

Nr 568

Av herr Ohlin m. fl., om vissa riktlinjer för pågående översyn av skattesystemet.

(Lika lydande med motion nr 476 i Första kammaren)

Vid upprepade tillfällen har vi under senare år ansett oss böra fästa statsmakternas uppmärksamhet på den problematik som är förbunden med den kraftigt fortgående offentliga utgiftsexpansionen. Att absolut och relativt starkt ökade offentliga insatser skett och sker för exempelvis undervisning och utbildning samt den vetenskapliga forskningen eller inom vissa vårdområden, där tidigare försummelser bidragit till att framkalla besvärliga köproblem, anser vi väl motiverat. Finansiellt utrymme härför utan alltför hårt skattetryck hade kunnat skapas genom en ekonomisk politik, som i tid tagit sikte på att främja en snabb tillväxt av produktion och skatteunderlag samt genom återhållsamhet med offentliga utgiftsengagemang, t. ex. för subventionsändamål. Det enligt vår mening anmärkningsvärda och oroande i utvecklingen har varit att ökningen i de offentliga utgifternas totalsumma under en lång följd av år vida överstigit tillväxten i folkhushållets resurser i övrigt. Under 1950-talet har sålunda de offentliga utgifterna genomsnittligen ökat dubbelt så fort som nationalinkomsten i dess helhet. De offentliga utgifternas andel av nettonationalinkomsten har under denna tid drivits upp från 30 till över 40 procent.

Det är obestridligt att en ansvallning av den offentliga utgiftsandelen i så snabb takt som den som försiggått under det senaste decenniet inte kan ske utan följdverkningar på hela det ekonomiska livet inom landet. Det är sålunda uppenbart att exempelvis sparkvoten och därmed den s. k. inflationskänsligheten och även de ekonomiska utvecklingsmöjligheterna på sikt måste direkt påverkas.

Av betydelse härvidlag — förutom utgifternas samlade medel i hela nationalinkomsten — är naturligtvis utgifternas strukturella sammansättning, bl. a. vilken andel av de offentliga utgifterna som utgöres av inkomstöverföringar och vilken del som faller på offentlig förbrukning eller utgifter av investeringskaraktär. Men också formerna för utgifternas finansiering spelar en viktig roll.

Det framgår av det sagda att utvecklingen av skattetryckets totala

höjd enligt vår uppfattning måste ägnas en betydligt mera allvarlig uppmärksamhet än vad man från regeringens sida hittills har gjort. I finansplanen till årets statsverksproposition framhåller finansministern i fråga om den nu förutsebara statsfinansiella utvecklingen de närmaste åren, att utgiftsstegringen vid en antagen årlig ökning av nationalinkomsten om tre procent tenderar att vara snabbare än inkomststegringen. Bortseende från de speciella statsfinansiella påfrestningar som reformerna inom ålders- och invalidpensioneringen kommer att medföra ger budgetperspektivet för de närmaste åren, framhåller finansministern i ett annat sammanhang i finansplanen, ej anledning att aktualisera några skattehöjningar. Men någon fixering av beskattningens höjd på längre sikt kan inte göras, blir departementschefens slutomdöme. Det senast återgivna uttalandet innebär givetvis, att finansministern vill ha fria händer att föra en politik som innebär att skattetrycket på sikt drivs ytterligare i höjden, utöver de avgiftshöjningar som pensioneringens utbyggnad kommer att medföra. Vi tror av skäl som berörts i det föregående att en sådan inriktning av politiken som den av finansministern antydda och som innebär ett klart otillräckligt beaktande av ett högt och stigande skattetrycks konsekvenser för den allmänna utvecklingen måste leda till ett totalt sett svagare ekonomiskt framåtskridande för hela folket än vid ett större hänsynstagande till dessa faktorer.

Även om enligt vår mening vissa nedskärningar kan och bör göras av utgående statsutgifter och återhållsamhet iakttagas i fråga om nya utgiftsengagemang, får man realistiskt räkna med att den statliga utgiftsnivån och skattenivån i vårt land kommer att ligga relativt högt, i varje fall vad den nu överblickbara framtiden (de närmaste åren) beträffar. Detta förhållande gör det, som vi i olika sammanhang framhållit, desto angelägnare att beskattningen utformas så, att den så långt möjligt underlättar lösningen av de problem, som en hög utgifts- och skattenivå i och för sig aktualiserar och som i främsta rummet gäller betingelserna för ett tillfredsställande sparande och för viljan till extra arbetsinsatser. Den av regeringen hösten 1959 genomdrivna »omsättnings-skatteoperationen» innebar att skattetrycket i ett steg höjdes med inemot 1 000 milj. kr. — vida utöver vad som enligt vår mening var erforderligt. Vi motsatte oss denna politik främst av det skälet att den skulle medföra en permanent och kraftig höjning av det totala skattetrycket och yrkade därför avslag på den av regeringen föreslagna omsättnings-skatten. Men vi angav samtidigt, att frågan om de samlade skatternas fördelning mellan direkta och indirekta skatteformer borde betraktas som ett fristående problem, vilket borde närmare utredas. I princip motsatte vi oss inte en viss övergång från direkt till indirekt beskattning. Mera utförligt redovisade vi dessa synpunkter i de av oss väckta motio-

nerna I: 412 och II: 528 till 1960 års riksdag, där vi begärde en allmän översyn av hela skattesystemet.

När det gäller beskattningens utformning ur synpunkten att främja sparande och arbetsvilja, är nämligen skatternas fördelning på direkta inkomstskatter å ena sidan och olika slag av utgifts- eller varuskatter å den andra uppenbarligen av stort intresse. Vi vill dock erinra om att 1952 års utredning rörande indirekt beskattning icke ansåg sig kunna fälla något entydigt omdöme om de olika skatteformernas inverkan på sparviljan, eftersom så många komplicerade faktorer här spelade in.

Om man genom en omfördelning kunde åstadkomma någon reduktion av de nu höga marginalskatteerna vid inkomstbeskattningen, skulle detta förmodligen få en gynnsam effekt i berörda avseende. I våra motioner till fjolårets riksdag underströk vi angelägenheten av en lättnad i marginalskatteerna. Skatteskalan för den personliga inkomstskatten till staten borde därför överses. Som ett led i ett reformarbete med bl. a. detta syfte borde frågan om fördelningen av direkt och indirekt skatt undersökas och ytterligare belysas. Riktpunkten på längre sikt borde vidare vara att en sådan avvägning genomfördes inom ramen för ett sänkt totalt skattetryck.

Obunden utredning rörande den indirekta beskattningen

Den av finansministern senare tillsatta utredningen med uppdrag att företaga en allmän översyn av skattesystemet har enligt direktiven att utgå från att den i fjol införda allmänna omsättningsskatten skall bli ett bestående element i skattesystemet. Det är en anmärkningsvärd inskränkning i kommitténs huvuduppdrag, som är att pröva linjerna för en ur olika synpunkter rationell skattereform. Enligt vår mening kan det inte vara motiverat att utgå från en sådan bindning där nuvarande omsättningsskatt är den självklara förutsättningen. En rationell och fördomsfri utredning bör ha fria händer att pröva olika slag av indirekt beskattning.

Vid omläggning av skattesystemet kan eventuellt andra slag av varu- eller bruttoskatter finnas mera rationella än just den typ av varubeskattning som nuvarande omsättningsskatt i detaljhandelsledet utgör. En betydande olägenhet med den nuvarande omsättningsskatten är exempelvis att antalet uppbördsskyldiga är mycket stort. Uppbördsskyldigheten åvilar mer än 200 000, till allra största delen detaljhandlare och andra mindre företagare med saluföring till allmänheten. En indirekt beskattning lagd i tidigare led i produktionskedjan — t. ex. i partihandelsledet — skulle starkt reducera antalet uppbördsskyldiga och även ur andra synpunkter kunna vara mera ändamålsenliga. Sådana skatteformer bör därför prövas.

Vi vill ytterligare tillägga, att prövningen rörande den mest lämpliga utformningen av en allmän indirekt beskattning, innefattande även möjligheten av den nuvarande omsättningsskattens utbytande mot andra indirekta skatter, bör ske mot bakgrund av det förhållandet att det direkta skattetrycket är vida hårdare än i början av 1950-talet. Prövningen av olika slags varuskatter har alltså delvis andra förutsättningar än dem som rådde när 1952 års kommitté utförde sin tekniska utredning rörande olika typer av varubeskattning. Det finns dessutom anledning att pröva andra typer av bruttobeskattning än dem som vanligen går under benämningen »varuskatter».

Inkomstbeskattningen. Lättnader i skatter på inkomstökningar och extrainkomster en viktig riktpunkt

Om således den nyligen påbörjade utredningen rörande skattesystemets reformering bör ha fria händer i fråga om det ena ledet i skattesystemets uppbyggnad, nämligen den lämpliga formen och omfattningen av indirekt beskattning (brutto- eller utgiftsskatter), och härvidlag icke vara bunden vid den nuvarande omsättningsskatten, så återstår frågan om beskattningens andra huvudled, den direkta beskattningen, och riktlinjerna för reformarbetet här.

I våra fjolårsmotioner angav vi — som förut antytts — vissa riktlinjer som enligt vår uppfattning borde vara grundläggande i fråga om att kortfattat erinra om de krav vi där har rest. Några kompletterande synpunkter skall här tillfogas.

Ett flertal skilda omständigheter talar för att vår nuvarande inkomstbeskattning måste revideras. De viktigaste av dessa är följande:

- a) penningvärdeförsämringen sedan de nuvarande skatteskalorna vid den statliga inkomstbeskattningen fastställdes,
- b) inkomstutvecklingen och den ändrade inkomstfördelningen,
- c) beskattningens betydelse för sparande, kapitalbildning och inverkan på den enskildes vilja till ökade arbetsinsatser å ena sidan och som kostnadselement i ekonomin å den andra blir allt viktigare,
- d) det påbörjade internationella samarbetet på det ekonomiska området.

Genom penningvärdeförsämringen »flyttas» inkomsttagarna upp i nominellt högre skatteklasser och får betala högre marginalskatt på extrainkomster och inkomstökningar. Skattetrycket skärps. De nuvarande skalorna fastställdes i sina huvuddrag år 1955 på grundval av beräkningar rörande inkomstunderlaget avseende år 1954. Tas hänsyn till den prisstegring som är att förutse för 1961 blir stegringen av konsumentprisnivån under denna tid mer än 25 procent. Det är således en

icke oväsentlig penningvärdeförsämring som inträffat. Den mindre justering av skatteskalen som vidtogs hösten 1959 i samband med omställningsskattens införande ändrar inte helhetsbilden. Dessutom skärptes då marginalskatten i vissa inkomstskikt.

Det s. k. skattetänkandet omtalas stundom såsom en klandervärd företeelse. Man menar att det skulle vara uttryck för en sämre samhällsmoral att i privatekonomiska kalkyler ta hänsyn till det ekonomiska faktum som skatten representerar. Den som ger uttryck åt ett sådant betraktelsesätt gör sig emellertid enligt vår uppfattning skyldig till en ensidig bedömning. I och med att skattetrycket stegrats har skattebelastningen blivit en realitet för en allt vidare krets av medborgare. Att den enskilde eller hans uppdragsgivare vid förhandlingsbordet tar med den på en extrainkomst eller en inkomstökning belöpande skatteposten i kalkylen är helt naturligt. Den höga marginalskatten får då främst återverkningar i följande hänseenden. Antingen avstår vederbörande från ett ifrågasatt extraarbete, därför att nettot efter skatt bedömes för otillräckligt, eller fixeras ersättningsanspråken med hänsyn till skatten. Kostnaden för arbetet blir då i det senare fallet i motsvarande mån högre. I båda fallen uppstår ogynnsamma samhällsekonomiska verkningar.

Särskilt vill vi fästa uppmärksamheten vid den höga marginalskattens kostnadshöjande verkan. Den är för närvarande en omvitnad företeelse vid bestämmande av arbetsersättningar, särskilt påfallande vid arbetsuppgifter där en kvalificerad specialutbildning kräves. Men i och med att inkomststandarden allmänt stiger blir detta problem också av ökad kvantitativ betydelse. En genomsnittlig industriarbetarinkomst var vid slutet av 1950-talet ca 12 000 kr. om året, och marginalskatten var 23 à 24 procent (gift skattskyldig). Vid en årlig inkomstförbättring av 3,5 procent skulle årsinkomsten vid slutet av 1960-talet vara 17 000 kr. och marginalskatten ha stigit till 32 procent. För teknisk personal (ej rutinarbetande) inom industrien var den genomsnittliga årsinkomsten ca 22 000 kr. och skulle med samma antagande i fråga om den årliga ökningen vid slutet av 1960-talet vara 31 000 kr. Marginalskatten skulle för denna kategori ha stigit från 38 procent till 47 procent med oförändrade skattesatser.

De angivna siffrorna baseras på antaganden om oförändrat penningvärde och oförändrade kommunala skattesatser. Inträffar en viss årlig inflation med motsvarande stegring av den nominella inkomstnivån, skärpes givetvis marginalskatteproblemet ytterligare.

Det anförda ger vid handen att den normala inkomststegringsprocessen i och för sig måste aktualisera en revision av inkomstbeskattningen. I och med att den hårdare marginalbeskattningen drabbar en betydligt

utvidgad krets av inkomsttagare, accentueras det förut berörda kostnadsproblemet. Därmed kommer också konkurrensförhållandena gentemot utlandet in i bilden. Denna senare problematik blir givetvis än viktigare i och med att det inledda samarbetet på det handelspolitiska området går vidare enligt de antagna planerna för avveckling av handelshindren inom de båda stormarknaderna.

Slutsatsen beträffande vår nuvarande inkomstbeskattning blir att den gällande skalan för den statliga inkomstbeskattningen inte passar för den förändrade bild av inkomstnivå och inkomstfördelning som vi nu kan göra oss för — i varje fall — senare delen av 1960-talet.

I våra fjolårsmotioner pekade vi sålunda på att en översyn av skatteskalan måste ske. I första hand borde enligt vår mening övervägas att sträcka ut det proportionella bottenskiktet i skalan. Det stannar nu vid inkomstläget 14 000 kr. (gift skattskyldig). En utsträckning till exempelvis 20 000 kronors inkomst skulle starkt reducera antalet av dem som drabbas av progressiv skatt. En sådan ändring av skatteskalan måste naturligen medföra, att marginalsattesatserna för inkomsttagare ovanför 20 000-kronornivån reduceras. Samtidigt bör en väsentlig höjning ske av de skattefria bottenavdragen, så att den direkta inkomstskatten nedbringas för *alla* skattskyldiga. Då det kan förutses att kommunernas finansiella situation kommer att förbli pressad, kan det vara motiverat att först genomföra höjningen av bottenavdragen vid den statliga beskattningen.

Reformarbetet i fråga om inkomstbeskattningen bör enligt vår mening ta hänsyn till här angivna fakta och synpunkter. Som vi tidigare framhållit, bör naturligtvis det pågående utredningsarbetet rörande beskattningen inte hindra att vissa justeringar av skattereglerna vidtages under tiden.

Det aktuella läget

I det av regeringen framlagda budgetförslaget för finansåret 1961/62 redovisas ett bokföringsmässigt överskott av 342 milj. kr. på driftbudgeten. Vad angår reservationsmedelsförbrukningen under det kommande budgetåret, vilken finansministern uppskattar till netto 100 milj. kr., så är denna post av många skäl så osäker att vi anser det vara mera motiverat att i likhet med tidigare praxis markera uppskattningen härav »utanför linjen». Budgetförslaget innehåller vidare på vissa poster — vi syftar på anslagen för beredskapsarbeten — sannolikt en överskattning av anslagsbehovet, varför en marginal här synes föreligga som kan i viss mån motväga den beräknade förbrukningen från behållningarna på reservationsanslagen. Det är emellertid tydligt att konjunkturtenden-

serna gör naturligt att en överbalansering av driftbudgeten eftersträvas under det kommande finansåret. Med hänsyn till tidigare finans- och budgetpolitiska debatter kan det vara motiverat att understryka det självklara förhållandet att den i finansministerns budgetförslag angivna överskottssiffran av 342 milj. kr. självfallet inte kan få bli något »heligt tal». Budgetberäkningen i dess helhet innehåller och måste ju innehålla så många osäkerhetsfaktorer, att en variation av några 10-tal milj. kr. rimligen inte kan tillmätas någon konjunkturpolitisk betydelse för en budget som omsluter 16 000 milj. kr.

Vad först gäller avvägningen av budgetens utgiftssida anser vi att regeringens budgetförslag innebär otillräckliga insatser på vissa områden. Det gäller främst stödet till utvecklingsländerna, där vi föreslår en uppräknig av anslagen med 19 milj. kr. Vi anser vidare att utbyggnaden av skolväsendet kräver en något större anslagsanvisning än den av regeringen föreslagna. Vi föreslår en höjning av bidraget med 11 milj. kr. utöver det av ecklesiastikministern medgivna anslaget. Vi anser slutligen att stödet till det mindre jordbruket bör förstärkas på det sätt som småbrukarutredningen föreslagit. Ehuru anslagsökningen är större beräknar vi merutgiften till 11,5 milj. kr., eftersom vissa reservationsmedel torde stå till förfogande.

De av oss föreslagna utgiftsökningarna uppgår således till ett samlat belopp av 41,5 milj. kr. Av administrativa skäl får man å andra sidan räkna med att den föreslagna anslagshöjningen för stödet till utvecklingsländerna delvis kommer att disponeras först det följande budgetåret, varför belastningen på budgetåret 1961/62 blir i motsvarande mån reducerad. Å andra sidan kan vissa mindre utgiftsökningar tillkomma.

För att skapa statsfinansiellt utrymme för de angivna utgiftsökningarna föreslås från vår sida i skilda motioner besparingar och andra budgetförstärkande åtgärder, vilka ger ett samlat belopp av ca 152 milj. kr. budgetåret 1961/62 och ca 300 milj. kr. 1962/63. En ökning av budgetöverskottet skulle m. a. o. uppstå om något mer än 100 milj. kr. för budgetåret 1961/62 och en förstärkning av budgeten med ca 250 milj. kr. för budgetåret därefter. Det sålunda uppkommande utrymmet möjliggör vissa lättnader i beskattningen. I särskild motion föreslås från vår sida en återgång till tidigare gällande regler för varulagervärderingen, vilket under första året torde medföra en inkomstminskning för statskassan med uppskattningsvis 50 milj. kr. Vidare anser vi, att en lättnad i sambeskattningen bör genomföras genom höjning av förvärvsavdragen. Inkomstbortfallet kan beräknas till 2 milj. kr. första året och 6 milj. kr. året därefter. Vad skattelättnader i övrigt beträffar anser vi att en höjning av de skattefria bottenavdragen (ortsavdragen) vid den statliga inkomstbeskattningen är en form för skattelättnad, som under rådande

förhållanden ligger nära till hands. Härigenom skulle en lättnad åstadkommas för samtliga skattebetalare. Slutgiltigt ställningstagande till formen och omfattningen av en sådan mera allmän skattelättnad bör lämpligen ske vid slutet av vårsessionen, då riksdagen fått tillgång till den nya beräkningen av statsinkomsterna, som regelmässigt färdigställs i början av april månad.

Under hänvisning till det anförda hemställes,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t

1. begära att den nyligen tillsatta kommittén för översyn av skattesystemet skall vid sin prövning av den indirekta beskattningen — utan att vara bunden vid nuvarande omsättningskatt — väga mot varandra olika former därav inom ramen för ett sänkt totalt skattetryck och med en sänkning av den direkta beskattningen som riktpunkt, samt
2. förorda att man därvid beaktar behovet av lättnader i den hårda beskattningen av inkomstökningar och extrainkomster i syfte att främja sparandet och att göra det mera lönande att arbeta.

Stockholm den 26 januari 1961

Bertil Ohlin

Sven Wedén

Bertil von Friesen

Sven Gustafson
i Göteborg

Manne Ståhl

Brita Elmén

Henning Gustafsson
i Skellefteå

O. Malmborg

Gunnar Helén