

## Skattedebatt på villovägar

*Felet med vår nuvarande beskattning är att den inte längre bärs upp av ett enhetligt system utan utgörs av en blandning av tankar från olika system. I alltför stor utsträckning har också dunkla socialpolitiska synpunkter fått råda. I stället för att leta efter nya skatter, t ex utgiftsskatter, bör vi söka skapa ordning i vårt nuvarande skattesystem, menar Lars Söderström.*

Under de senaste åren har förslag till mer eller mindre långtgående ändringar i skattelagstiftningen duggat tätt. Det har talats om progressiv utgiftsskatt, "proms", tudelning av inkomstskatten enligt Kleppemodellen, personlig brutotokskatt, marginals kattetak, ändrade regler för beräkning av realisationsvinst, begränsningar i avdragsrätten för ränteutgifter, generalklausul mot skatteflykt samt en hel del annat.

Bakom dessa förslag ligger föreställningen att det svenska skattesystemet idag varken är effektivt eller rättvist och att beskattningen har allvarliga ekonomiska biverkningar. Denna föreställning kan i och för sig vara välmotiverad, men frågan är om de framförda förslagen leder oss i rätt riktning. Politikerna bör enligt min mening nu gå fram med största försiktighet.

För det första kanske det inte finns några enkla lösningar på dagens skatteproblem. Uppgiften att konstruera ett skattesystem, som effektivt och rättvist och utan allvarliga biverkningar kan dra

in 60 procent eller mera av alla inkomster till staten och kommunerna, är kanske omöjlig. Vårt nuvarande system är inte utan förtjänster. Skulle några av de framförda förslagen följas, kanske vi kommer ur askan i elden.

För det andra gäller det att inse att många av dagens skattefrågor inte är nya. De har diskuterats tidigare. Vi har all anledning att ta fasta på de slutsatser man då kommit fram till. Skattelagstiftningen är komplex. Vissa punkter kan te sig diskutabla, men innan ändringar vidtas gäller det att se till helheten. De enskilda bestämmelserna har i allmänhet inte tillkommit av en slump, utan efter långvarig diskussion och omsorgsfulla utredningar. De lagar vi redan har är därför ofta långt bättre än de hugskott som nu framkastas i debatten.

För det tredje måste beslutsfattarna ha klart för sig att man inte gör ett skattesystem för stundens behov. Det är av stor betydelse att beskattningen betraktas i ett långsiktigt perspektiv, så att täta och överraskande ändringar kan undvikas. Företag och hushåll måste veta vad de har att rätta sig efter. Ryckighet och godtycke i lagstiftningen skapar osakerhet och leder till omotiverade vinster och förluster för de berörda. Fasta spelregler gynnar den ekonomiska utvecklingen och ger stadga åt fördelningspolitiken. Ej minst på skatteområdet är principfasthet en omistlig dygd.

*Docent LARS SÖDERSTRÖM vid nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet innehar en forskartjänst vid Humanistisk-Samhällsvetenskapliga Rådet i offentlig ekonomi.*

## De grundläggande idéerna

Vid sekelskiftet påbörjades arbetet med att utforma vårt nuvarande skattesystem, i vilket inkomst- och förmögenhetsbeskattningen intar en central plats. Det omfattande utredningsarbetet inleddes av 1897 års kommunalskattekommitté och ledde så småningom fram till 1928 års kommunalskattelag.<sup>1</sup> En provisorisk inkomstskatt infördes redan 1902, men det var först med införandet av 1910 års inkomst- och förmögenhetsskatt som det moderna systemet på allvar tog form.

Under detta inledande skede avhandlades en rad principiellt viktiga frågor. Man diskuterade ingående efter vilken grund medborgarna bör bidra till finansieringen av offentlig verksamhet. Skall det ske i förhållande till nyttan/intresset av statliga och kommunala tjänster, eller skall det ske i förhållande till betalningsförmågan? Företrädarna för *skatteförmågeprincipen* menade att finansieringen uteslutande borde ske med en inkomst- och förmögenhetsskatt. Företrädarna för *intresseprincipen* avvisade inte en sådan skatt, men de menade att den borde användas först sedan möjligheterna att använda avgifter och sk objektsskatter uttömts. Från bägge sidor var man överens om att indirekta skatter borde undvikas.

Det blev *skatteförmågeprincipen* som kom att åberopas i lagstiftningen, men *intresseprincipens* förkämpar blev ej lottlösa. Avgifter spelar alltjämt en viktig roll för de offentliga finanserna och mer eller mindre klart uttalade inslag av objektbeskattning har hela tiden funnits med i bilden.<sup>2</sup> Vägförbrukningsbeskattningen kan sägas vara ett exempel på det senare. Avsikten med denna är ju att fordonsägarna skall bidra till underhållet av vägar i förhållande till den nytta de har.

Vare sig man utgår från *skatteförmågeprincipen* eller *intresseprincipen* möter man problemet att definiera den *skattepliktiga inkomsten*. Det finns åtminsto-

ne tre hedervärda ståndpunkter i denna fråga. I den tidiga svenska debatten företrädde de av Davidson, Wicksell och Carleson. Den förstnämnde menade, att den skattepliktiga inkomsten borde omfatta alla intäkter som bidrar till ökad förmögenhet eller som används för konsumtion. (Kostnader för intäkternas förvärvande skulle naturligtvis få dras ifrån.) Utöver vanliga löner och räntor ville Davidson alltså i inkomsten inkludera även tex arv, lotterivinster och markvärdestegringar. Wicksell förordade ett mera begränsat skatteobjekt, innefattande enbart löner och annan avkastning från produktiv verksamhet. För arv odyl kunde han tänka sig skattefrihet, medan han beträffande "oförtjänta" markvärdestegringar odyl yrkade indragning (konfiskation). Carleson gick en annan väg och förordade sk utgiftsbeskattning. Som skattepliktig inkomst ville han således bara räkna de intäkter som används till konsumtion under beskattningsåret. Denna idé framfördes tidigt av J S Mill och har nyligen aktualiserats av Lodin.<sup>3</sup>

Skattelagstiftningen innebär ett erkännande av Davidsons linje, men med den praktiska modifikation att inkomster av tillfällig natur, såsom arv och gåvor, lotterivinster och vinster från fastighetsförsäljningar m m, beskattas i särskild ordning. För detta slags inkomster är beskattningen i vissa fall mjukare och i andra fall hårdare än beträffande reguljära inkomster, varför Wicksells stånd-

<sup>1</sup> En snabb historik över skattesystemets utveckling kan erhållas genom bidragen av G Ekman, C W U Kuylenstierna och C Welinder [1979] samt N Elvander [1972].

<sup>2</sup> Om avgiftsfinansieringens nuvarande betydelse, se [SOU 1977: 78-79] och [SOU 1979: 23]. Se även Riksrevisionsverket [1980].

<sup>3</sup> S-O Lodin (1972 års skatteutredning) se [SOU 1976: 62]. Forslaget finns sammanfattat och kommenterat i ett stort antal tidskriftsartiklar, bl a i *Ekonomisk Debatt*. Kompletterande synpunkter och remissyttrande presenteras i SOU 1977: 91.

punkt också i viss mån blivit tillgodosedd.

Problemen i samband med definitionen av den skattepliktiga inkomsten stannar inte vid detta. En fråga gäller hur man vid inkomstberäkningen skall ställa sig till förändringar i den allmänna prisnivån. En annan fråga gäller valet mellan sambeskattnings och särbeskattnings samt hur inkomsten skall beräknas i dessa fall. En tredje fråga gäller de fall då inkomsten varierar mycket mellan olika år. Skall man betrakta varje år för sig eller bör man se skatteförmågan i ett mera långsiktigt perspektiv?

Dessa och andra knäckfrågor diskuteras livligt när seklet var ungt. Avgörande är inte vilka konkreta lösningar man då kom fram till, utan att man verkligen ansträngde sig att slå fast de grundläggande principerna för beskattningen. Det gav perspektiv och stadga åt debatten och lagstiftningsarbetet, något som idag saknas.

### Den socialpolitiska principen

Skatteförmågeprincipen och intresseprincipen diskuterades utifrån problemet att finna ett effektivt och rättvist system för finansieringen av de varor och tjänster som bedömes behöva vara offentliga. Det var en rätlinjig diskussion om hanterliga frågor. Parallellt härmed fordes en annan diskussion utifrån tanken att beskattningen kan och bör användas för att nå en jämnare inkomst- och förmögenhetsfördelning. Detta förordades av företrädare för den sk *socialpolitiska beskattningsprincipen*. Dess stora inflytande på den svenska skattelagstiftningen är orsaken till flertalet av de problem vi idag upplever.

Enligt *intresseprincipen* är beskattningen rättvis, om finansieringen av den offentliga verksamheten är eller kan uppfattas vara i överensstämmelse med ett frivilligt avtal mellan de individuella medborgarna och "statsmakten". Enligt

*skatteförmågeprincipen* räcker det att personer i lika omständigheter behandlas lika, dvs betalar lika mycket skatt, för att beskattningen skall kunna betecknas som rättvis. Företrädarna för den *socialpolitiska beskattningsprincipen* valde ett helt annat synsätt. Rättvisa var för dem inte en fråga om beskattningens regelrätta utformning, utan om dess *effekt* på inkomst- och förmögenhetsfördelningen. Om beskattningen troddes medverka till utjämning, sågs den rättvis.

I sin enkla form är den socialpolitiska beskattningsprincipen begränsad till krav på en progressiv skatteskala samt på en hårdare beskattning av kapitalinkomster än av arbetsinkomster. Dessa krav är inte oförenliga med vare sig intresseprincipen eller skatteförmågeprincipen, men det är företrädarna för den socialpolitiska beskattningsprincipen som har betonat dem, och ej utan framgång.

En progressiv skatteskala användes redan 1902 och få länder torde idag kunna uppvisa en mera progressiv inkomstskatt än den vi har i Sverige. Merbeskattningsprincipen av kapitalinkomster infördes 1910 på så sätt att 1/60 av personernas förmögenhet räknades in i den skattepliktiga inkomsten. Det kan synas vara en återhållsam regel, men den ledde så småningom till att kapitalinkomster kom att beskattas ungefär dubbelt så hårt som arbetsinkomster. Fram på 1930-talet uppkom också problemet att marginalskatten på kapitalinkomster kunde bli över 100 procent.

Till framgångarna för den socialpolitiska beskattningsprincipen får man också räkna dubbelbeskattningsprincipen av inkomster från verksamhet i aktiebolag. Också denna framgång vanns 1910. Beskattningsprincipen av aktiebolag är äldre, men tidigare var bolagen befriade från skatt för vinster uppgående till 6 procent av aktiekapitalet.

Socialpolitiska argument har inte be-

gränsats till krav på extra hård beskattning av kapitalinkomster. Sådana argument har också kommit till användning för att motivera särbehandling av vissa grupper, viss verksamhet eller viss konsumtion. Till att börja med kunde dessa ambitioner tillgodoses genom särskilda avdrag och skatterabatter samt indirekta skatter av olika slag, men allteftersom dessa möjligheter uttömts har olika slags bidrag och subventioner kommit i förgrunden för denna politik. Övergången från barnavdrag till bidrag är ett exempel. I den mån som bidragen är inkomstrelaterade kan man tala om "negativ inkomstskatt". Med samma synsätt kan de inkomstoberoende bidragen jämföras med ortsavdrag (grundavdrag och familjeavdrag).

Med tiden har de socialpolitiska aspekterna kommit att dominera lagstiftningen och debatten. Det har medfört att de på skatteförmågeprincipen och intresseprincipen grundade reglerna för beskattningen successivt luckrats upp och fallit i glömska. Det har också berett marken för ett taktiskt spel om beskattningsreglerna. Försöken att etablera välgrundade principer har ersatts med förhandlingsuppställningar. Det är en beklaglig utveckling.

### Ompröva socialpolitiken

Den utformning som socialpolitiken nu fått i det svenska skatte- och bidragssystemet är inte välgrundad. Inte ens från renodlat socialpolitiska synpunkter kan systemet betecknas som rättvist.

För det första är lagstiftningen som sådan undermålig. Under efterkrigstiden har regelsystemet utvecklats i snabb takt. De krav på klarhet och konsekvens som man har rätt att ställa på lagstiftningen har inte iakttagits. Detta är särskilt framträdande beträffande bidragssidan. Där finns nu ett 70-tal lagar och författningar utan logiskt sammanhang. Begreppsförvirringen är också mycket

stor. Som exempel kan nämnas att det i dessa lagar förekommer ett tiotal inkomstbegrepp. Om inkomsten skall uppfattas som ett mått på "bidragsbehovet" är detta minst sagt anmärkningsvärt.

Tiden är mogen för en konsekvent samordning av skatte- och bidragssystemet. Detta är påkallat inte bara därför att den sk rundgången då kan stävjas, utan framför allt därför att det framtvingar generella ställningstaganden till de grundläggande frågorna om hur "nettoskatte-systemet" skall se ut. Vill vi ha inkomst- eller utgiftsbeskattning? Hur skall förmögenhetsinnehav, hushållsgemenskap och försörjningsplikt inverka på bedömningen av en persons eller en familjs skatteförmåga/bidragsbehov? Kan utjämning mellan olika beskattningsår medges personer med oregelbundna inkomster? Skall tex studielån betraktas som skattepliktig inkomst?

Vid sökandet efter svaren på dessa frågor finns det goda skäl att tona ner de socialpolitiska aspekterna. Ett skäl är att det inte går att formulera någon rimlig målsättning för den socialpolitiska beskattningsprincipen. Det är inte särskilt meningsfullt att eftersträva en jämnare inkomst- och förmögenhetsfördelning (konsumtionsstandard) i största allmänhet. Det behövs preciseringar bl a rörande hur inkomsterna eller förmögenheterna erhållits. Om det är rättvisa man vill ha, kan man inte bortse från de skillnader som finns mellan tex heltidsarbete och deltidsarbete eller mellan idogt sparande och arv/tur. Problemet är att de erforderliga nyanserna bara kan fås med i lagstiftningen om man tillåter denna att bli oerhört komplicerad, men då tillstöter problem med lagens tillämpning. Det slags rättvisa man vill uppnå inom socialpolitiken står i konflikt med önskemålet om effektiv och i traditionell mening rättvis beskattning. De personer man vill "klämma åt" finner i ett komplicerat system alltid kryphål. Härtill kom-

mer att företrädarna för den socialpolitiska beskattningsprincipen sannolikt inte kan ena sig om de erforderliga nyanserna. Det rör sig om konfliktladdade frågor, som bara kan lösas genom kompromisser av det slag som suddat ut de klara linjerna i nuvarande lagstiftning.

*Det andra skälet* till att den socialpolitiska beskattningsprincipen bör tonas ner är att den bygger på en överdriven föreställning om möjligheterna att med skatter och bidrag påverka inkomst- och förmögenhetsfördelningen i önskad riktning. Det är förenat med stora svårigheter att avgöra vem som i sista hand drabbas av en skatt eller njuter förmånen av ett bidrag. Faktum är att debatten om dessa frågor alltjämt förs utifrån rena gissningar och inte på grundval av solida kunskaper om de olika skatternas och bidragens effekter. Att i så stor utsträckning som skett i Sverige bygga lagstiftningen på gissningar är oansvarigt.

Varför skall vi med skatter och bidrag över huvud taget ingripa i prisbildningen på arbetskraft och kapital? Beträffande kapitalavkastningen måste vi hålla i minnet att Sverige är en öppen ekonomi och att vi trots alla regleringar har betydande kapitalrörelser över våra gränser. Detta innebär att kapitalavkastningen i Sverige, i varje fall i ett längre perspektiv, inte påtagligt kan avvika från vad som är fallet i omvärlden. När vi skärper beskattningen av kapitalinkomsterna stagnerar den inhemska kapitaltillväxten, tills kapital i Sverige blir en bristvara som vi får betala mera för.<sup>4</sup>

Motsvarande resonemang kan föras beträffande lönebildningen. Det är ofrånkomligt att arbetsuppgifterna skiljer sig beträffande utbildningskrav, stress, risk för arbetslöshet osv. Detta behöver beaktas vid lönesättningen, om arbetsmarknaden skall fungera.

Låt mig här erinra om att vi i Sverige trots alla ansträngningar inte nått mycket längre vad gäller inkomst- och förmögen-

hetsfördelningens utjämning än vad man gjort i vissa andra västländer. Kanada och Japan kan nämnas som exempel, trots att deras skatte- och bidragssystem med svenska mått är asocialt. Anledningen är förstås att skyfflandet med pengar hit och dit blott har en marginell inverkan på inkomst- och förmögenhetsfördelningen. De verkligt betydelsefulla fördelningspolitiska insatserna sker på andra områden, ej minst inom utbildnings- och sysselsättningspolitiken samt genom socialförsäkringssystemet (som jag inte räknar in i skatte- och bidragssystemet). Vill man verkligen hävda de socialpolitiska idealen är det framför allt på dessa områden man skall arbeta. Slopa utbildningsspärrarna, värna om den fulla sysselsättningen och effektivisera socialförsäkringssystemet, men tona ned det socialpolitiska engagemanget i skatte- och bidragssystemet!

Det gjordes för ett par år sedan i USA en mycket ambitiös studie av skatte- och bidragssystemets fördelningseffekter. Man förutsatte en drastisk begränsning av den offentliga sektorn till en "nattvaktarstat" finansierad med en proportionell inkomstskatt. Resultatet blev tänkvärt. För de i utgångsläget högsta inkomsttagarna sjönk inkomsten något, medan den för de lägsta inkomsttagarna ungefär fördubblades. Anledningen var att den tänkta reformen fick en från fördelningspolitisk synpunkt gynnsam effekt på konsumtionsmönstret och sysselsättningen. Mest gynnade blev arbetslösa svarta i sydstaterna.

### Strategi för framtiden

Jag har i det föregående lovordat det sätt på vilket skattelagstiftningen tidigare hanterades. Observera att det är de upp-

<sup>4</sup> Jamfor G Normann & J Sodersten [1978].

riktiga ansträngningarna att åstadkomma ett *system* byggt på genomtänkta fasta principer som har mitt gillande. Jag förordar inte en okritisk återgång till äldre lagstiftning. Det vore fel med tanke på att förutsättningarna idag är annorlunda. Vi måste numera räkna med inflation samt ett väsentligt högre allmänt skatte-tryck än tidigare. Även om transfereringarna räknas bort har den offentliga sektorn under efterkrigstiden ökat högst avsevärt. Bara sedan 1950 har den offentliga resursförbrukningen fördubblats och uppgår nu till över 1/3 av BNP.<sup>5</sup>

Beträffande behovet att beakta inflationen är det inte i första hand indexeringen av skatteskalen jag tänker på. Det viktiga är att inflationen inte tillåts inverka på den skattepliktiga inkomstens innebörd. Vi behöver en sk real beskattning, som bl a innebär att bara den del av räntor, aktieutdelningar, vinster på fastighetsförsäljningar o dyl som överstiger inflationen betraktas som skattepliktig intäkt (eller avdragsgill kostnad). Med en sådan ordning skulle sparandet i traditionella former få ett uppsving samtidigt som överdrivet låntagande skulle stävjas. Det vore ytterst gynnsamt för kreditmarknaden, som idag håller på att upplöslas, samt inte minst för kapitalmarknaden, ty placeringar i diamanter, segelbåtar, papegojor o dyl blir då inte längre lika attraktiva.

Att regeringen inser behovet av att vi får en real beskattning framgår bl a av att en utredning i frågan tillsattes för något år sedan. Därför är de nya reglerna för realisationsvinstbeskattningen obegripliga. Enligt vilken allmän princip kan man hävda, att det krävs fyra års innehav innan värdestegring enbart på grund av inflationen upphör att betraktas som skattepliktig inkomst (vid avyttringstillfallet)? Det är denna typ av beslut, staplade på varandra, som gör skattesystemet otympligt och undergräver skattemoralen.

Till de ändrade förutsättningarna hör också ökningen av det allmänna skatte-trycket. Denna motiverar att intresse-principen ges ökad vikt. Som framgår av förvaltningsutredningens betänkande finns det goda möjligheter att i ökad utsträckning avgiftsfinansiera offentlig verksamhet. Med lämpliga arrangemang kan detta ske på ett från socialpolitisk synpunkt fullt betryggande sätt. Ingen skall naturligtvis utestängas från möjligheterna att få utbildning, barnpassning, sjukvård o dyl. Poängen med avgiftsfinansiering är att den stärker konsumentens/elevens/klientens/patientens ställning gentemot producenten/skolan/byrån/sjukhuset, med en bättre resursanvändning som följd. Dessutom har avgiftsfinansieringen den stora fördelen att den avdramatiserar besluten om utvidgningar och begränsningar av offentlig verksamhet.

Det högre allmänna skatte-trycket gör det också motiverat att lägga större vikt vid beskattningens biverkningar vad gäller resursanvändningen. Detta talar för att intresseprincipen modifieras vad gäller motståndet mot indirekta skatter (och subventioner). Med miljöavgifter, oljeskatter osv kan betydande skatteintäkter erhållas, samtidigt som vi uppnår en bättre resursfördelning. Genom momsens har vi dessutom fått ett förnämligt alternativ till såväl inkomstskatter som utgiftsskatter.<sup>6</sup> Det vore synd att inte utnyttja detta alternativ, allrahelst som det synes ha begränsade skadeverkningar på arbetsutbudet, sparandet m m.

Mot förslaget till progressiv utgiftsskatt har det invänts, att vi skall akta oss för att bli "en utgiftsskatteö i ett inkomstskattehav". Det är en viktig synpunkt. Vid beskattningens utformning måste vi mera än förr beakta effekterna på relationerna med omvärlden. Avstån-

<sup>5</sup> Se J Myhrman [1980].

<sup>6</sup> Se L Soderström [1977].

den krymper, vilket underlättar kapitalens och arbetskraftens rörlighet. Handelsutbytet betyder alltmera för de enskilda ländernas försörjning. Hittills har dessa tendenser setts som ett hot mot våra möjligheter att föra en självständig (socialpolitiskt inspirerad) skattepolitik. Varför inte nu ändra inställning och utforma skattepolitiken så att Sverige i förhållande till omvärlden blir ett bra land att investera och arbeta i?

*Låt mig sammanfatta:* Framtiden för svensk skattepolitik ligger i ett nedtonande av de socialpolitiska aspekterna samt en målmedveten satsning på ett utifrån intresseprincipen konstruerat skattesystem. Fördelningspolitiska ambitioner bör koncentreras på bl a utbildnings- och sysselsättningspolitiken samt på socialförsäkringarna. På så sätt erhålles förutsättningar att skapa ett effektivt och rättvist skattesystem utan allvarliga biverkningar för den ekonomiska utvecklingen i landet.

#### Referenser

- Ekman, G., Kuylenstierna, C. W. U. och Welinder, C., [1979], *Svensk skattetidning*, nr 45
- Elvander, N., [1972], *Svensk skattepolitik 1945–70. En studie i partiers och organisationers funktioner*, Rabén & Sjögren
- Myhrman, J., [1980], "Varför växer den offentliga sektorn så snabbt?", *Ekonomisk Debatt*, årg 8, nr 5
- Normann, G., & Södersten, J., [1978], *Skattepolitisk resursstyrning och inkomstutjämning. En analys av företagsbeskattning och indirekt beskattning*, (särtryck från SOU 1977:78), IUI, Almqvist & Wiksell, Stockholm
- Riksrevisionsverket [1980], *Taxor och avgifter. Om avgiftsbelagd verksamhet vid statliga myndigheter 1979*, LF/ALLF, Stockholm
- SOU 1976: 62, *Progressiv utgiftsskatt – ett alternativ? Teknik, funktion, effekter*, 1972 års skatteutredning
- SOU 1977: 78–79, *Kommunerna: Utbyggnad, utjämning, finansiering*, 1976 års kommunalekonomiska utredning
- SOU 1979: 23, *Avgifter i staten. Nulage och utvecklingsmöjligheter*, Förvaltningsutredningen
- Soderström, L., [1977], "Satsa på mervardeskatten", *Ekonomisk Debatt*, årg 5, nr 3