

## Finansutskottets yttrande

1981/82:6 y

över proposition 1981/82:197 om reformerad inkomstbeskattning jämte motioner

### *Till skatteutskottet*

Skatteutskottet har den 27 april 1982 beslutat bereda finansutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1981/82:197 om reformerad inkomstbeskattning jämte motioner.

Finansutskottet uppehåller sig främst vid några av den föreslagna reformens samhällsekonomiska effekter. Utskottet tar också upp kostnaderna för och finansieringen av reformen. Avslutningsvis berör utskottet effekterna på småhusmarknaden och småhusbyggandet med anledning av vad som anförs på denna punkt i den moderata partimotionen 1981/82:2529. Utskottet har inte funnit anledning att närmare beröra de yrkanden beträffande enstaka komponenter i reformen som väckts av enskilda motionärer med anledning av propositionen.

En reformering av inkomstbeskattningen utgör ett centralt inslag i en ekonomisk politik för att återvinna balansen i den svenska ekonomin. Målen för skattepolitiken bör vara att skattesystemet skall främja ökade arbetsinsatser, sparande och inkomstutjämning samt motverka inflation, spekulation och skattefusk. Den föreslagna reformeringen av inkomstbeskattningen innebär en kraftig sänkning av marginalskatterna. Huvuddelen av de heltidsarbetande inkomsttagarna får en marginalskatt som inte överstiger 50 %. Samtidigt motverkas vissa snedvridande effekter av den nuvarande avdragsrätten genom att det skattemässiga värdet av underskottsavdragen maximeras till 50 % av avdragsbeloppet. Vidare föreslås att inflationsskyddet i skatteskalen ändras så att den årliga uppräkningsgraden av den s. k. basenheten bestäms redan nu för åren 1983, 1984 och 1985.

Reformen föreslås bli totalfinansierad och genomförd i tre ungefär lika stora etapper. Första etappen föreslås bli finansierad med en löneavgift på 2 %.

Enligt utskottets mening är det en styrka om en skattereform av den omfattning som nu är aktuell kan genomföras med stöd av en bred parlamentarisk majoritet. Saknas detta stöd är det stor risk att reformen förlorar i trovärdighet och inte får den avsedda ekonomiska stimulans-effekten. Hushåll och företag vågar då inte utgå från att de nya reglerna verkligen blir bestående. Det är enligt utskottet vidare värdefullt att skattepolitiken läggs fast för flera år framöver. Detta är en förutsättning för att hushållen skall kunna planera sin ekonomi och agera på ett rationellt sätt. Vidare vill

utskottet erinra om att reformens uppläggning förutsätter att såväl finansieringen som effekterna av marginalskattesänkningen beaktas i avtalsförhandlingarna på arbetsmarknaden. Även i detta avseende torde förutsättningarna bli gynnsammare genom att en bred förankring kunnat uppnås.

Moderata samlingspartiet ansluter sig i motion 2529 till nödvändigheten av en marginalskattesänkning men riktar stark kritik mot propositionen i praktiskt taget alla andra avseenden. Av intresse vid finansutskottets bedömning i detta sammanhang är därvid främst följande punkter:

- Den på förhand bestämda indexuppräknings av skiktgränserna i skatteskalen sägs leda till att reformen urholkas och att skattetrycket höjs.

- Den särskilda avdragsbegränsningen sägs föra med sig en rad mycket negativa verkningar.

- Reformens finansiering sägs vara olämplig och leda till en kraftig överfinansiering.

- Ett stort antal inkomsttagare, däribland många villaägare, sägs förlora på reformen.

#### *Indexuppräkning av skatteskalen*

Inflationsbekämpningen måste vara ett av de viktigaste målen för den ekonomiska politiken under de kommande åren. Alla krafter borde samverka mot detta mål. Utskottet finner det därför beklagligt och oroande att moderata samlingspartiet i sin kritik mot skattereformen så ohämmat spekulerar i en fortsatt hög inflationstakt. Utskottet vill framhålla att inflationens negativa verkningar och orättvisor gör sig gällande på många sätt och att det på intet sätt bara är en eventuell urholkning av skattereformen som hotar vid en sådan utveckling.

Ett inslag i skatteuppgörelsen mellan centern, folkpartiet och socialdemokraterna är att den automatiska indexanknytningen av skiktgränserna i skatteskalen under reformperioden 1983-1985 skall ersättas med en på förhand fastställd uppräkning, motsvarande i genomsnitt 5,5 % om året. Beträffande motiveringen för detta vill utskottet citera ur den departementspromemoria (Ds B 1981:16) Reformerad inkomstbeskattning som ligger till grund för propositionen:

"Under reformperioden, dvs. åren 1983-85, kommer särskilda förhållanden att gälla. Marginalskattesänkningen ger då avsevärda bidrag till hushållens disponibla inkomster och detta måste med nödvändighet påverka löneutvecklingen. Bruttoinkomsterna måste under perioden öka långsammare än de skulle göra reformen förutan. Särskilt gäller detta för de högre inkomsterna. Detta innebär i sin tur att indexuppräknings av skatteskalen också bör hållas på en låg nivå. Sker nämligen inte detta, utan indexuppräknings görs i en takt som avsevärt överstiger inkomsternas ökning, kommer inkomsterna att successivt förskjutas nedåt i skatteskalen. Detta

innebär i sin tur dels att det genomsnittliga skatteuttaget sjunker och statens inkomster blir mindre, dels att inkomstfördelningen efter skatt påverkas utöver vad som ligger i själva marginalskattereformen.”

Utskottet, som anser den återgivna argumentationen bärande, vill hävda att det saknas grund för de långtgående påståendena i den moderata partimotionen om höjt skattetryck och urholkning av skattereformen. I ett läge där alla är ense om att utrymmet för kostnadsstegringar i den svenska produktionen är mycket litet och om vikten av ansvarsfulla löneavtal vore det tvärtom olämpligt att utforma skattepolitiken med utgångspunkt i ett antagande om hög inflation och stora nominella inkomstökningar.

### *Avdragsreformen*

Utskottet vill i detta sammanhang ta upp en ofta förbisedd effekt av avdragsreformen. Likviditeten i företagssektorn är god. Avgörande för hur dessa pengar används är den förväntade avkastningen på alternativa placeringar. Genom kombinationen hög marginalskatt och nuvarande avdragsregler har hushållen blivit alltmer okänsliga för höga räntor. I konkurrens om det tillgängliga kreditutrymmet har hushållen därför ofta dragit det längsta strået. Detta har lett till att medlen har lånats ut till konsumtion på kredit i stället för att användas till industriinvesteringar.

Reformen innebär att underskottsavdragens skattemässiga värde begränsas till 50 %. Detta innebär i många fall en kraftigt ökad kostnad för konsumtionskrediter. Räntekänsligheten ökar. Den största effekten uppstår i de högsta inkomstlägena. Genom denna kostnadsökning minskar hushållens vilja och förmåga att ta på sig skulder. I konkurrens om kreditutrymmet möjliggörs en relativ förskjutning till förmån för industriinvesteringar. I framtiden bör företagen vidare bli mer benägna att använda sina finansiella resurser till investeringar som ger produktion och sysselsättning jämfört med alternativa placeringar.

Ett avståndstagande från avdragsreformen, som sker i motion 2529, innebär således i praktiken att man värderar konsumtion på kredit för olika ändamål högre än sysselsättningsskapande investeringar. En sådan politik kan utskottet självfallet inte ansluta sig till.

I motion 2529 förs också fram att reformen skulle ha särskilt ogynnsamma effekter på nyföretagande och risktagande. Utskottet vill något dröja vid detta påstående.

Grunden för den framförda kritiken är att reformen bryter nuvarande symmetri i skattesystemet. Enligt motionen sjunker den förväntade avkastningen av en investering genom att eventuella vinster alltjämt blir beskattade i full utsträckning medan eventuella förluster bara kompenseras upp till 50 %. Detta påstås hämma drivkrafterna bakom företagande och risktagande.

Det är enligt utskottets mening viktigt att erinra om några grundläggande drag i skattereformens utformning för att sätta in motionens kritik i sitt rätta perspektiv.

För det första ändrar reformen över huvud taget inte reglerna för näringsverksamhet i aktiebolagets eller den ekonomiska föreningens form. Några försämrade villkor för nyföretagande eller risktagande är det alltså inte fråga om inom denna sektor.

För det andra innebär reformen inte heller för fysiska personer någon ändring i fråga om avdragsrätten för kostnader inom varje förvärvskälla. För en jordbrukare eller rörelseidkare som gör en nyinvestering i sin verksamhet gäller alltså symmetrin på samma sätt som hittills. Snarast kan den sägas öka, eftersom marginalskattekurvan blir mindre brant än i dag.

Skattereformens begränsning av det skattemässiga värdet av avdragen kan alltså påverka villkoren för nysatsningar endast i de fall där det rör sig om en fysisk person som har sin inkomst från ett annat håll än den investeringen avser. Det krävs vidare att denna inkomst är så hög att begränsning inträder, dvs. att den når upp över brytpunkten. Inte ens då är det emellertid alltid så att bristen på symmetri ökar i förhållande till dagens system, där ju skatten på en viss inkomstökning i allmänhet blir större än skatteminskningen vid en lika stor inkomstminskning.

Utskottet vill med det anförda inte förneka att det finns vissa situationer där avdragsreformen kan framstå som en nackdel i det nu aktuella avseendet. Saken har emellertid i motion 2529 givits orimliga proportioner. Utskottet har också noterat att de inslag i reformen som eventuellt kan få negativa konsekvenser för seriös näringsverksamhet kommer att bli föremål för vidare utredning.

### *Finansiering*

Det har för centern, folkpartiet och socialdemokraterna hela tiden stått klart att skattereformen i sin helhet måste finansieras på så sätt att budgetsaldot inte försämras till följd härav. I principöverenskommelsen från april 1981 angavs att detta skulle ske genom en höjning av arbetsgivaravgiften eller genom införande av en vidare produktionsfaktorskatt.

I propositionen föreslås att kostnaden för det första året (1983) täcks genom att införa en allmän löneavgift om två procentenheter. En sådan avgift måste påverka utrymmet för löneökningar. Utskottet vill i sammanhanget erinra om det uttalande som gjordes i anslutning till att utredningsförslaget presenterades.

”Genomförandet av skattereformen måste med nödvändighet påverka löneutvecklingen under de år då sänkningen av marginalskatten sker. Kravet på återhållsamhet riktar sig med särskild styrka mot höginkomsttagarna. Tillgängligt utrymme för löneförbättringar bör i huvudsak tillfalla de inkomsttagare som i begränsad utsträckning får fördelar av de sänkta

marginalskatterna. I överenskommelsen förutsätts att arbetsmarknadens parter visar sig beredda att verka för en sådan inriktning av lönepolitiken. Om löneutvecklingen i praktiken avviker från denna inriktning kan stegen i marginalskattesänkningen under treårsperioden bli föremål för omprövning.”

Utskottet delar den uppfattning som kommer till uttryck i uttalandet. En höjning av arbetsgivaravgiften med 2 procentenheter motsvarar ungefär 1,5 % av de totala lönekostnaderna. Kostnaderna för reformens första steg (1983) enligt propositionen resp. i motion 2529 beräknas till följande belopp.

**Tabell. Kostnader för skatteomläggning för år 1983 räknat i 1982 års pris- och lönenivå.**

	Prop 197	Motion 2529
Sänkta skattesatser m. m.	- 3 860	- 3 930
Avdragsbegränsningar	+ 450	0
Slopats kapitalförsäkringsavdrag	+ 350	+ 350
Slopats avdrag för frivilliga periodiska understöd	+ 250	+ 250
Schablonavdrag (5% av inkomsten, högst 1 000 kr.)	- 1 200	- 500
Höjd skattesats (från 2 till 3 % mellan 1 och 4 basenheter)	+ 1 090	+ 1 090
<b>Summa</b>	<b>- 2 920</b>	<b>- 2 740</b>

Löneavgiften om 2% beräknas motsvara 5 700 milj. kr. brutto i ökade inkomster. Det tillgängliga löneutrymmet minskar emellertid genom avgiftshöjningen. Detta minskar underlaget för inkomstskatter och arbetsgivaravgifter. Nettoeffekten på totala inkomsterna av löneavgiften kan beräknas till 2 800 milj. kr. Därmed blir reformen totalfinansierad.

I motion 2529 föreslås en skatteomläggning som för 1983 beräknas kosta 2 740 milj. kr. Kostnaderna för att sänka marginalskatterna utöver regeringens förslag uppgår till 70 milj. kr. och faller på skattskyldiga med inkomster över 110 000 kr. Moderaterna förordar dessutom att nuvarande system för indexreglering av skatteskalorna bibehålls, vilket enligt deras uppfattning innebär en budgetförsvagning för 1983 med ca 1 500 milj. kr jämfört med propositionen. Det i propositionen föreslagna finansieringssättet avvisas. I stället föreslås finansiering ske dels genom att hänsyn tas till den automatiska inkomstförstärkning som följer av att den särskilda skattereduktionen har slopats, dels genom vissa utgiftsnedskärningar.

Utskottet ställer sig av flera skäl kritiskt mot det synsätt i finansieringsfrågan som kommer till uttryck i motionen. Den automatiska inkomstförstärkning 1983 som följer av att den särskilda skattereduktionen har slopats är kraftigt överskattad i motionen. Av större betydelse är emellertid att

beslutet om att slopa den särskilda skattereduktionen fattades av riksdagen redan hösten 1981 och att inkomsteffekterna härav har beaktats såväl i budget- och kompletteringspropositionerna som i de olika partimotioner som har väckts med anledning av dessa. Det är därför enligt utskottets mening felaktigt att nu åberopa denna åtgärd som en finansieringskälla i samband med skattereformen.

Återstående kostnad uppges i motionen till 1 300 milj. kr. Denna skall enligt motionärerna täckas genom utgiftsnedskärningar. Några konkreta förslag till sådana lämnas emellertid inte i motionen. Det uppges endast att hälften av kostnaden förutses bli täckt genom icke närmare specificerade nedskärningar av utgifter för sysselsättningsändamål och för industristödet. Redan det förhållandet att utgiftsnedskärningarna är av engångskaraktär gör att de inte rimligen kan åberopas som finansieringsmetod för en varaktig skattereform. Den sistnämnda besparingen måste enligt utskottets mening ifrågasättas också av det skälet att den förutsätts ske i förhållande till ett regeringsförslag som inte föreligger utan väntas bli framlagt först hösten 1982.

Sammantaget innebär förslagen i motionen att man förordar en inkomstförsvagning med  $(2\,740 + 1\,500 =) 4\,240$  milj. kr. för år 1983 genom att konkreta finansieringsförslag inte anges. Enligt utskottets mening är det oförsvarligt att i rådande statsfinansiella läge förorda en sådan försvagning av statsbudgeten.

#### *Effekter på fastighetsmarknaden och småhusbyggandet*

I motion 2529 hävdas att skattereformens särskilda avdragsbegränsning har inneburit ett kraftigt prisfall på villamarknaden, som gjort att många människor förlorat det kapital de satsat. Vidare påstås att produktionen av småhus av samma anledning sjunkit, vilket skapat sysselsättningssvårigheter inom byggnadsindustrin.

Det är i och för sig riktigt att villapriserna reallt sett har fallit, att småhusproduktionen har gått ned och att detta inneburit sysselsättningssvårigheter inom branschen. Det kan också, i samband med avyttring under senare tid, ha förekommit förluster av kontantinsatser. Men utskottet vänder sig bestämt mot det kategoriska påståendet i motionen att detta beror på den avdragsbegränsning som ingår i den föreslagna skattereformen.

Fastighetspriserna steg kraftigt under framför allt senare delen av 1970-talet. Hösten 1979 skedde en uppbromsning som mot slutet av året övergick i stagnation. Först nu i vår har på sina håll en svag tendens till prisökningar kunnat förmärkas. Fastighetsmarknaden har således kännetecknats av ett betydande reallt prisfall sedan 1979.

Den avdragsbegränsning som ingår i skattereformen blev känd först våren 1981. Den kan således knappast ha orsakat stagnationen på fastighetsmarknaden sedan 1979. Orsaken härtill och till det prisfall som skett sedan dess får

enligt utskottet i allt väsentligt tillskrivas helt andra faktorer. Sådana faktorer bedömer utskottet vara den kraftigt höjda räntenivån hösten 1979 samt de successivt allt högre driftkostnaderna och då främst uppvärmningskostnaderna. Även begränsningar av ränte- och bostadsbidragen, de sjunkande reallönerna, ökade pendlingskostnader samt 1981 års fastighetstaxering torde ha bidragit till priset.

Boendekostnaden för egna hem ökar genom reformen eftersom kapitalkostnaden efter skatt stiger. Men kostnadsökningarna beror bara till en mindre del på avdragsbegränsningen. För alla med inkomster under brytpunkten är kostnadsökningen helt hänförlig till marginalskattesänkningen. Även för många personer med inkomster över brytpunkten beror fördyringen i huvudsak på de sänkta marginalskatterna. För en person med 120 000 kr. i inkomst och 30 000 kr. i underskottsavdrag föranleds t. ex. endast ca 400 kr. av avdragsbegränsningen av en total ökning av boendekostnaden om drygt 6 200 kr. Återstående drygt 5 800 kr. beror på marginalskattesänkningen. Förslaget i moderata samlingspartiets partimotion leder i detta fall till en lika stor total boendekostnadsökning. Skillnaden är att kostnadsökningen i det senare fallet uteslutande beror på sänkt marginalskatt.

Utskottet vill i sammanhanget nämna att de beräkningar som utförts av PK-bankens ekonomiska sekretariat, och som åberopas i motion 2529, också visar att det är marginalskattesänkningen som för flertalet småhusägare ger den stora effekten.

För tydlighets skull vill utskottet påpeka att när det här talas om höjda kapitalkostnader till följd av en marginalskattesänkning så avses inte därmed att de boende behöver betala mer, utan endast att de går miste om motsvarande inkomstskattelättnad.

I den mån fastighetspriserna påverkas genom reformen är detta enligt utskottet således i huvudsak en följd av marginalskattesänkningen. Utskottet noterar att moderata samlingspartiet vill gå längre i detta avseende än vad som föreslås i propositionen.

Även nedgången i småhusbyggandet får enligt utskottet i allt väsentligt tillskrivas andra faktorer än skattereformen. Till de tidigare angivna faktorerna bakom kostnadsökningarna måste emellertid här läggas ytterligare en omständighet av stor betydelse, nämligen de starkt stegrade byggnadskostnaderna. Produktionskostnaderna för småhus har sedan 1976 mer än fördubblats. När det gäller större villor kan reformen innebära ett minskat byggande. En sådan utveckling ser emellertid utskottet inte som något negativt. Tvärtom bör småhusbyggandet, av bl. a. samhällsekonomiska och energipolitiska skäl, mer än tidigare inriktas mot mindre enheter. Det är troligt att skattereformen bidrar till en sådan förskjutning i bostadsbyggandets sammansättning.

I motion 1981/82:2532 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas avslag på hela skattereformen utom vad gäller begränsning av underskottsavdragen.

Motionärerna föreslår i stället en skattereform innebärande sänkt kommunalskatt, skärpt progressivitet i skatteskalan och slopande av mervärdeskatt på viktiga livsmedel. Förslagen skall finansieras genom införande av produktionsskatt, skärpt beskattning av kapitalvinster, bolagsvinster, förmögenheter och realisationsvinster, minskningar av vissa avdrag och omsättningsskatt på börshandeln.

Som utskottet anfört utgör marginalskattesänkningen ett centralt inslag i en politik för att återställa den ekonomiska balansen. Utskottet ställer sig därför bestämt avvisande till en skattepolitik som skulle innebära en skärpning av progressiviteten. Med denna grundläggande skillnad i inställning till hur skattepolitiken bör utformas finner inte utskottet anledning att närmare bemöta motionärernas invändningar till förslagen i propositionen och inte heller att ta upp de i motionen framförda enskilda skatteförslagen till närmare granskning. Motionärerna visar enligt utskottet total oförståelse för de ekonomiska problem som vårt land står inför. Utskottet vill därför för sin del avstyrka ett bifall till motion 2532.

#### *Variation i skatteuttag*

I propositionen föreslås att möjligheterna slopas att proportionellt variera skatteuttaget. Något motionsyrkande med anledning av förslaget har inte väckts. I lagtexten där denna möjlighet regleras används begreppet grundbelopp. Denna benämning kommer genom den föreslagna reformen att användas på annat sätt. I propositionen föreslås att begreppet med hittillsvarande innebörd slopas. Möjligheten att tillfälligt variera skatteuttaget bortfaller därmed.

Budgetutredningen föreslog att skattesystemet i högre grad än tidigare skulle användas i stabiliseringspolitiskt syfte. Bl. a. föreslog man att uttagsprocenten för den preliminära inkomstskatten skulle kunna varieras med exempelvis 10 % under löpande år. Detta avstyrktes av riksdagen med motiveringen att möjligheten fanns att i stället variera det årligen fastställda procenttalet för grundbeloppet. Denna möjlighet har emellertid inte utnyttjats. En proportionell ändring av skatten kan dessutom åstadkommas på annat sätt. Utskottet har därför inte något att invända mot den föreslagna ändringen.

Stockholm den 13 maj 1982

På finansutskottets vägnar  
ERIC ENLUND

*Närvarande:* Eric Enlund (fp), Paul Jansson (s), Arne Gadd (s), Bo Siegbahn (m), Per-Axel Nilsson (s), Karl-Anders Petersson (c), Anita Gradin (s), Lennart Blom (m), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Mona S:t Cyr (m), Torsten Karlsson (s), Britta Hammarbacken (c) och Tore Fritzson (c).

### Avvikande mening

Bo Siegbahn, Lennart Blom och Mona S:t Cyr (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 1 börjar med "En reformering" och på s. 7 slutar med "bostadsbyggandets sammansättning" bort ha följande lydelse:

En reformering av inkomstbeskattningen utgör ett centralt inslag i en ekonomisk politik för att återvinna balansen i den svenska ekonomin. Målen för skattepolitiken bör vara att skattesystemet skall främja ökade arbetsinsatser, sparande och inkomstutjämning samt motverka inflation, spekulation och skattefusk.

Ur dessa synpunkter är den sänkning av marginalskatterna som föreslagits i propositionen av central betydelse. Utskottet ansluter sig därför till grundtanken bakom detta förslag. Detta så mycket lättare som moderata samlingspartiet under många år haft en sådan reform på sitt program. Man kan dock med beklagande notera att propositionen på två punkter frångår den överenskommelse som förra våren förelåg i själva utformningen av marginalskatterna mellan de tre dåvarande regeringspartierna. Man har sålunda i det nu föreliggande förslaget dels sänkt brytpunkten för marginalskattesänkningen, dels höjt taket för marginalskatterna till 75/80 %. Därtill kommer att reformen försenas med åtminstone ett år.

En bedömning av den föreslagna skattereformen kan dock inte inskränkas till frågan om marginalskatternas sänkning utan man måste även analysera de ekonomiska konsekvenserna för medborgarna av finansieringen, urholkningen av indexregleringen samt avdragsbegränsningen. En sådan analys saknas nästan helt i propositionen.

### Finansieringen

Som framgår av tabell 4 i motionen 2529 skulle de direkta kostnaderna för marginalskattesänkningen uppgå till 3 410 milj. kr. under det att motsvarande siffra enligt moderaternas motion blir 3 930 milj. kr. Om man därefter tar hänsyn till föreslagna ändringar i skattelagarna skulle det återstå att finansiera 2 920 milj. kr. resp. 2 740 milj. kr.

Med hänsyn till landets och speciellt statens ekonomiska situation är det nödvändigt att denna inkomstsänkning totalfinansieras. Detta kan ske på i princip tre olika sätt.

- 1) Självfinansiering genom ökning av skatteunderlaget.
- 2) Minskning av statens utgifter.
- 3) Höjning av andra skatter eller avgifter.

På sikt kommer en marginalskattereform enligt utskottets uppfattning att betala sig själv. Reformens syfte är ju att öka utbudet av arbete och därmed också öka skatteunderlaget, dvs. de inkomster på vilka skatteuttaget beräknas.

Det är dock inte realistiskt att räkna med att effekterna av stimulansen inträder omedelbart. Marginalskattesänkningar måste därför övergångsvis kompenseras med besparingar på statsbudgetens utgiftssida eller höjningar av andra skatter eller avgifter. Detta är särskilt nödvändigt i en situation med ett mycket stort budgetunderskott. I första hand bör strävan vara att den övergångsvisa compensationen skall ske genom besparingar. Det är en princip som också regeringen bekände sig till, när den hösten 1981 skulle kompensera inkomstbortfall till följd av den sänkta momsens.

Utskottet konstaterar att moderata samlingspartiet tidigare i år i motion 2018 framlagt förslag om besparingar som sammantagna överskrider regeringens förslag med ca 6 miljarder kronor.

De utgiftsnedskärningar som tidigare förordats av moderata samlingspartiet har emellertid i första hand syftat till att förbättra den statsfinansiella situationen. Ytterligare utgiftsnedskärningar är nödvändiga för att kunna finansiera marginalskattesänkningen 1983.

Förslag till ytterligare besparingar budgetåret 1982/83, som kan minska statsutgifterna första halvåret 1983, har lagts fram i den moderata partimotionen med anledning av kompletteringspropositionen, vartill skall komma förslag under höstriktsdagen om minskning av bl. a. det fortsatta industristödet. Härigenom uppstår full kostnadstäckning för marginalskattesänkningen för första halvåret 1983.

Vad gäller den hälft av 1983 som faller på budgetåret 1983/84 saknas i dag möjlighet att ta ställning till vilka ytterligare utgiftsnedskärningar som är möjliga och lämpliga för att uppnå en ansvarsfull finansiering. Det får avgöras i samband med utarbetandet av 1983 års budgetproposition.

Det kan anföras att delar av den av moderaterna för år 1983 förordade finansieringen med utgiftsnedskärningar utgör besparingar av engångskaraktär. Dessa neddragningar av engångsanslag ingår dock i en medveten strävan att bringa ner utgifterna av denna typ av verksamhet under en längre tidsperiod. Det framgår av såväl avstämningen av långtidsutredningen som den av regeringen presenterade långtidsbudgeten att en neddragning av industrisubventionerna utgör en alldeles avgörande komponent i en strategi för att nedbringa de offentliga utgifternas ökningstakt.

Regeringen anvisar helt andra vägar för finansiering av reformen. Man föreslår att en löneavgift på 2 % skall införas, vilket under förutsättning av en fullständig löneavräkning skulle motsvara omkring 5 700 milj. kr. brutto i ökade statsinkomster. Det tillgängliga löneutrymmet skulle emellertid då

minkas liksom underlaget för inkomstskatter och arbetsgivaravgifter. Nettoeffekten skulle kunna beräknas till omkring 2 800 milj. kr.

Redan genom detta förslag skulle sålunda regeringens skatteomläggning för det första året i stort sett vara finansierad, under den nämnda förutsättningen att löneskattehöjningen tas från det för lönehöjningar tillgängliga utrymmet. Erfarenheterna under de gångna åren ger emellertid klart vid handen att en sådan avräkning i praktiken i gynnsammaste fall endast uppgår till en mindre del, ca 20–30 %. Effekten av en sådan löneavgift skulle därför innebära en stegring av kostnadsnivån och en därav följande fördyring av den svenska produktionen. Detta strider mot våra strävanden att uppnå en gynnsam kostnadsutveckling, vilket i sin tur är en förutsättning för att återvinna inre och yttre balans. Under dessa förutsättningar skulle samtidigt det totala skatteuttaget öka med ett belopp uppgående till ca 2 miljarder kronor. Det hade varit naturligt om propositionen närmare analyserat denna frågeställning.

Finansieringen med en allmän löneavgift driver också upp den kommunala utdebiteringen. Om löneavgiften avräknas sjunker kommunernas skatteunderlag. Sker ingen avräkning – vilket är troligare – då stiger kommunernas kostnader. I båda fallen försämras kommunernas ekonomi.

### *Indexregleringen*

Regeringen har vidare frångått det beslut som trepartiregeringen och riksdagen 1978 träffade om inflationsskydd i skattesystemet i så måtto att man under de kommande tre åren kommer att utgå från en beräknad årlig prisstegring på 5,5 % oavsett inflationstakten. För tiden efter reformens genomförande finns inga utfästelser alls.

En sådan prisutveckling är självfallet önskvärd men den historiska erfarenheten ger tyvärr inget stöd för sådana optimistiska förhoppningar. Under de senaste åtta åren har den genomsnittliga årliga prisstegringen legat på omkring 10 %.

Vad dagens situation beträffar har prisstegringarna från augusti 1981 till och med april 1982 uppgått till 6,5 % och i den reviderade finansplanen har regeringen själv räknat med en prisökning för 1982 på åtminstone 8 %. Det innebär att priserna under den tidsperiod som skall utgöra grunden för nästa års basbelopp, dvs. augusti 81–augusti 82, kommer att stiga med ca 8 %.

Det står sålunda redan nu klart att den eftersträlvade nedgången av prishöjningarna till 5,5 % inte kommer att kunna uppnås det första året. Detta är självfallet inget spekulerande i inflation utan endast ett konstaterande av historiska och aktuella fakta.

För varje procentenhet som inflationen överstiger 5,5 % skärps skattestrycket med 550 milj. kr. Om inflationen blir mellan 7,6 och 9 %, torde basenheten för år 1983 bli 7 500 kr. i stället för de 7 300 kr. som överenskommelsen innebär. Skattechöjningseffekten på grund av inflationen

blir då ca 1,5 miljarder kronor för enbart 1983. Om inflationen skulle överstiga 9 % blir skattehöjningen i stället över 2 miljarder kronor.

Det synes sålunda uppenbart att det framlagda förslaget kommer att i betydande utsträckning innebära en överfinansiering av kostnaderna för sänkningen av marginalskatterna.

En viktig fråga i detta sammanhang är hur frångåendet av hittills gällande indexreglering av skattesatserna kommer att påverka löneförhandlingarna. I den departementspromemoria (Ds B 1981:16) Reformerad inkomstbeskattning som legat till grund för propositionen utgick man från att lönekraven, särskilt för högre inkomstagare, skulle läggas på en mycket låg nivå. Men om man antar att de anställdas förhandlare vet att prisstegringarna för 1983 kommer att ligga betydligt över 5,5 % och att de samtidigt räknar med att samma blir förhållandet följande år är det möjligt att de anser sig tvungna att välja ett av följande två alternativ. Antingen söker de ta till sina lönekrav så kraftigt att de tror sig kunna säkra kompensation för dessa prishöjningar eller också söker de i avtalen få in priskompensationsklausuler. Tanken att man genom att vid indexuppräknningen utgå från en osannolikt låg prisstegring kan påverka avtalsförhandlingarna i positiv riktning torde sålunda vara felaktig. I stället kan det försvagade indexskyddet försvåra löneförhandlingarna och få en spiraleffekt på löner och priser. Då är man i realiteten tillbaka i den socialdemokratiska politiken från 1970-talet med kompenserande skattesänkning varje år för lämpligt utvalda kategorier.

Härtill kommer det förhållandet man på olika håll deklarerat att "oskäligen lönestegringar" kan medföra att hela skatteöverenskommelsen kan sättas på spel.

### *Avdragsbegränsningen*

En annan nyhet i reformförslaget, i jämförelse med det av trepartiregeringen tidigare framlagda principförslaget, är att man inför en begränsning av rätten till underskottsavdrag. Från moderat sida har man varit klar över att avdragsreglerna borde ses över, då de i vissa fall kan få icke önskvärda konsekvenser, även om dessa främst hänger samman med de hittills orimligt höga marginalskattesatserna. I det syftet har en särskild utredning tillsatts. När det gäller en principiellt så allvarlig fråga som att bryta symmetrin i skattesystemet med betydande effekter både för villaägare och en stor grupp företagare och bönder hade det varit ganska naturligt att, som tidigare alltid varit bruk i Sverige, avvakta de resultat som utredningen kommer fram till.

Konsekvensen av det nya förslaget är att villapriserna, särskilt för större villor, gått ned betydligt, vilket dels sprider sig till mindre villor, dels försvårar nybyggnation. Detta tvingas man nu kompensera genom särskilda stödåtgärder för byggnadssektorn.

*Sammanfattningsvis* kan ur samhällsekonomisk synvinkel följande anföras.

Den föreslagna marginalskattesänkningen är central för skapandet av en sundare samhällsekonomi även om förslaget innehåller försämringar på flera punkter i förhållande till trepartiregeringens överenskommelse.

Finansieringen med löneavgifter och begränsningar av indexregleringen kommer att sammantagna kraftigt öka skattetrycket på ett sätt som inte observerats i propositionen. Detta kommer att hämma aktiviteten i ekonomin. Även avdragsbegränsningar kommer i stor utsträckning att ha negativa effekter för företagare och enskilda och därmed på investeringsaktiviteten. Dessa effekter borde närmare undersökts innan förslaget framlades.

Den begränsade indexregleringen och löneavgiften kan förväntas försvåra avtalsrörelsen.

