

Nr 528

Av herr Ohlin m. fl., om en allmän översyn av skattesystemet.

Skattesystemet i vårt land har under senare år ställts under en allt livligare debatt. De synpunkter och rekommendationer som härvid framförts har varit skiftande och delvis stridande mot varandra. Ett av de starkaste motiven, som nästan undantagslöst legat bakom de olika debattinläggen och reformyrkandena och som bildar en förenande länk mellan dem, har utan tvivel varit den faktiska omständigheten, att skattetrycket såväl totalt sett som i synnerhet i fråga om inkomstbeskattningen uppleves som — och obestridligen också är — mycket hårt. Även från de håll, där skattetryckets totala höjd ännu inte anses nått sitt totala maximum, är man numera av den meningen att den statliga, direkta *inkomstskatten* nått en sådan storlek att i varje fall en ytterligare höjning inte bör företagas. Man pläderar tvärtom även här för sänkningar av den direkta inkomstskatten. En annan viktig synpunkt, som ofta framförts, är att vårt skattesystem i varje fall i vissa delar på ett skadligt sätt motverkar viljan till ökat sparande och ökade arbetsinsatser. Skattesystemet anses vidare ha blivit alltför tillkrånglat, och förenklingar efterlyses. Samtidigt kräves med allt större styrka sådana omläggningar och ändringar i skattereglerna, att möjligheterna till s. k. skatteskollek skall starkt begränsas och skattefusk skall kunna mera effektivt bekämpas. Från skilda utgångspunkter har under senaste tid slutligen röster höjts för en mera radikal omläggning av hela skattesystemet med sikte på en omfördelning av beskattningen från minskad andel för den direkta inkomstskatten till ökad indirekt beskattning.

Även om de framförda synpunkterna och reformförslagen är delvis oförenliga med varandra, torde det stå klart att tiden mognat för en genomgripande och systematisk översyn av skattesystemet. Vi vill erinra om att vi i de motioner, som väcktes vid höstsessionen föregående år i anledning av regeringens förslag om allmän varuskatt, förde fram tanken på en allmän översyn av skattesystemet med sikte på att främja sparande och arbetsinsatser. Vi återkommer här till denna tanke.

Det är inte vår avsikt att här lämna en brett upplagd exposé över bristfälligheter som vidlåder det svenska skattesystemet i dess nuvarande skick såväl i enskilda detaljer som i fråga om mera genomgående linjer. Det skulle föra för långt. Vi skall i stället söka begränsa denna framställning till några — och enligt vår mening — mera väsentliga synpunkter, som bör vara bland de vägledande för en allmän översyn av skattereglerna. Vi vill då söka precisera vilka syften som en dylik översyn i främsta rummet bör tjäna. Men dessförinnan bör inskjutas att uppenbara brister, som sedan länge påtalats såsom i fråga om sambeskattningen samt de periodiska understödens och

studiekostnadernas behandling i skattehänseende, självfallet bör snarast rättas till oberoende av en kommande, allmän översyn av skattereglerna. Det vore orimligt att inta den ståndpunkten att varje justering av skattereglerna skulle anstå i avvaktan på en sådan, mera allmän översyn, vilken måste kräva viss tid.

Beskattningsens huvudsyften och skattetryckets höjd

Utom för att anskaffa erforderliga medel för bestridande av de löpande offentliga utgifterna har beskattningen i det nutida samhället med rätta tilldelats konjunkturpolitiska uppgifter. Skattetryckets höjd kommer således inte endast att sammanhålla med de samlade offentliga utgifternas storlek — även om dessa till all väsentlig del blir avgörande — utan kommer också att bero på den styrka eller hårdhet varmed man vill använda beskattningen som konjunkturpolitiskt medel. I bedömningen av skattepolitikens utformning i det moderna samhället bör vidare medtagas, att det på längre sikt dominerande konjunkturpolitiska problemet med all sannolikhet kommer att bli det mer eller mindre permanenta inflationstrycket. Den fulla sysselsättningens samhälle söker hålla köpkraften så hög, att utbudet av varor och tjänster ständigt täckes av den löpande efterfrågan. Marginalen för variationer i efterfrågan blir liten, och det »prismässiga» utrymme för den ekonomiska politikens handlingsmöjligheter i motsvarande mån begränsat. Risken att efterfrågan »svämmas över» blir latent — med åtföljande verkningar på prisnivån.

Uppläggningsen av den allmänna ekonomiska politiken under efterkrigstiden i vårt land är belysande för den problematik som här angivits. En synnerligen expansiv offentlig utgiftspolitik har drivit skattetrycket kraftigt i höjden. Härtill har så kommit en stark böjelse från regeringens sida att — i varje fall under vissa skeden — lägga en huvudvikt vid beskattningen som konjunkturpolitiskt instrument. Mest långtgående har denna tankegång väl hittills kommit till uttryck i finansplanen för budgetåret 1956/57, där den s. k. totalbalanseringen infördes som ett i praktiken åsyftat permanent inslag i den ekonomiska politiken. Tanken innebar att fullsysselsättningssamhället krävde ett så stort överskott av löpande skatter utöver utgifter av förbrukningskaraktär, att alla investeringar, som utfördes genom statliga myndigheter, skulle finansieras med skattemedel eller andra löpande inkomster. Ett överuttag av skatter i förhållande till vad som skulle erfordras för betalning av de löpande utgifterna skulle med andra ord eftersträvas av storleksordningen en å två miljarder kronor varje år. Den då eftersträvalda totalbalanseringen sades visserligen vara av »tillfällig» karaktär, men av den allmänna motivering, som anfördes till stöd för den föreslagna politiken, framgick klart att vad som åsyftades var en i stort sett permanent anordning. Att den ekonomiska utvecklingen sedan kullkastade finansministerns kalkyler ändrar inte detta ur politisk synpunkt intressanta faktum.

Vi vill för vår del ingalunda underkänna skattepolitikens betydelse som konjunkturpolitiskt instrument. I vissa skeden av konjunkturutvecklingen,

t. ex. vid en extrem överkonjunktur, kan beskattningen lämpligt utformad vara ett värdefullt komplement till kredit- och penningpolitiken liksom det vid en vikande konjunktur med sjunkande sysselsättning är befogat att snabbt genomföra lättnader i beskattningen. Men det bör klargöras, att när skattetrycket är mycket högt möjligheterna blir relativt begränsade att föra en konjunkturutjämnande budgetpolitik genom överbalansering i vissa lägen och underbalansering i andra. Skattetryckets höjd sätter i och för sig en gräns härför, eftersom beskattningens inverkan på arbetsvilja, sparande och produktivitet alltid måste beaktas. Vidare säger oss erfarenheten att risken för fortsatt ökning av statsutgifterna blir påtaglig vid större överskott i budgeten. I övrigt skall vi inte ingå på frågan om skattepolitikens ställning i konjunkturpolitiskt hänseende. Dessa problem faller under stabiliseringsutredningens uppdrag att närmare behandla. Vid en översyn av skattesystemet med i huvudsak andra syften bör dock ett bedömande av skattepolitikens konjunkturpolitiska roll vara en av utgångspunkterna.

En annan riktlinje för skattesystemets uppbyggnad bildar den rättvisa tanken att skatt skall uttagas efter bärkraft; tanken innebär att en större inkomst skall bära en större andel i skatt än en lägre inkomst. Av betydelse är då givetvis att betrakta den *samlade* beskattningens fördelning och inte progressiviteten hos den ena eller andra skatteformen sedd isolerad från beskattningen i övrigt.

Självklart innebär tanken på skattebördans fördelning efter bärkraft att en minskning eftersträvas i inkomstfördelningens olikheter. Det kan emellertid fastslås att för förbättringen av de arbetsföra lägre inkomsttagarnas ekonomiska ställning spelar den ekonomiska utvecklingen inom produktionen — industri, handel, sjöfart, jordbruk etc. — den utslagsgivande rollen. Det är därför en i väsentlig mån verklighetsfrämmande föreställning, att man genom en starkt progressiv beskattning skulle på ett mera märkbart sätt kunna förbättra de lägre inkomsttagarnas ekonomiska villkor. Om man t. ex. vidtog den radikala åtgärden att genom beskattning indraga alla inkomstdelar som översteg 50 000 kr. utöver den del som redan f. n. indrages genom beskattning och fördelade denna återstående summa bland alla inkomsttagare under 10 000 kr. skulle var och en erhålla ett belopp av 138 kr. Men det skulle säkerligen bli en engångsutdelning, då någon summa att dela ut icke längre skulle finnas kvar. Någon lust att skaffa sig en inkomst överstigande 50 000 kr. skulle inte finnas kvar, och därmed skulle skattekällan vara borta.

På längre sikt måste beskattningens verkan på sparande, arbetsvilja och ekonomisk utveckling beaktas. Ty därav blir nationalinkomstens stegring och den reala inkomstförbättringen för alla folkgrupper beroende. En önskan att beakta möjligheterna att höja standarden för människor med relativt blygsamma inkomster bör ta hänsyn till nyssnämnda förhållande. Slutsatsen blir därför, att skattesystemet måste avvägas inte endast utifrån en uppfattning om skattebördans fördelning mellan olika inkomstgrupper utan också med hänsyn till dess inverkan på de ekonomiska framstegen. En beskattning av sådan höjd och konstruktion att den väsentligt hindrar framåt-

skridandet leder till en lägre inkomst och standard för det stora flertalet än vad som eljest vore möjligt.

De senaste årens skatteimprovisationer måste efterträdas av målmedvetna skattereformer

Blickar man tillbaka på den skattepolitik som förts i vårt land under de senaste fem förflutna åren kan man inte undgå att frapperas av den kortsiktighet och improvisation som i hög grad präglar den förda politiken. Den ena skattepolitiska åtgärden har staplats ovanpå den andra, varvid i vissa fall effekten av en vidtagen åtgärd helt förtagits av en annan. Någon systematisering eller någon i förväg genomtänkt linje har uppenbarligen inte funnits. En huvudanledning härtill är utan tvivel att intresse saknats hos regeringen för en sådan återhållsamhet i utgiftspolitiken, att rådrum skulle ha vunnits för närmare överväganden rörande skattepolitikens utformning på längre sikt. Det är betecknande att den vid höstriktsdagen genomdrivna omsättningsskatten, vilken innebar en i hög grad genomgripande skattepolitisk operation, beslöts utan att ha föregåtts av några långsiktiga överväganden om den samlade skattepolitikens lämpliga utformning. Även den blev ytterst en nödfallsåtgärd, tillgripen därför att höjningar av den direkta inkomstskatten ansågs uteslutna och vilja saknades för en radikal omprövning av utgifts- och budgetpolitiken i övrigt.

Det är en självklarhet att beskattningens höjd inte kan ses isolerad från de offentliga utgifternas storlek. En rimligare skattenivå och bestående lättnader kan därför inte nås utan besparingar i de offentliga utgifterna och sträng återhållsamhet med nya eller ökade utgifter. Även en omläggning av finanseringen av vissa förmåner på det sociala området kan tjäna samma syfte. I förening med en produktionsvänlig politik med dess gynnsamma inverkan på skatteunderlagets utveckling bör en budgetpolitik efter angivna riktlinjer lämna ett växande utrymme för reformer i beskattningen. Den översyn av skattesystemet som vi här föreslår bör därför bygga på förutsättningen av en sparsamhetsinriktad och produktionsvänlig budgetpolitik och ekonomisk politik av den typ som vi givit uttryck för.

Sparfrämjande skattereformer angelägna

Ett flertal omständigheter talar för att den mera systematiska översyn av skattereglerna, som vi anser nu bör komma till stånd, bör ha som ett av sina huvudsakliga mål att utarbeta sådana reformer och omläggningar i beskattningen som i särskild grad kan väntas främja sparande och arbetsvilja.

Vi har ovan angivit varför de konjunkturpolitiska problem, som med sannolikhet kan väntas bli de dominerande över längre tidsperioder i det moderna samhället, är sådana som sammanhänger med inflationsrisker och penningvärdeförsämring. Alla dessa problem kan lättare lösas om sparandet kan hållas högt. Den åtstramning, som ett effektivt inflationsbekämpande förutsätter, kan då utföras på en högre nivå och behöver icke bli lika känn-

bar som om den finge vidtagas på en allmänt lägre ekonomisk nivå. Vi förutsätter då att konjunktursvängningarna genom den ekonomiska politikens olika medel och även genom internationell samverkan kan hållas inom rimliga gränser. För den närmast framförliggande framtiden gäller dessutom för vårt lands vidkommande, att den beslutade obligatoriska pensionsreformen kan väntas medföra dels ett visst sparandebortfall och dels framkalla ett lägre sparande än vad eljest skulle ha kunnat bli fallet, för den händelse inga ändringar i systemet eller andra kompenserande åtgärder genomföres. Det internationella handelspolitiska samarbetet kräver vidare att de svenska företagen kan stärka sin konkurrenskraft genom rationaliseringar, utbyggnader av sin produktionsapparat och förbättringar av sin maskinella utrustning. Härför krävs ökad tillgång på kapital. Det bör observeras att den svenska kapitalmarknaden fortfarande är reglerad, ett förhållande som knappast utgör en fördelaktig position vid inträdet på en gemensam, flerstatlig handelsmarknad.

Även om det är möjligt att förutsätta genomförandet av vissa — i och för sig icke oväsentliga — skattereformer under de närmaste åren, så torde man realistiskt få räkna med att skattetrycket totalt sett för den närmast överblickbara framtiden kommer att ligga jämförelsevis högt. Den under en lång följd av år förda, starkt expansiva utgiftsspolitiken är anledningen härtill. Ett högt skattetryck har en tendens att minska sparandet, dvs. göra detta lägre än vad det med en sänkt skattenivå annars skulle ha blivit. Slutsatsen blir därför, att sådana ändringar och kompletteringar till skattesystemet bör i första hand genomföras som kan väntas få en gynnsam effekt på sparandet. Vi vill här tillägga att ett högt offentligt sparande genom en permanent och avsevärd överbalansering av statsbudgeten, vilket är liktydigt med ett tvångssparande skattevägen och ett växande statligt inflytande över det ekonomiska livet, i längden får ogynnsamma konsekvenser för sparandet och den allmänna standardutvecklingen. En gynnsam produktionsutveckling förutsätter ett högt och livligt frivilligt sparande hos enskilda och företag.

Skattereglernas inverkan på det enskilda sparandet har visserligen berörts i skilda sammanhang under senare tid men icke på ett sammanhängande och systematiskt sätt. Den översyn av skattereglerna, som vi här föreslår, bör som en av sina huvuduppgifter därför få att utföra en sådan bredare och systematisk genomgång.

Vi anser det onödigt att i denna framställning peka på några särskilda detaljer. Vi vill endast tillfoga att översynen inte bör i förväg begränsas till något speciellt avsnitt utan bör omfatta skattesystemet i dess helhet, således såväl den personliga inkomstkatten och företagsskatten som den indirekta beskattningen och förmögenhetsskatten. Hinder bör inte heller föreligga för utredningen att överse reglerna för den kommunala beskattningen, därest den under sitt arbete skulle finna delta ändamålsenligt. En naturlig gräns för utredningen härvidlag sättes i att eventuella återverkningar på kommunernas skatteunderlag måste starkt beaktas.

»Det måste löna sig att arbeta»

Den höjd inkomstbeskattningen nått i vårt land har enligt allmän erfarenhet fått ogynnsamma återverkningar på viljan till extra arbetsinsatser. Vi erinrar om att 1949 års skatteutredning, som för nu tio år sedan utförde den senaste, mera allmänna översynen av skattereglerna, ansåg sig kunna som sin slutsats fastslå, att det med hänsyn till arbetsvilja och deklaramoral var »ett samhällsintresse av största betydelse» att genomföra lättnader i inkomstbeskattningen. Trots senare vidtagna revisioner av skattereglerna ligger inkomstskattenivån i dag för det alldeles övervägande antalet skattskyldiga över den nivå som 1949 års utredning ansåg för hög. De höga inkomstskatterna tar sig uttryck i att många människor anser, att en extra arbetsinsats lönar sig för litet. Skatten tar alltför stor del av den extra inkomsten. Eller också fixerar vederbörande ersättningsanspråken med hänsyn till skatten, dvs. kostnaden för arbetet blir i motsvarande mån högre. I båda fallen uppstår ogynnsamma verkningar för samhällsekonomin som helhet. Den extra arbetsinsatsen uteblir eller kostnaden blir större än vad den med en rimligare skatt skulle ha blivit.

De problem, som här angivits, sammanhänger med marginals kattens höjd och skatteprogressionens styrka. De skalor för den statliga inkomstskatten som fastställdes 1956 torde behöva överses. Detta motiveras bl. a. av den förskjutning i inkomstfördelningen som ägt rum efter den närmast föregående revisionen. Antalet inkomsttagare som genom den nominella inkomstnivåns förhöjning skjutits upp i skalans progressiva del är nu avsevärt större. Antalet inkomsttagare över 12 000 kr. var år 1954, vilka siffror låg till grund för revisionen, ca 20 proc. av samtliga, och är nu ca 35 proc. Bakom denna förskjutning ligger bl. a. de senaste årens fortsatta inflation, som skärpt skattetrycket. Den justering av skalan som beslöts vid höstriksdagen i fjol innebar en ytterligare skärpning av progressionen. Dessa omständigheter motiverar en revidering i syfte att sänka marginals katten. En mycket hög marginals katt har utan tvivel en skadlig inverkan på arbetsviljan för ett stort antal människor.

Vi skall nedan återkomma till frågan om vilka andra möjligheter som kan finnas att genom ändringar i skattesystemet befördra viljan till extra insatser.

Förenklingar

Från folkpartiets sida har i annat sammanhang framhållits, att det svenska skattesystemet är svåröverskådligt och att den enskilde skattebetalaren och deklaran ten ofta har en känsla av hopplöshet inför möjligheten att förstå det och de krav det ställer på medborgarna. Kravet på förenklingar är därför i varje fall psykologiskt starkt grundat. Å andra sidan gäller, att strävandena att anpassa skattereglernas enskildheter till det ekonomiska livets skiftningar och förändringar samt göra skatteuttaget så rättvist anpassat som möjligt inte låter sig förena med förenklingskravet, då detta i all-

mänhet förutsätter en större eller mindre schablonisering. Den som har att utforma skattelagstiftningen — vilket i sista hand är riksdagen — ställes här inför ett val. För vår del tror vi dock, att därest man genom en viss schablonisering, som utformas så att den icke lägger hinder i vägen för en detaljmässig anpassning av beskattningen i det enskilda fallet, kan vinna en påtaglig förenkling i beskattningen, så är en sådan schablonisering värd priset.

Ett önskemål om förenkling i skatteproceduren, som under senare år då och då framförts i den allmänna debatten och i riksdagen, har gått ut på att i princip göra källskatten definitiv. Denna tanke synes böra upptas till prövning.

Ett system med definitiv källskatt förbindes ofta med kravet på att göra den statliga inkomstskatten proportionell för så gott som samtliga skattebetalare. Tekniskt är emellertid detta inte i och för sig nödvändigt, om man förutsätter att inkomsten under året inte undergår större variationer. En viss utsträckning av det nuvarande proportionella bottenskiktet torde emellertid underlätta genomförandet av en sådan reform liksom över huvud taget en sammanföring av den nuvarande skatteskalans olika progressions-skikt till ett färre antal. Den nuvarande skalan (för gift skattskyldig) består sålunda av fem progressions-skikt redan upp till årsinkomster av 30 000 kr. (deklarerad inkomst). Skatteuttaget är proportionellt upp till en årsinkomst av ca 14 000 kr. Det innebär att för ca 62 procent av sådana gifta skattskyldiga, där makar inte har egen inkomst, och för ca 45 procent av de samtaxerade äktenskapen är den statliga inkomstskatten proportionell. Utsträcktes det proportionella skiktet till exempelvis 20 000 kronors årsinkomst skulle inemot 90 procent av de icke sambeskattade och ca 70 procent av de sambeskattade erhålla en proportionell statlig inkomstskatt. Dvs. det övervägande flertalet av de skattskyldiga skulle icke drabbas av någon progressiv beskattning.

Även som ett led i en reform med sikte på en definitiv källskatt borde en översyn av den nuvarande skatteskalan komma till stånd. Därvid borde i första hand övervägas att genomföra en utsträckning av det proportionella bottenskiktet i skatteskalan.

Vissa fördelar står otvivelaktigt att vinna med en definitiv källskatt. Bland annat skulle frågan om beskattningen av extrainkomster komma i ett nytt läge. I och för sig skulle källskatteuttaget vid inkomst av extraarbete kunna anpassas till vederbörandes faktiska eller normala årsinkomst. Men det borde övervägas om inte källskatteuttaget vid sådan inkomst kunde göras med ett schablonmässigt belopp, som kunde avvägas så, att en skatte-mässig gynnsam behandling kunde ske av extrainkomster. Risken för missbruk torde i realiteten vara ringa. En sådan reform skulle säkerligen stimulera till extra arbetsinsatser och få en i och för sig gynnsam inverkan på skatteunderlaget.

Den skattskyldige skulle givetvis ha rätt till att påfordra taxering för sin del, i vilket fall denna skulle ske enligt samma principer som för närvaran-

de. En taxering och beskattning anpassad efter vederbörandes personliga förhållanden skulle således alltid garanteras. Införes t. ex. avdragsrätt för amortering av studieskuld eller för medel som insättes på särskilt sparkonto — reformer vilka vi anser bör genomföras — skulle detta således kunna väl passas in i systemet.

Gjordes källskatten definitiv, skulle deklarationsförfarandet för det stora flertalet inkomsttagare kunna väsentligt förenklas. Huruvida inkomstdeklarationen för skattskyldiga med definitiv källskatt skulle kunna helt slopas torde vara ovisst. Kontrolltekniska skäl och statistikhänsyn talar för att den finge bibehållas, men i starkt förenklad form. Det bör vidare observeras att inkomsttaxeringen är av betydelse för administreringen av ett stort antal inkomstprövade förmåner på det sociala området och inom skolväsendet. Men i och med att skatten var avklarad med källskatten, skulle taxeringsorganisationen få större tid för granskning av mera komplicerade deklarationer. Taxeringsarbetet skulle på denna väg således kunna väsentligt förstärkas. Möjligheterna att komma till rätta med de s. k. underdeklarationerna skulle bli större.

Genom en definitiv källskatt skulle vidare kvarskatteproblemet i huvudsak försvinna för alla skattskyldiga med vanliga inkomstförhållanden.

Reformen torde förutsätta att källskattetabellerna differentierades ytterligare med hänsyn till skillnaderna i den kommunala utdebiteringen. Med hänsyn till de mera rikt differentierade inkomstförhållanden, som kännetecknar skattskyldiga med s. k. B-skatt, torde reformen få begränsas till A-skattebetalare, dvs. skattskyldiga med inkomst av tjänst. Reformen skulle således komma att gälla löntagarna i allmänhet.

Avvägningen mellan direkta och indirekta skatter

Vid en diskussion av frågan om beskattningens inverkan på sparande och arbetsvilja är det naturligt att frågeställningen vidgas att omfatta vilken form av beskattning som är den mest lämpliga.

Det ligger nära till hands att antaga att den indirekta skatteformen skulle vara den mest ändamålsenliga ur synpunkten att främja sparandet, eftersom den uttages på den enskildes utgifter och alltså i princip blir mindre betungande ju mera den enskilde kan begränsa sina utgifter och höja sitt sparande. Den direkta beskattningen skulle å andra sidan vara mindre »sparvänlig» eftersom den i princip ställer sig neutral till på vad sätt den enskilde fördelar sin inkomst på utgifter och sparande.

De undersökningar som hittills gjorts har givit vid handen att något uttalande med generell giltighet knappast kan göras om den ena eller andra skatteformens företräde. Ett flertal olika omständigheter måste beaktas såsom för vilka ändamål skatteintäkterna användes, konjunktursituationen i utgångsläget, de allmänna institutionella förhållandena såsom de fackliga organisationernas styrka etc. Kommittén för indirekt beskattning, som närmast gav uttryck för uppfattningen att »möjligen ett visst företräde» syntes böra ges åt de indirekta skatterna framför de direkta i fråga om beskatt-

ningens inverkan på befolkningens arbets- och sparvilja, försåg sitt uttalande med flera, väsentliga reservationer. Huruvida den totala sparkvoten i samhället underginge någon förändring genom en höjning av den indirekta skatten bleve sålunda enligt kommittén beroende av det sätt, varpå skatteintäkterna användes i samhället. Kommittén uttalade vidare:

Konsumtionsbenägenheten och sparviljan är i hög grad beroende av den reella och den antagna prisutvecklingen. Att indirekta skatter övervältras på konsumenterna och verkar prishöjande kan förutsättas. Uppfattas den av skatteskärpningen föranledda prishöjningen av allmänheten som ett led i en målmedveten stabiliseringspolitik, förringas sannolikt inte beskattningens effekt på sparandet. Utgör prishöjningen däremot inledningen till en kumulativ prisstegringsprocess, eventuellt via krav på lönekomensation, kan den gynnsamma spareffekten gå förlorad och konsumtionsbenägenheten tvärtom tillfälligt öka. (SOU 1957: 13 sid. 86.)

I detta sammanhang tillade kommittén, att den direkta beskattningen däremot normalt inte vore någon övervältringsskatt och följaktligen vore fri från den angivna risken. Undantag finge dock göras för företagsbeskattningen, som i vissa konjunkturlägen kunde bli ett kostnadselement och övervältras på konsumenten.

De olika skatteformernas inverkan på sparviljan var enligt kommittén komplicerad och svår att överblicka.

Vidare är det uppenbart att inkomstbeskattningen kan kompletteras med bestämmelser, som kan få en klart sparfrämjande effekt.

Det bör slutligen tillfogas, att i avvägningen mellan den indirekta och den direkta skatteformen måste även andra synpunkter medtagas än de som här i främsta rummet anlagts. Stor betydelse måste sålunda tillmätas skatternas fördelning på olika inkomstgrupper. Det är därvid i främsta rummet fråga om det *samlade* skattestrykets fördelning mindre om effekten av ändringen av en viss enskild skatt. En viss skattereform — t. ex. minskad progressivitet i den statliga inkomstskatten — behöver sålunda inte medföra en förskjutning av skattebördans fördelning mot de lägre inkomstskikten, om nämligen samtidigt sker en sänkning av den indirekta beskattningen, som är mest betungande för människor med lägre inkomster.

Vid den föregående höstriktsdagen yrkade vi avslag på det av regeringen framlagda förslaget om allmän omsättningsskatt jämte tillhörande följdförslag. Vårt ställningstagande motiverades utförligt dels i motionerna, dels i utskottsutlåtandet. Ingenting har inträffat som synes motivera ett ändrat ställningstagande från vår sida. Vi håller fast vid vår inställning som främst innebar en stark kritisk hållning till den bibehållet expansiva, allmänna skatte- och budgetpolitik som regeringen gjort sig till talesman för och i vilken den allmänna omsättningsskatten ingick som ett väsentligt led. Vi vände oss därvid särskilt mot att till förfogande för en regering som givit prov på en utpräglad expansiv utgiftspolitik ställdes ett skatteinstrument som lätt kan användas för att pressa skattestrycket ytterligare i höjden.

Problemställningen blir en annan om man låter diskussionen gälla avvägningen av direkta och indirekta skatter inom ramen för *ett sänkt totalt*

skattetryck och där utgångspunkten är att söka åstadkomma sådana reformer och omläggningar av skattesystemet i dess helhet, som kan väntas bli särskilt gynnsamma för arbetsvilja, sparande och produktionsstegring. 1949 års skatteutredning kom i sitt arbete in på problemställningar av denna art men ansåg sig inte kunna företaga den djupgående undersökning som frågan kräver. Utredningen sammanfattade sin diskussion av problemet i följande slutsats:

Som av ovanstående framgår, finna vi förutsättningarna för avvägningen mellan direkt och indirekt beskattning vara så väsentligt annorlunda än i tidigare skeden, att en allvarlig prövning av denna fråga bör komma till stånd. Härvid måste även beaktas valet mellan indirekt beskattning och socialförsäkringsavgift för finansieringen av de planerade socialreformer-**na**, särskilt sjuk- och pensionsförsäkringarna. Främst bör upptagas till närmare utredning frågan huruvida praktiska möjligheter finnas, att vid en utvidgad användning av den indirekta skatteformen förebygga eller kompensera en icke önskvärd ökning av skattetrycket på vissa mindre bemedlade folkgrupper och hur dessa åtgärder i så fall böra utformas. Vidare böra olika direkta och indirekta skatteformers administrativa kostnader och olägenheter samt riskerna för ofullständig skattebetalning i de olika fallen undersökas och jämföras. Sedan dessa undersökningar utförts, torde det bli möjligt att bättre än nu bedöma avvägningen mellan de olika skatteformer-**na**. Vi föreslå alltså, att dessa undersökningar komma till utförande, för att möjliggöra ett slutligt ställningstagande till frågan om en ökad användning av indirekta skattemetoder. Ett sådant ställningstagande måste anknytas till konkret utformade förslag.

Den av utredningen föreslagna undersökningen har emellertid aldrig kommit till stånd. Kommittén för indirekt beskattning begränsade sig till en rent teknisk utredning rörande *formen* för en indirekt beskattning. Den i höstas genomdrivna omsättningsskatten — som ingalunda inpassades inom ramen för ett sänkt skattetryck utan tvärtom innebar och kunde befaras leda till en utveckling i motsatt riktning — föregicks anmärkningsvärt nog icke av någon sådan.

Den diskussion, som 1949 års skatteutredning antydningssvis påbörjade, bör nu tas upp på nytt. Vi föreslår att den översyn av skattesystemet, som vi anser bör komma till stånd undersöker frågan om fördelningen av direkt och indirekt skatt och utförligare belyser de problemställningar, som därvid uppkommer. Utgångspunkterna för en sådan undersökning har angivits ovan, nämligen sådana reformer och omläggningar av skattesystemet i dess helhet, som inom ramen för ett sänkt totalt skattetryck kan väntas gynnsamt påverka arbetsvilja, sparande och betingelserna för ökning av produktiviteten i ekonomin. I övrigt bör översynen härvidlag ske förutsättningslöst.

Vid utformningen av det svenska skattesystemet — i fråga om beskattningen av företag, sparande och vissa personliga inkomster — har man anledning beakta att de aktuella integrationstendenserna mellan länderna i Västeuropa sannolikt kommer att medföra ett behov av ökad rörlighet av

kapital länderna emellan samt flyttning av kvalificerad arbetskraft från ett land till ett annat. Dessutom kan frågan om förläggningen av industriell verksamhet i det ena eller andra landet i Västeuropa komma att påverkas av skattesystemets utformning. De friare ekonomiska förbindelserna kräver med andra ord beaktande vid skattesystemets utformning.

Hemställan

Under hänvisning till det anförda föreslår vi,
att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en översyn av skattereglerna med beaktande av ovan angivna riktlinjer i syfte att utarbeta förslag att föreläggas riksdagen till reformer som kan vara ägnade att främja arbetsvilja, sparande och produktionsstegring samt medföra förenklingar.

Stockholm den 27 januari 1960

Bertil Ohlin

O. Malmberg

Wald. Svensson

Sven Wedén

Bertil v. Friesen

Henning Gustafsson

i Skellefteå

Sven Gustafson

Manne Ståhl

i Göteborg