss höjning av skattesatsen hade förslagits. Riksdagen höjde emellertid endast skattesatsen för aktiebolag. Denna omotiverade höjning tillskapade en icke önskvärd skillnad mellan de nämnda företagsformerna. Detta förhållande komme otvivelaktigt att i fortsättningen inverka på valet av verksamhetsform liksom på konkurrensmöjligheterna mellan de båda slagen av företag. Det vore angeläget att utredningen beaktade tendenserna i detta avseende och undersökte möjligheterna att återinföra likställighet i beskattningshänseende mellan aktiebolag och ekonomiska föreningar genom en sänkning av bolagsskatten.

Motionärerna föreslogo slutligen, att utredningen måtte omfatta frågan, i vad mån den höga beskattningen motverkade en önskvärd inriktning av

kapitalrörelserna mellan vårt land och utlandet samt i vad mån investeringar eller utgifter av omkostnadskaraktär företoges, som vore olämpliga ur allmänt ekonomisk synpunkt men motiverade, om hänsyn toges till deras verkningar i skattehänseende. Man vore därmed inne på frågan, huruvida »skattetänkandet» blivit en dominerande faktor i vårt ekonomiska liv och följaktligen en faktor, som vore ägnad att snedvrida detta.

Motionärerna saknade anledning att ingå på frågan, huruvida en utredning rörande vårt skattesystem och dess verkningar skulle omhändervas av 1944 års allmänna skattekommitté, men ville framhålla önskvärdheten av att de rent ekonomiska spörsmålen utreddes under åtminstone samverkan med konjunkturinstitutet.

Utskottet. I de ifrågavarande motionerna har yrkats skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om en utredning rörande det gällande skattesystemets verkningar i vissa avseenden, som i motionerna närmare angivits. Bland de spörsmål, som vid denna utredning borde upptagas till behandling, ha i motionerna nämnts förmögenhetsbeskattningen samt beskattningen av aktiebolag och ekonomiska föreningar.

Det nu gällande systemet för den statliga beskattningen av inkomst och förmögenhet antogs av föregående års riksdag och trädde i tillämpning från och med innevarande års ingång. Detta system innebär i åtskilliga hänseenden betydelsefulla förändringar i jämförelse med det förutvarande skattesystemet. Utskottet vill icke bestrida, att med hänsyn härtill en närmare belysning av det nya skattesystemets verkningar för vårt ekonomiska liv skulle kunna anses önskvärd. Nu förefintliga möjligheter till ett bedömande av dessa verkningar äro nämligen icke stora. Om det låter sig göra att genom en utredning vinna ökad kunskap härutinnan, skulle detta uppenbarligen vara av stort intresse. I den mån med motionerna kan ha åsyftats att erhålla ett förutsättningslöst klarläggande av det nya skattesystemets verkningar, finner utskottet alltså i och för sig intet att erinra mot denna tanke.

Utskottet har så mycket mindre anledning att ställa sig avvisande mot tanken på en utredning med här angivet syfte som redan av 1947 års bevillningsutskott vid skattefrågans behandling uttalades tveksamhet på vissa punkter, ehuru skälen för ett genomförande av lagstiftningen även i dessa delar dock ansågos väga tyngre. Nämnade utskott, som verkställde undersökningar rörande bl. a. den skärpta förmögenhetsbeskattningens inverkan på marginalskattens storlek, yttrade i detta hänseende i sitt betänkande nr 50, att den omständigheten att höga marginalskattesatser kunde uppkomma vid vissa kombinationer av inkomst och förmögenhet givetvis vore en olägenhet. Utskottet fann också olikheten i skattesats vid inkomstbeskattningen för å ena sidan aktiebolagen och å andra sidan de ekonomiska föreningarna kunna innebära en viss risk för att skattesynpunkter kunde bli va avgörande vid valet av företagsform. Då utskottet kan instämma i vad 1947 års bevillningsutskott sålunda anfört, anser utskottet det vara av vär-

de, om verkningarna av de nya reglerna i dessa avseenden kunde bli närmare klarlagda. En sådan undersökning, vilken bör ske efter objektiva grunder, kan måhända även på andra punkter vara motiverad. Vid undersökningen synes därjämte böra tillses, att den ifrågavarande lagstiftningen icke blivit utformad på sådant sätt, att densamma kan utnyttjas för vinnande av en obehörig skattelindring, samt att eventuellt förekommande bristfälligheter i lagstiftningen av denna art i möjligaste mån bli rättade.

Genom en utredning i ovan angivna hänseenden skulle skapas bättre möjligheter för ett bedömande, huruvida — med beaktande av alla på frågan inverkan faktorer — skäl kunna anses föreligga till ändring av förevarande lagstiftning. Av stor betydelse skulle enligt utskottets mening även vara, att genom denna utredning kunde erhållas ett ytterligare klarläggande av skattesystemets verkningar i olika avseenden.

Den frågan måste naturligtvis ställas, på vad sätt en sådan utredning skall ske. Det gäller här i första hand icke en skatteteknisk undersökning utan en undersökning av allmänt ekonomisk natur. Motionärerna ha icke anvisat någon väg för den av dem föreslagna utredningen, och utskottet är ej heller berett att framlägga några riktlinjer i detta hänseende. En sak torde dock i detta sammanhang få anses uppenbar. Vill man åstadkomma en utredning efter objektiva grunder — och således ej endast att vissa härför anlitade experter skola uttala prognoser eller omdömen om skattesystemets verkningar — läser det vara ofrånkomligt, att skattesystemet först under någon tid måste ha varit i verksamhet. Det bör för övrigt i detta sammanhang icke förbises, att på grund av de nuvarande inom produktionen rådande onormala förhållandena med brist på bl. a. råvaror, elektrisk kraft och bränsle en nu gjord undersökning rörande det nya skattesystemets verkningar med avseende å produktionen skulle kunna giva ett missvisande resultat.

Med hänsyn till dessa omständigheter anser sig utskottet — trots sin principiella anslutning till tanken på en utredning i detta ämne vid lämplig tidpunkt — icke kunna tillstyrka bifall till de föreliggande motionerna.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att de likalydande motionerna I: 116 av herr Domö m. fl. och II: 195 av herr Falla m. fl. om utredning angående det gällande skattesystemets verkningar i vissa avseenden icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 4 maj 1948.

På bevillningsutskottets vägnar:

ADOLV OLSSON.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elon Andersson, Wahlmark, Sjödahl, Ekman, Velander, Björnsson*, Heüman, Wehtje*, Franzon och Niklasson samt

från andra kammaren: herrar Olsson i Gävle, Hagberg i Malmö, Björklund, Hammarlund, Sandberg*, Orgård, Jonsson i Skedsbygd, Olson i Göteborg*, Sundström och Forsberg.

* Icke närvarit vid justering av betänkandet.

Reservation

av herrar *Velander, Wehtje, Hagberg* i Malmö och *Olson* i Göteborg, vilka ansett, att utskottet, i anslutning till de likalydande motionerna I: 116 av herr Domö m. fl. och II: 195 av herr Falla m. fl., bort hemställa, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville verkställa utredning rörande det gällande skattesystemets verkningar i de avseenden, som i motionerna berörts, ävensom förelägga riksdagen de förslag, som av utredningen kunna föranledas.
