

Dags för ett bättre skattesystem!

Att förverkliga kravet på utjämning genom inkomstskatten är inte längre möjligt. De olika inkomstavdragen m m gör progressiviteten illusorisk och förvandlar oss till ett folk av fifflare. Slopa därför den progressiva inkomstskatten och ersätt den med bättre skatter, menar Gunnar Myrdal

Vårt skattesystem är, enligt min mening, moget för en radikal reform. Starka skäl talar för en drastisk nedbantning av den progressiva inkomstskatten, som är en dålig skatt i många hänseenden och sämre på grund av skattehöjden. Jag måste då tänka mig nya skatter eller stegrade gamla skatter som är bättre.

För omväxlings skull vill jag inte försöka skriva en lärd sak. Jag vill bara i starkt sammanträngd form ge en personlig uppfattning, utifrån mina värdepremisser, hur det svenska skattesystemet borde ändras. Jag bygger i första hand på strödda erfarenheter jag gjort som tidvis mer aktivt medlevande i det svenska samhället.

Skattenivån

Innan jag kommer till kritiken av vårt nuvarande skattesystem, vill jag först för egen del förklara att det dock inte är det samlade skattetrycket i och för sig jag angriper utan sättet för skatteuttaget.

Skatterna har i stort sett varit stigande under praktiskt taget hela århundradet. I

GUNNAR MYRDAL, professor emeritus och Sveriges förste Nobelpristagare i ekonomi, delar nu sin tid mellan Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet och perioder som gästforskare och gästföreläsare vid olika utländska universitet.

senare decennier, och särskilt under de 44 år då regeringsmakten och det politiska initiativet tillhört det socialdemokratiska partiet, har skattestegringen påskyndats. Detta avspeglar en betydelsefull politisk utveckling i Sverige med vars allmänna drag jag personligen är i samklang.

Som jag strax skall söka motivera, måste vi räkna med att ökningen av de offentliga utgifterna och följaktligen skattestegringarna kommer att fortsätta. Om vi alltså nu vant oss vid att mer än halva nationalinkomsten tas om hand av det allmänna, kan vi snart få erfara att 60 procent eller ännu mer av våra samlade inkomster går till skatter.

Det viktiga som skett i Sverige mer än i något annat land är att samhället i alltför ökad utsträckning tillhandahåller tjänster – och i viss mån även varor – fritt till konsumenterna eller till kraftigt nedsatt pris. Vad Alva Myrdal och jag mot mitten av trettioalet propagerade för som "socialisering av konsumtionen" har i en utsträckning som vi väl då knappast kunnat räkna med faktiskt förverkligats.

Viktiga områden av mänsklig behovstillfredsställelse är nu praktiskt taget helt socialiserade, inte bara undervisningen på alla stadier utan även hälso- och sjukvården och en hel del annat. Även bortsett från att samhällets övertagande syftat till och väl oftast även inneburit produktionsrationalisering har denna konsumtionssocialisering möjliggjort en

väldig kvantitativ och kvalitativ höjning av detta slags konsumtion.

I stora drag har denna utveckling av vad vi får från det allmänna fört till större jämlikhet, och reformerna har delvis inriktats på särskilt behövande grupper som de handikappade, de gamla och barnen. Ännu mer direkt jämlikhetsskapande har varit alla de slags inkomsttillskott som i många former utbetalas konstant. Utmärkande för den svenska linjen i socialpolitiken har dock varit att i den största omfattning som varit rimlig låta samhällets bidrag till konsumtionen gå till hela folket.

Denna socialpolitik har naturligtvis blivit mycket kostsam. Och den blir aldrig färdig. Så redan på grund av att olika pågående förändringar i samhället oavbrutet ökar behoven, tex åldersförskjutningen och väl också folkomflyttningen.

Jag har vid dessa reflexioner om skattnivån tänkt på socialutgifterna i allra vidaste mening. Övriga offentliga utgifter – för domstolar, polis, försvar, diplomati osv – representerar, åtminstone sammantagna, inga stora sparmöjligheter men kommer väl i stort sett att öka även de, som de ju hittills trendmässigt alltid gjort.

Det oerhört viktiga, som därvid så småningom inträffat är att Sverige politiskt blivit vad Jörgen Westerstahl en gång kallat en "service democracy". Med ett valdeltagande av omkring 90 procent har det blivit nödvändigt för alla partier att stå för mer och mer av finansiellt kostsamma socialreformer. Olikheter mellan partierna har fått markeras genom smärre meningsskiljaktigheter om turordning och metoder, som emellertid normalt även gör sig gällande inom de särskilda partierna och som mera allmänt tar sig uttryck i en livlig diskussion och i oavbrutna förskjutningar av de olika stödformernas gestaltning i praktiken.

Och utvecklingen fortsätter. I en opinionsundersökning för några år sedan

var majoriteten i alla partier för att mer stöd skulle ges de gamla och barnen även om det förde till ännu högre skatter. Och när jag gick igenom den för tillfället styrande borgerliga regeringens första statsbudget, fann jag att den som helhet tagen snarast innebar en stegring av välfärdsutgifterna även i reala termer, trots de svåra tiderna och deklarationerna om återhållsamhet i fråga om nya reformer.¹ Och nästa budget var inte annorlunda.

Detta är i själva verket den ytterst betydelsefulla, bestående och väldiga framgången för socialdemokratin efter sin långa regeringstid, att nu alla partier till höger tagit över inte bara försvaret av de socialreformer som redan genomförts utan även i stora drag dess reformprogram för framtiden. Under från början starkt motstånd men med mer och mer hjälp av de andra partierna, har det lyckats att få svenskarna att förstå att, med den inriktning på hela folket den sociala politiken under dess ledning fått, en persons reala inkomst också innefattar allt det han får gratis eller nästan gratis i välfärdssamhället och dessutom säkerheten om tillskott till inkomsten om och när han skulle behöva dem.

Den insikten har inte nått alla i Sverige och det finns i vissa kretsar inom överklassen, som ju får minst och måste ge mest, ett starkt skattemotstånd som blottar sig uttryck i intervjuer de ger till utlandsjournalister som vill ha material för sin propaganda mot välfärdsstaten. Från

¹ När det socialdemokratiska partiet förlorade regeringsmakten genom en marginell tillbakagång i sista valet hade detta halsats med jubel i den amerikanska pressen som traditionellt är ganska reaktionär; redan Roosevelt hade i stort sett pressen emot sig. Men i januari 1977 efter budgetens framlagande kunde jag läsa en "bewildered" artikel i Los Angeles Times: "Socialism continues in Sweden".

gamla högertiden är motståndet särskilt koncentrerat i det moderata partiet. Om Sverige dock inte fått något Glistrup-parti, måste nog förtjänsten därför oförbehållsamt tillräknas detta parti. Det har samlat hos sig de värsta skattehatarna men därefter hållit dem nere och tysta. Partiets enda chans att vinna regeringsinflytande är ju i koalition med de båda andra borgerliga partierna som mera städigt blivit infogade i vår svenska "service democracy".²

En konsekvens av den finansiellt oerhördt kostsamma sociala politiken och den faktiska inkomstfördelning, som uppkommit delvis på grund av denna politik, är att skattesystemet måste lägga mycket stora bördor på folk i alla inkomstlagen, utom de allra lägsta. De rika är så få. Detta får inte hindra att vi ändock vill ha en progressiv beskattning. Till den inkomstutjämnande verkan som beror på de välfärdspolitiska åtgärderna själva önskar vi ytterligare inkomstutjämning genom beskattningens progressivitet.

"Ifråga om inkomstutjämning ... är jag personligen beredd att gå så nära fullständig jämlikhet, som kan visas icke väsentligt minska samhällets ekonomiska effektivitet."

Ifråga om inkomstutjämning även på denna senare väg är jag personligen beredd att gå så nära fullständig jämlikhet, som kan visas icke väsentligt minska samhällets ekonomiska effektivitet. Som institutionell ekonom menar jag att denna sista fråga skall empiriskt kunna studeras mera ingående och inte, som nu bero på bara spekulation.

Om jag således är för kraftig progressivitet i skattebördans fördelning, betyder

det inte att jag känner mig tvungen att söka förverkliga detta genom den ekonomiskt, moraliskt och juridiskt så olyckliga inkomstbeskattningen. Och jag kan naturligtvis inte rationellt försvara att progressiviteten där skall, utan övervägande och lagstiftning, helt automatiskt stegras genom inflationen, kombinerad med ändrade skatteskalor i låg- och mellaninkomstklasserna.

Inkomstavdragen

En mycket stor del av finansieringen av de offentliga utgifterna sker alltjämt genom de juridiskt och administrativt sammanbundna statliga och kommunala nettoinkomstskatterna. Dessa inkomstskatter är ytterst dåliga skatter. Ett fel är att de ger utrymme för uppenbara orättvisor. Orättvisorna har alla blivit skärpta genom den oavbrutet stegrade skattehöjden och av den pågående inflationen. Till stor del har de sin rot i reglerna för tillättna inkomstavdrag.

Jag skall strax ta upp frågan om de verkligt viktiga inkomstavdragen. Men låt mig först exemplifiera en del mindre betydelsefulla inkomstavdrag som frestar till skattefusk och borde förarga folk som inte kan göra dem. Men svenskarna är ett tålmodigt släkte och fler och fler av oss har själva blivit neddragna i skattefusk i många samband.

Närhelst jag tar en taxi tillfrågas jag hövligt om jag vill ha kvitto, även om

² Detta var skrivet före den borgerliga samlingsregeringens sammanbrott. Huruvida det nu losslappta moderata partiet kommer att fortsätta sin politik att hålla ner sin högerflygel kommer väl att i första hand bero på den grad av sannolikhet det tillmater möjligheten av en regeringsduglig borgerlig samling inom en rimligt nära framtid, och val också på hur de tror en mera högerorienterad politik skulle påverka anslutningen till partiet.

resan är mitt i natten eller till en teater. Detta gäller också, som jag gissar, resor till "sexklubb". Bilförarna berättar villigt att fruarna ofta vill ha kvitto om de åker till NK för att handla. Kvittot är tydligen en värdehandling i beskattningssammanhang för personer som själva eller genom sin arbetsgivare kan låta detta slags utgifter halka in bland kostnaderna för inkomstens förvärvande.

Hälften av gästerna på våra bättre krogar äter och dricker på representation. Förmånen att få vara med som värd sprids tydligen neråt mer och mer som en ersättning för en uppmuntrande extra löneförhöjning som med arbetsgivaravgiften känns för kostsam om den skall göras effektiv. Men nuförtiden görs ju inte riktiga affärer vid krogborden som i början av seklet.

De slags avdrag som här exemplifierats kan inte vara av större betydelse för företagens räntabilitet. Men de förorsakar behovet av kontroll från skattemyndigheternas sida, som tydligen ändock inte kan göras effektiv. De är typiska för kravet på en millimeterrättvisa i inkomstbeskattningen, som i verkligheten frestar till skattefusk och resulterar i orättvisor.

Inkomstavdrag för reparations- och underhållskostnader i all företagarsamhet är ett mycket viktigare bekymmer. Det är å ena sidan klart att sådana avdrag måste tillåtas vid en beskattning av nettoinkomsten. Å andra sidan är det faktiskt ytterligt svårt att fastställa höjden av avdragen till den nivå att icke en uppkommande värdestegring blir obeskattad. Problemet som är allmänt och gäller allt realkapital har blivit mest uppmärksammat ifråga om hyresfastigheter i städerna. Jag finner det svårt att föreslå botemedel, eftersom skattemyndigheterna inte rimligtvis kan utrustas med all den tekniska expertis som vore behövlig för effektiv kontroll.

När därtill kommer att taxeringsvär-

derna hålls låga och eftersläpande, blir fastighetsägande även av detta skäl en metod att hålla ner skatten, särskilt under perioder när hyreshöjningar hålls tillbaka så att inkomsten blir låg, medan fastighetsvärdet stiger, i synnerhet under pågående inflation.

Sedan har vi avdragen för förlust i annan förvärvskälla. Å ena sidan är det uppenbart att en person måste betraktas som en enhet i en nettoinkomstbeskattning. Å andra sidan öppnas då en möjlighet att undkomma beskattning genom investeringar som ej ger företagsekonomiskt motiverad avkastning. Återigen är den pågående inflationen en starkt pådrivande faktor.

"Jag kan naturligtvis inte rationellt försvara att progressiviteten skall ... automatiskt stegras genom inflationen."

Ett vanligt exempel är de förvärv av jordbruksfastigheter som skapat de sk trottoarbönderna. Trots lagstiftningsförsök sedan mer än trettio år att förbehålla gårdarna till brukare har de nu lagt under sig mer och mer av den svenska jorden. De kan satsa kostnader på förbättringar som inte ger omedelbar stegring av avkastningen eller bara tillfredsställer deras lekintresse, och så få stora förluster att dra av från andra inkomster de haft. Då deras gårdar samtidigt stiger i värde, delvis på grund av konkurrensen från dessa spekulanter men också på grund av inflationen, blir de allt rikare.

Till slut har vi inkomstavdragen för ränteutgifter. Igen är det givet att principiellt sådana avdrag måste godtas i en nettoinkomstbeskattning. Hade vi ett fast penningvärde vore ingenting att erinra. Men vid prisinflation skapas möjlighet till spekulationsvinster i stor skala. Det lönar sig då att förvärva realkapital som kan väntas stiga i pris, och att be-

låna detta till den låga eller rentav negativa realränta, som råder vid pågående prisinflation, och kunna räkna med att dessutom den reala skuldbördan stadigt sjunker. Ett "skattetänkande" är en given följd, och detta leder – vid sidan av de orättvisa fördelningsverkningarna – till en irrationell resursallokering.

Till ett sådant skattetänkande verkar också redan vid fast penningvärde men än mer vid pågående prisinflation, möjligheten att göra förtjänster genom utgifter för reparationer och underhåll med värdestegringseffekt och likaså investeringar av på kort sikt förlustbringande karaktär. Jag har alltid varit skeptisk mot den populära uppfattningen, som ibland skymtar även i vetenskapliga skrifter, att hög beskattning allmänt verkar dämpande på investeringsviljan. En beskattning av nettoinkomsten måste regelbundet göra en mängd olönsamma investeringar privatekonomiskt lönande.

Till dessa slags förtjänster vunna på avdragsvägen finns en hel del andra skattesparande tillvägagångssätt som är mer på gränsen till falskdeklaration och som vi läser om i tidningarna: upprättandet av bolag i Schweiz och Liechtenstein för att ta hand om inkomster från utlandet eller jonglerandet med ett flertal bolag hemma i Sverige.

De anförda exemplen uttömmar inte på långa vägar möjligheterna till skatteflykt i stor skala. I augusti varje år kan aftontidningarna publicera listor på kända personer som uppenbarligen är rika och lever högt och inte blir fattigare, men som har låg deklarerad inkomst. Det är kanske underligt men påtagligt att allmänheten tar dessa avslöjanden med så stor ro. Men särskilt möjligheten att laborera med avdrag och spekulera i inflation är så öppen långt ner i medel- och vad gäller tex villor även i den bättre ställda arbetarklassen att det nog finns en utbredd samkänsla för dem som lyckats så särskilt bra.

Irrationell styrning av investeringarna

Till de skatteflyktsmöjligheter som inkomstavdragen tillåter kommer den uppenbart irrationella diskriminering mellan olika slags investeringar som följer av skattelagarna själva. Inflationen förstärker i oerhörd grad de förryckande verkningarna på lönsamheten av olika användningar av tillgängligt kapital.

Investeringar i möbler, konst, guld och diamanter, medaljer och frimärken osv är antingen fria från deklarationsplikt eller kan lätt undgå den. De blir då till en början icke drabbade av den förmögenhetsskatt som är anknuten till inkomstbeskattningen. I rådande inflationsklimat har sådana investeringar för många blivit en mycket lönande spekulation, särskilt som inköpen själva bidrar till en kraftig prisstegring. Spekulationsvinsten blir obeskattad.

Betydelsefullt i detta sammanhang är dessutom att ingen inkomst räknas för detta slags investeringar. Detsamma gäller för en hel del andra investeringar i varaktiga konsumtionsföremål, tex fritidsbåtar. Automobiler i privat bruk räknas inte heller ge någon inkomst att beskatta.³

Beräkningen av låga schabloninkomster för villor, dessutom kalkylerade på eftersläpande och låga taxeringsvärden, innebär icke ett helt avstående men en kraftig minskning av den beskattade inkomsten från dylika investeringar. Vid den inflation vi börjat vänja oss vid, uppvägs skatten många gånger om av värdestegringen.

I motsats härtill beskattas inkomster från banksparande, aktier och allmänt från investeringar i produktionen fullt ut efter de nominella beloppen. Ingemar

³Alla bilskatter tillsammantagna täcker inte på långa vägar samhällets totala kostnader, olagenheter och skadeverkningar av biltrafiken

Hansson har i en viktig uppsats, "Skattesystemet, inflationen och investeringarna" [Hansson 1978], uträknat den väldiga diskrimineringen till nackdel för investeringar i näringslivet som uppkommer vid inflation.

Den måste haft inflytande på flykten till egna villor och till investeringar i alla de varaktiga konsumtionsförmödenheter som systematiskt gynnas i vår skattelagstiftning. Under den pågående inflationen måste detta haft nedhållande inflytande på aktiekurserna och allmänt motverkat investeringar i produktionen. Det är underligt att aktiekurserna inte gått ner mer. När hushållssparandet hållits uppe, skulle det kräva djuppsykologiska studier att verkligen förklara det.

I stagfationsdepressionen med nedgång i investeringarna, som alla vill motverka, är det en underlig politik att låta inflationen förstärka vår skattepolitikens flagranta gynnande av investeringar i varaktiga konsumtionsföremål, inklusive egna bostadsfastigheter.

Förslagen att sätta "tak" för skatteflykten

Det är inga djupa hemligheter jag här avslöjat. Under senare år när situationen – med den stegrade skattehöjden, inflationen och väl också folks större förtroendet med de möjligheter lagstiftningen öppnar för den förtänksamme – blivit mer och mer skandalös, har alla slags förslag att sätta "tak" för avdragsrätten framkastats. De har gällt ränteavdragen för inteckningar i bostadsfastigheter och avdrag för förlust i annan förvärvskälla. Dessvärre har förslagen varit illa genomtänkta. Så lätt är det inte att bota grundläggande oriktigheter i vår inkomstbeskattning.

I fråga om ränteavdraget har man närmast tänkt på villabostäder och yrkat på en begränsning av det tillåtna ränteavdraget. Om takets höjd har det tvistats.

(Jag kanske får göra den reflexionen att jag förmodar att man till slut ganska allmänt kommer att syfta till ett ganska högt tak för de tillåtna spekulationsvinsterna, av hänsyn till den breda medelklass, som nu ganska allmänt börjar fly hyreshusen och bygger eller köper egna villor. De är dem som alla politiska partier vill räkna som "vårt folk", eftersom det till stor del är deras röster de konkurrerar om. De innesluter också de mäktiga kadrerna i alla partier, organisationer och i byråkratin.)

Spekulationsvinsterna på inflationen skulle alltså komma att skyddas och rentav få en moralisk sanktion för alla med inteckningsräntor under taket, vilket jag finner omotiverat och rentav osmakligt. Ekonomiskt skulle ett sådant tak befästa fördelarna i en inflationsutveckling att bo i egen villa i stället för en våning i ett hyreshus.

Samtidigt är det en illusion att det relativa fåtal som finner sig komma över taket skulle stanna kvar där. De förmögna har inte bara stora tillgångar men är samtidigt de stora låntagarna. Kreditmarknaden är också starkt diskriminerande till deras förmån. Det är inte att påräkna att de skulle underlåta att bringa ner ränteskulderna för sina villor genom en om-disposition som i stället lägger en motsvarande del av deras skulder med säkerheten någon annanstans. Införandet av ett räntetak blir därför ett slag i luften.

"Införandet av ett räntetak blir därför ett slag i luften."

Jag förutsätter då att taket direkt kopplats till ägandet och belånandet av en bostadsfastighet, vilket också diskussionen hittills gällt. Ett mera allmänt räntetak för all skuldsättning skulle vara en antikapitalistisk revolution, tyvärr utfor-

mad på ett fullständigt irrationellt och förödande sätt.

Förslagen om ett tak för avdrag för förlust i annan förvärvsverksamhet är lika tanklöst framställt. Inte alla investeringar som inte omedelbart ger avkastning har skatteflyktskaraktär. Somliga och väl normalt flertalet är den typ av investeringar av "riskvilligt kapital", som alla säger sig vilja gynna, särskilt i nuvarande stagflationsdepression.

En gammal samhällsförbättrare känner sig nedslagen av att eljest ansvarsmedvetna personer kan lockas att tänka så småegoistiskt och dessutom så slarvigt när de konfronteras med grundläggande olyckliga konsekvenser av vår inkomstbeskattning, som fordrar mycket mer radikala reformer.

Marginalskatterna

Till allt detta kommer skadeverkningarna av de höga marginals-katterna, som alla säger sig vilja sänka utan att tala om hur det skall gå till. De är en given och ofrånkomlig följd av att inkomstskatterna är så höga och progressiva, dvs att vi politiskt valt att finansiera en så stor del av de offentliga utgifterna med inkomstskatter. Marginals-katterna måste då bli höga på alla inkomstnivåer, utom för de allra fattigaste som vi kan ha råd att låta slippa billigare undan.

Att skjuta över en mera betydande del av inkomstbeskattningen på de rika är inte längre möjligt. De är så relativt få och deras inkomstskatter har genom inflationen gradvis stegrats i den grad att nu inte mycket är att ytterligare hämta. Det är sant att många av dem på vägar jag med exempel antytt har möjligheter att undgå beskattning, men detta kan inte botas genom ännu högre marginals-katter för alla i de högre inkomstklasserna.

I saknad av en tillräcklig institutionell forskning som skulle ge en säker grundval för kunskap får vi vad gäller verk-

ningarna lita på de spridda iakttagelser vi kan göra genom att leva i ett samhälle med dessa höga marginals-katter. För de breda lager, som inte har ett så intressant arbete att de kan sägas leva för att arbeta, utan arbetar för att leva, måste en hög och progressivt stigande marginals-katt minska villigheten att arbeta mer än de behöver. Den samlade inkomsten blir ju inte så mycket högre.

Genom kombination med olika bidrag som är inkomstgraderade stegras denna effekt av en hög marginals-katt. I extrema

"Att skjuta över en mera betydande del av inkomstbeskattningen på de rika är inte längre möjligt."

fall beror rentav möjligheten att få bidrag på att en person måste erlägga inkomstskatt. Bidrag för bostad och familjetillsyn kan göra halvtidsarbete nästan lika lönande som heltidsarbete. Jag ser för min del felet inte i bidragen för dessa ändamål utan i inkomstbeskattningen.

Framförallt och mera allmänt måste de höga marginals-katterna driva till försök att få ner den deklarerade inkomsten på olika vägar och även genom falskdeklaration. Vad vi alla iakttar är bl a en växande tendens till oredovisade bytesaffärer och ännu mer odeklarerade och därför skattefria ersättningar för varor och tjänster. I båda fallen är två parter aktivt delaktiga. Olyckligtvis har detta slags skattefusk nu gripit omkring sig i alla samhällsklasser, inte minst de med relativt låg inkomst. De utgör för många löntagare och hantverkare en slags ersättning för den skatteflykt i stor skala som kapitalägare och spekulanter kan företa genom att utnyttja inkomstavdragen. Att få städhjälp och barnpassning mot ersättning som på föreskrivet sätt deklarereras av arbetsgivaren är hart när omöjligt, utom till en lön som de flesta

inte vill betala, i synnerhet med tillägg av arbetsgivaravgift.

Inkomsterna av prostitution och annan skum hantering blir i största utsträckning skattefria. Värre är den kring sig gripande demoraliseringen av bostadsmarknaden i städerna. "Pengar under bordet" har blivit en mycket vanlig affärstransaktion. Ursprungligen var det mest hyresvärdar och agenter som kunde sko sig — och göra det skattefritt — men lagstiftning för att stärka hyresgästernas ställning har nu olyckligtvis givit hyresgäster som flyttar liknande möjligheter.

Den svenska hederligheten har varit en stolthet för mig och min generation. Nu har jag en förnimmelse av att vi genom dåliga lagar håller på att bli ett folk av fifflare. Av alla ofullkomligheter i vår inkomstbeskattning är för mig den allra allvarligaste att den direkt inbjuder till skatteflykt och skattefusk.

En otymplig lagstiftning och rättsövervakning

Under decenniernas gång har de juridiskt sammanfogade lagarna om den statliga och kommunala inkomstskatten byggts på och ändrats efter uppkomna impulser, samtidigt som skatteskalorna gradvis höjts. Skattedomstolarna har oavbrutet producerat nya prejudikat, ofta innebärande förskjutningar av tidigare rättstillämpning. Uppenbara konsekvenser och oklarheter har fått kvarstå och nya skapats, som jag av egen erfarenhet skulle kunna exemplifiera.

Resultatet av denna rättsutveckling föreligger nu i mycket över 200 sidor i lagboken om taxeringslagen räknas med. Innehållet är disponerat i en ordning som av vanliga människor måste erfaras som förvillande oordning. Mycket av texten är i finstil och den är försedd med hänvisningar till prejudikat från regeringsrätten som inbjuder till studium av ytterligare hundratal sidor, vilka heller inte är

föredömliga genom klar och enkel stilkonst. Och lagarna och prejudikaten är ändock medgivet ofullständiga, vilket visar sig i kravet på en "generalklausul".

"Nu har jag en förnimmelse av att vi genom dåliga lagar håller på att bli ett folk av fifflare."

Detta för vanliga människor ytterst otillgängliga rättsverk ingriper dock med kraft i varje skattskyldigs ekonomi. Det kunde naturligtvis saneras åtskilligt. En individualiserad nettoinkomstbeskattning, som dessutom skall ta hänsyn till familjeförhållanden och mycket annat, måste emellertid bli oerhört invecklad. Men den behöver inte vara så fullkomligt otymplig.

För att kontrollera de drygt sex miljonerna av skattedeclarationer, besluta om avvikelser, föra uppkommande mål genom skattedomstolarna och till slut döma i dem erfordras en jättelik skattebyråkrati. Alla andra skatter tillsammans tagna fordrar bara en bråkdel av rättslig tillsyn. Läger vi därtill allt arbete, som lagts på nästan hela den vuxna befolkningen, plus de sakförståndiga biträden de nödgas anlita för deklARATIONER och i skattemål, blir det uppenbart vilken oerhörd lagtolkningsbörda inkomstskatterna lägger på nationen. När med höjningen av inkomstbeskattningen skatteflykt och skattefusk ökat begärs från alla håll bättre kontroll. Fastän denna ändå aldrig ens tänkts kunna bli på långt när effektiv, måste förslagen utmyнна i kravet på en ytterligare utvidgning av den redan nu vildvuxna skattebyråkratin.

Det ointresse för skattefrågor bland nationalekonomerna som länge gjorde sig gällande men nu lyckligtvis brutits hade nog en orsak i en naturlig motvilja

mot att tränga in i denna monstruösa skatterätt och rättsövervakning. Inkomstbeskattningen blev ett monopol för jurister. Mina erfarenheter av skattejurister över åren har kommit mig att misstänka att de genomsnittligt varit resultatet av ett ganska negativt urval. Första klassens jurister är nog föga frestade att som offentliga tjänstemän bli neddragna i den slags lagstiftning och rättstillämpning jag sökt antyda karaktären av (privata skattejurister bör av samma skäl ha en mycket lönande sysselsättning). Akademiska jurister tycks nu emellertid liksom nationalekonomerna ha blivit mer intresserade för skatterätten och särskilt för frågorna om dess förbättring.

Jag råkade ha min grundutbildning som jurist och min första professur var bla i finanslära. Jag känner mig därför en smula kompetent att rekommendera upptagandet av ett hittills nästan helt felande samarbete mellan jurister och ekonomer. De behöver diskutera med varandra och samarbeta i forskning och i utredningar, som då skulle kunna bli mycket bättre.

Min huvudslutsats är att nettoinkomstskatter är dåliga skatter från många synpunkter. Deras skadliga verkningar förstoras av skatteskalornas höjd och av inflationen. Problemet är då vilka andra skatter som kan ersätta inkomstskatterna, helt eller delvis.

Löneskatten

Arbetsgivaravgifterna har faktiskt rätt nyligen införts i vårt skattesystem i syfte att tillåta den pågående kraftiga expansionen av vår välfärdspolitik, som inte rimligtvis kunde finansieras genom ännu högre inkomstskatter än dem vi redan då började få. Den "filosofiska" motivering som framfördes för att gripa ut vissa socialutgifter till en specialbudget ger jag inte mycket för. I fråga om andra socialutgifter fungerar i Sverige hela samhället

som försäkringsram. Hänvisningen till att i andra, huvudsakligen europeiska, länder en liknande ideologisk konstruktion gjorts, imponerar inte heller avsevärt.

Jag tillåter mig att betrakta arbetsgivaravgifterna för vad de i huvudsak faktiskt är: en beskattning på företagen, som utgår efter summan av lönerna. Denna löneskatt är för reguljära företag praktiskt taget fri från de möjligheter till skatteflykt och skattefusik som vanställer inkomstbeskattningen och som har att göra med inkomstavdragen och de höga marginalskatterna. Den är enkel att lagstifta och också att administrera,⁴ vilket är en ytterligare fördel. Men den undantar andra produktionsfaktorer från beskattning och är enkelt proportionell till lönesumman.

"Min huvudslutsats är att nettoinkomstskatter är dåliga skatter från många synpunkter."

Och den måste göra arbetsgivarna försiktiga med anställning av arbetare. Genom att vi i Sverige under praktiskt taget hela efterkrigsperioden kunnat hålla full sysselsättning har vi inte behövt oroa oss för "automatiken", som tex i Förenta staterna varit ett ständigt spöke i debatten. Även arbetarparten hos oss har kunnat se en arbetssparande teknologi som

⁴ Jag tänker då på vad vi vid studiet av underutvecklade länder brukar kalla den "organiserade sektorn", som naturligtvis där är mycket mindre. När arbetsgivaravgift skall tas ut av husmödrar som betalar för städhjälp och barnpassning, blir den beskattningen inte effektiv. De kvittolösa affärerna och bytesaffärerna undandrar sig naturligtvis också arbetsgivaravgift, och detta är en orsak varför de är så privatekonomiskt lönande. Det vore kanske lika bra att uttryckligen slopa den för husmödrarna och samtidigt sätta in kraft mot de andra skattesmitarna.

enbart ett framsteg och i själva verket en bas för stigande löner under bibehållen full sysselsättning. Men av alla tecken att döma har utvecklingen av detta slags teknologi nu tagit ytterligare fart. Och detta händer i en tid när den ekonomiska expansionen kan befaras även på längre sikt sakta av. Vi understöder nu företag för att behålla eller nyanställa arbetskraft. Att då samtidigt ha en mycket tung särskild skatt på lönerna betald av företagen förefaller inte rationellt.

Mervärdeskatten

Ett alternativ till löneskatten vore en skatt på summan av alla produktionskostnader, inte bara lönerna även om de är den utan jämförelse allra största delen av alla kostnader. Skatten låge då på produktionsresultatet minus vinst. Eller vi kunde ta vinsten med i skatteunderlaget. Kanske kunde vi konstruera en sådan produktionsskatt så knepigt att företagen kunde få restitution av den vid export som nu av vår mervärdeskatt. En dylik skatt borde rimligtvis, liksom nu arbetsgivaravgifterna, betalas även av statligt och kommunalt affärsföretagande. Men att låta den belasta hela den offentliga verksamheten som normalt finansieras skattevägen förefaller mig ge upphov till en alldeles onödig cirkelgång av papper och pengar.

En dylik företagsskatt, eller "skatt på produktionen", omgjord från löneskatten efter de linjer jag angivit, blir i själva verket identisk med mervärdeskatten, som är en "skatt på förädlingsvärdet". Den kommer även att få betalas av samma rättssubjekt.

Lars Söderström [1977] har i en intressant uppsats manat oss att "satsa på mervärdeskatten". Hans ärende var att visa upp att vi skulle kunna slopa eller kraftigt sätta ned inkomstbeskattningen genom att ersätta den med en icke avskräckande höjning av mervärdeskatten.

Han utgår då från att vi skall ha kvar

löneskatten. Men en ersättning av denna med den typ av skatt jag föreslagit, borde inte rubba hans tankegång – utom att det då bleve uppenbart hur oerhört hög vår samlade skatt på förädlingsvärdet redan är.

Med den nuvarande löneskatten har mervärdeskatten det gemensamt att lagstiftningen är enkel. Dessa skatter kan också varieras med konjunkturen. En övergång till kraftigare beskattning kan ske gradvis. Allvarlig är emellertid frågan om vid väsentligt högre skattesatser skatteflykt och skattefusk kan i tillfredsställande grad hållas nere.

I förbigående vill jag tillägga att jag delar Söderströms förkärlek för att inte som nu tillåta skattefrihet för investeringar utan bara för avskrivningar.

Utgiftsskatten

Betraktad som en tänkbar ersättning för inkomstbeskattningen eller en stor del av den har mervärdeskatten – liksom den nuvarande löneskatten – den avgörande svagheten att den inte kan göras progressiv. Inkomstbeskattningen var avsedd att införa ett element av progressivitet i skattesystemet och med alla fel har den väl även, fastän med väldig ojämnhet och därför orättvisa, en sådan verkan. Även om vi skulle lita på att mervärdeskatten tar in de stora intäkterna, behöver vi därför som komplement andra skatter som progressivt drabbar de högre inkomsterna.

Men det är inte så lätt att finna denna komplementering för att göra skattesystemet verksamt för inkomstutjämning. Att ha kvar en inkomstskatt bara för de rikaste kan inte vara tillfredsställande med hänsyn till de möjligheter till skatteflykt jag påvisat och som är särskilt stora för dessa.

Lyxskatter på särskilda varor och tjänster är vanligen inte effektiva. Den mesta lyxkonsumtionen består helt enkelt i stort anspråkstagande av helt van-

liga basvaror och särskilt av utrymme och tjänster. Sprit- och tobaksbeskattningen är tvivelaktiga från fördelningssynpunkt. Knut Wicksell var kritisk mot spritskatterna. De ökade eländet i fattiga familjer om fadern var supig.

Vill vi nå progressivitet i beskattning av konsumtionen räcker det inte långt med beskattning av särskilda varor och tjänster. Tanken på en progressiv skatt på en persons hela konsumtion istället för hans inkomst har levat i finansläran och har i allmänhet haft författarnas sympati.⁵ Någon enstaka gång har tanken gett upphov till förslag från skatteutredningar, i Sverige av den Carlesonska kommittén 1916 om jag minns rätt. Nu senast har den i genomarbetad form förts fram i den betydelsefulla utredningen om utgiftsskatt av professor Sven-Olof Lodin [1976].

”Vi understöder nu företag för att behålla eller nyanställa arbetskraft. Att då samtidigt ha en mycket tung särskild skatt på lönerna betald av företagen förefaller inte rationellt.”

Lodin har tänkt sig behålla kommunal-skatten, som är proportionell, och en mycket lägre statlig proportionell inkomstskatt. Utgiftsskatten skulle ensam stå för den önskade progressiviteten. Att denna inriktats på levnadsstandarden istället för inkomsten och därigenom premierat sparandet och kapitalbildningen borde möta ganska allmänt gillande, särskilt i denna tid.

Utgiftsskatten har dessutom andra fördelar. Den möjliggör inte all den skatteflykt via inkomstavdragen som jag exemplifierade. Eftersom den skapar ett intresse för skattebetalarna att redovisa

höga siffror för investeringar bör även den kvarstående väsentligt lägre och enkelt proportionella inkomstbeskattningen bli mera effektiv. Genom sänkningen av denna senare skatt bortfaller i stort sett de olyckliga verkningarna av de höga marginalskatterna. Den irrationella styrningen av investeringarna från produktionen till varaktiga konsumtionsföremål skulle nedbringas, särskilt om vi såg över reglerna för den kvarstående inkomstbeskattningen.

Möjligheterna att utnyttja själva övergången till skatteflykt, tex genom att hålla stora summor i kontanter det året, bekymrar mig inte så mycket. Det rättar till sig.⁶

Eftersom den icke sparade inkomsten införs som skatteobjekt vid sidan av inkomsten kan det synas som om taxeringen komplicerats. Med den nya datateknikens utnyttjande blir det emellertid inte så farligt. Framförallt minskas behovet av kontroll, eftersom i största utsträckning skattebetalarnas intresse i skatteflykt och skattefusks eliminerats eller kraftigt minskats. Jag räknar inte med internationella förvecklingar som inte skulle kunna bemästras.

De utredningar som måste föregå ett beslut borde naturligt samordnas med en radikal nyskrivning av hela lagstiftningen, inklusive regeringsrättsprejudikaten, för att göra den enklare, klarare, konse-

⁵Den fanns med i det viktiga sjunde kapitlet om finansläran i *Vetenskap och politik i nationalekonomi* [Myrdal 1972] och jag kan skryta med att det var jag som satte Nicolaus Kaldor på spåret när han skrev sin betydelsefulla reservation om "expenditure tax" i den engelska skattekommittén [Kaldor 1955].

⁶När vi en gång gick över till kallskatt blev ett år alldeles skattefritt. Jag råkade just det året ha särskilt stora inkomster från utlandet och gick till Wigforss med mina bekymmer och utvecklade dessutom hur det skattefria året gav möjligheter att manipulera inkomster till det året. Wigforss tog mina kritiska påpekanden med stort lugn. Reformen var så viktig, att vad som hande det året spelade ingen roll på längre sikt. Wigforss hade naturligtvis rätt.

kventare och begripligare. Vi skriver ju om huvudbalkarna från 1734 års lag, och varför vi skulle upprätthålla ett tabu kring vår nu elefantoida inkomstskatterätt är obegripligt.

Förmögenhetsrelaterade skatter

Som jag ser saken är skälet varför vi mycket allvarligt bör överväga att införa en utgiftsskatt efter det lodinska mönstret att den skulle kunna ge verklighet åt kravet på progressivitet i beskattningen, samtidigt som den i största utsträckning skulle eliminera de möjligheter till skatteflykt och skattefusk som nu vanställer vår inkomstbeskattning. Jag ser samtidigt skäl att resa frågan vilka andra skatter som skulle kunna användas i samma syften. Sådana möjligheter erbjuds genom skatten på förmögenhet, förmögenhetsvinst och förmögenhetsövergång.

**”Vår progressiva förmögenhets-
skatt kunde kraftigt höjas, om in-
komstbeskattningen sänktes.”**

Vår progressiva förmögenhetskatt kunde kraftigt höjas, om inkomstbeskattningen sänktes. Eftersom värdet av ett förmögenhetsobjekt i princip är den diskonterade summan av alla framtida inkomster minus kostnader erbjuder beskattningen av kapitalet inga av de skatteflyktmöjligheter som nettoinkomstbeskattningen skapar genom avdragen. De höga marginalskatteerna har ingen motsvarighet.

En större roll i skattesystemet för förmögenhetsbeskattning förutsätter emellertid för att bli effektiv en mycket mer sorgfällig förmögenhetstaxering på alla områden där en effektiv marknad inte ger utslag som ifråga om börspapper. Rent tekniskt borde en taxering av förmögenhet vara enklare än av nettoinkomst där inkomstavdrag måste göras

för kostnader.

Till samma kategori där en mycket hårdare beskattning är behövlig hör den skatt på förmögenhetsvinst, som vi i mycket försvagad form sent omsider fick i realisationsvinstbeskattningen. Jag skall inte gå in på alla de tekniska problemen, de flesta beroende på att vi tillåter oss vara i en inflationsutveckling. Men jag vill framhålla att när ett förmögenhetsobjekt blir mera värt i reala termer, vilket bör vara det avgörande i den reviderade lagtexten, är det principiellt en inkomst, som under normala kreditförhållanden även kan förbrukas. Dröjsmålen och tveksamheten i Sverige liksom i andra länder att beskatta kapital och kapitalvärdestegring beror på en sammanblandning av begreppen skatteobjekt och skattekölla. Skatteköllan är i sista hand alltid inkomsten.

Arvs- och gåvobeskattningen kan säkert också höjas betydligt som kompensation för en sänkning av inkomstskattorna. Enligt min mening är hela vår arvsordning mogen för omtänkande. Dess segt och ganska tanklöst vidmakthållna grundstruktur avspeglar förhållandena och behoven i ett länge sedan svunnet jordbruks- och egenföretagarsamhälle med en kortare genomsnittlig livslängd för generationerna och ett mycket fastare ekonomiskt familjesamband.

”Rätten” till arvslott för avkomlingar och överhuvudtaget normaliteten av arv till slakten hade då en ekonomisk och social motivering som inte längre finns med på något vis som samma styrka. Det vore nu mera naturligt att samhället normalt vore arvtagare, men med viss rätt för arvsfästaren att styra övergången till vissa personer, institutioner och ändamål. Detta är i princip den anglosaxiska rätten. Om allt detta finns i Sverige efter Wigforss inte ens diskussion.

Mera avgifter?

Om vi ser den offentliga hushållningen

som helhet kunde vi, som ett alternativ till en ökad progressivitet i beskattningen, tänka oss att i viss grad nå motsvarande utjämningseffekt genom ett avgiftssystem, graderat efter inkomst, för vad samhället nu ställer till förfogande för alla, fritt eller till ett nominellt, starkt nedsatt pris.

Dit hör hela undervisningsväsendet, skolskjutsarna, skollunchen och läroböckerna i grundskolan; hela sjukvårdssystemet med mediciner och annat vårdmaterial; mycken hjälp och många förmåner av ett mångfaldigt slag som nu går till äldre och handikappade utan inkomstgräns. Hit hör också folkpensionerna m.m., barnbidragen, allt slags bistånd förknippat med barnafödande och antagligen en hel del annat som jag nu inte kommer att tänka på.

De förslag som någon gång framställs till ökad avgiftsbeläggning inom detta vida fält, som bara skulle behålla de behövande på gratislinjen men låta alla andra få betala för sig vad det kostar, syftar emellertid inte till att skapa en större inkomstutjämnning utan helt enkelt till att hålla ner skatterna. Jag vill tillägga att med de brister som vidlåder inkomstskatten, vilken är den för alla mest påtagliga beskattningen, är dessa förslag begripliga.

”Enligt min mening är hela vår arvsordning mogen för omtänkande.”

Jag, som vill nedbanta inkomstskatten men samtidigt öka progressiviteten i hela skattesystemet, kan godta varken det ena eller andra skälet för en övergång till mera avgiftsfinansiering inom fältet för vad samhället nu tar ansvar för. Men den djupare grunden till min avvisande håll-

ning är att jag menar att den svenska linjen, att i den största utsträckning som är rimlig låta samhällets tjänster gå till hela folket, representerar ett demokratiskt värde av största betydelse. Den har fått sin politiska verklighet i vår stadfästa "service democracy", som jag talade om i början av artikeln.

Detta betyder naturligtvis inte att det inte kan vara praktiskt att sätta avgifter för sotning, sophämtning, busstransporter m.m., som kommunen sörjer för. Men det blir då i allmänhet lika avgifter för alla och fullt kostnadstäckande om det inte finns särskilda politiska skäl för subventioner.

Vi behöver en plan

Inkomstskatterna har slagit i taket och den icke progressiva löneskatten fick ta vid för att finansiera vår expanderande socialpolitik.

Inkomstskatterna är verkligen mycket dåliga skatter i många hänseenden och har blivit värre ju högre de blivit och ju bättre skattebetalarna lärt sig undgå beskattning.

Löneskatten är, särskilt med den ekonomiska utveckling vi måste räkna med, en farlig skatt, som också borde avskaffas eller omriktas till en allmän produktionskatt som då faktiskt blir en mervärdeskatt.

Mervärdeskatten är en god skatt, som vi gradvis bör vara beredda att ge en allt större roll i vårt skattesystem, förutsatt att vi kan hålla en effektiv kontroll. Men den är inte progressiv.

Vårt skattesystem, sådant det utvecklats med de stegrade kommunalskatterna, löneskatten och mervärdeskatten samt inkomstbeskattningens försvagande genom ökningen av skatteflykt och skattefusk, främst hos de rika, har på det hela taget i allt mindre grad tillfredsställt det gamla kravet att det skall verksamt främja en inkomst- och förmögenhetsutjämning.

En kraftig sänkning av inkomstbeskattningen, som här förordats, nästan förutsätter en progressiv utgiftsskatt efter den Lodinska modellen. Dessutom bör en stegring av skatten på förmögenhet, förmögenhetsvinst och förmögenhetsövergång vara motiverad redan för att komma tillbaka till en avsedd utjämningsseffekt.

Som vi planerar har vi att räkna med ytterligare stegrade offentliga utgifter och följaktligen höjda skatter.

Sedan nu allmän enighet nåtts om ett betraktelsesätt som jag var en av tillskyndarna av för snart femtio år sedan, har vi dessutom under den alltjämt pågående stagflationskrisen i kraftigt stigande skala underbalanserat statsbudgeten. Däremot har jag, i princip, intet att erinra.

Men jag behöver påminna om en konsekvens som jag den gången var ivrig att understryka. En underbalansering måste följas av en balansering och därefter en överbalansering, om vi inte stadigvarande vill belasta statsfinanserna med en stor och växande utgiftspost för räntor och så småningom amorteringar. En sådan nödvändig åtstramning stegrar kraftigt behovet av ökade skatter. Dröjer återhämtningen och blir den inte så snabb, blir stegringen av det efterföljande skattebehovet desto större.

Denna förutsebara utveckling bör nu förutses, så att vi inte plötsligt befinner oss i en finansiell kris, där vi nödgas improvisera. Vi behöver en plan för hela skattesystemets fortsatta utveckling. Meningen med denna uppsats har varit att framhålla just detta, även om det

tvungat mig att söka gripa över hela fältet av olika skatter och därvid uteslutande hålla mig till vad jag menar vara väsentligt⁷.

⁷ Sedan jag slutat arbetet på denna artikel har min uppmärksamhet fästs vid 1972 års skatteutrednings slutbetänkande [SOU 1977: 91], som bär den hoppgivande titeln *Oversyn av skattesystemet*. Betänkandet är emellertid helt otillfredsställande. Det utgår från oförändrat totalt skatteuttag, som av skäl jag anfört är orealistiskt. Betänkandet innehåller ingen analys av de ekonomiska och sociala verkningarna av olika skatter, heller ingen systematisk jämförelse mellan dem. "Skattesystemet" tas huvudsakligen som givet med uppmärksamheten inriktad på, delvis helt ointressanta, småttigheter.

Betänkandet är alldeles tyst om alla skandalosa förhållanden i fråga om framför allt inkomstbeskattningen, som jag i abstrakt form sokt exemplifiera och som praktiskt taget hela folket är mer eller mindre fortroget med. Skatteflykt och skattefusk berors egentligen bara ifråga om makars inbördes förmögenhetsförhållande och även i denna fråga på ett mindre inträngande sätt. I brevet till statsrådet redovisas 53 sakkunniga, experter och sekreterare som deltagande i utredningens arbete. I sin helhet är betänkandet exempel på en "conspiracy of silence" från den svenska överhetens sida, som dessvarre är vanligt i skatteutredningar. Jag kommer att tanka på när vår yngsta dotter började i skolan och kom hem första dagen till sina föräldrar med den upptakten: I vår skola är det bara fröken som inte vet hur barn kommer till.

Referenser

- Hansson, I., [1978], "Skattesystemet, inflationen och investeringarna", *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 4
- Kaldor, N., [1955], *An Expenditure Tax*, London
- Lodin, S-O., [1976], "Progressiv utgiftsskatt - ett alternativ?", *SOU 1976:62*
- Myrdal, G., [1972] *Vetenskap och politik i nationalekonomin*, (1a upplagan 1929), Rabén & Sjögren, Stockholm
- Söderström, L., [1977], "Satsa på mervardeskatten", *Ekonomisk Debatt*, årg 5, nr 3
- SOU 1977:91, *Oversyn av skattesystemet*, Stockholm