# Skatteutskottets betänkande
# 1978/79:29
## med anledning av motioner om produktionsfaktorbeskattning

### Motionerna

*Yrkanden*

I motionen 1978/79:310 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs (yrkandet 2) att riksdagen uttalar sig för en övergång till produktionsbeskattning och hos regeringen begär nödvändig utredning och förslag härom.

I motionen 1978/79:824 av Rolf Hagel (apk) och Alf Lövenborg (apk) hemställs bl. a. att riksdagen

1. uttalar sig för övergång till produktionsbeskattning (yrkandet 1),
2. hos regeringen begär en skyndsam utredning och förslag till innevarande riksmöte om övergång till produktionsbeskattning (yrkandet 3);

I motionen 1978/79:1629 av Olof Palme m. fl. (s) hemställs (yrkandet 1) att riksdagen hos regeringen begär ett förslag till lagstiftning om en allmän produktionsfaktorskatt i enlighet med de i motionen angivna principerna. Förslaget bör framläggas i sådan tid att skatten kan införas den 1 januari 1980.

I detta betänkande behandlar utskottet endast ovan angivna yrkanden. Yrkandet 8 i motionen 1629 behandlas av civilutskottet, medan yrkandena 2–7 i denna motion och övriga yrkanden i motionerna 310 och 824 behandlas av skatteutskottet i andra sammanhang.

*Motivering*

I motionen 310 framhåller motionärerna bl. a. att skatten på juridiska personer, dvs. huvudsakligen aktiebolag, minskat kraftigt i betydelse under de senaste årtiondena. År 1950 uppgick den till 13,8 % av summan av skatter och avgifter men år 1970 till endast 2,9 %.

En ökande andel av nödvändiga statsinkomster bör – menar motionärerna – tas ut direkt ur produktionen. De kräver ett system av produktionsskatter, beräknade i förhållande till företagens omsättning, råvaru- och energiförbrukning och inte som nu enbart i förhållande till löneutgifterna. Ett sådant skattesystem bör användas också för miljöpolitiska och allmänt näringspolitiska syften. Beskattningen bör differentieras med hänsyn till produktionens nytta.

Motionärerna i motionen 824 anser att i princip hela beskattningen bör läggas på produktionen. En produktionsskatt bör – menar motionärerna –

enklast kunna tas ut som en skatt på hela omsättningen och härigenom – med en lägre uttagsprocent än den som gäller för momsen – kunna innebära en ökning av samhällets inkomster. Senare kan produktionsbeskattningen byggas ut och ersätta alla vanliga skatter för löntagare med mindre inkomster. Därmed kan deklarationstvånget försvinna och skatteflykten försvåras.

Till stöd för yrkandet 1 i motionen 1629 framhåller motionärerna bl. a. att ett överförande av delar av den proportionella beskattningen på hushållen till en skatt på produktionen inte behöver påverka inkomstfördelningen efter skatt i hushållssektorn. Om man i ökande utsträckning kunde ta ut skatterna redan innan de delats ut i form av inkomster till hushållen skulle man kunna förenkla skattesystemet, undgå en del av de komplikationer som avdragen förorsakar och minska riskerna för skattefusk. Eftersom arbetsgivaravgifterna i allt väsentligt fått bäras av löntagarna är det enligt motionärernas mening naturligt att söka efter en skattereform som mera neutralt fördelar kostnaderna mellan olika produktionsfaktorer. Motionärerna föreslår därför att en allmän produktionsfaktorskatt införs för aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och övriga näringsidkare. Basen för skatten bör utgöras av lönekostnader och bruttovinst exklusive avskrivningar, socialavgifter och skatt men inklusive de olika avdrag som nu medges vid beskattningen för olika konsolideringsändamål. I underlaget för skatten bör man också överväga att lägga in representationskostnaderna, eftersom dessa innehåller ett visst inslag av privat konsumtion. Likaså bör i skattebasen ingå de olika förmåner till personal som utgår vid sidan om lönen, exempelvis förmån av bostad och av tillgång till bil. Införandet av en allmän produktionsfaktorskatt nödvändiggör att arbetsgivare utanför den krets som blir skattskyldig till produktionsfaktorskatt belastas med samma kostnad i vad gäller arbetskraften som produktionsfaktorskatten innebär. Detta innebär bl. a. att de offentliga arbetsgivarna kommer att få betala samma kostnader för sin anställda arbetskraft som blir fallet inom den egentliga produktionen.

En allmän utgångspunkt för den nya skatten måste enligt motionärernas mening vara att denna inte övervältras på vare sig exportpriser eller på den inhemska prisnivån.

### 1952 års kommitté för indirekta skatter

1952 års kommitté för indirekta skatter diskuterade i sitt betänkande (SOU 1957:13) Den statliga indirekta beskattningen – som ett alternativ till en indirekt skatt på färdiga varor – frågan om en beskattning av de faktorer som kommit till användning vid framställning av varorna. Utredningen ansåg att en sådan skatteform – ytligt sett – skulle erbjuda fördelar i jämförelse med en färdigvaruskatt. De varor, som behövde skattebeläggas, skulle kunna begränsas till ett fåtal, varigenom skattens konstruktion och administration borde kunna underlättas. Eftersom en stor del av råvarorna importerades eller inom

landet framställdes hos ett begränsat antal stora företag, kunde det synas som om inte minst kontrollen och uppbörden av skatten skulle bli enkel att ordna i jämförelse med de rätt vidlyftiga anordningar, som erfordrades vid en färdigvaruskatt så snart de många försäljningsställena måste tas med. Under förutsättning att alla förekommande råvaror kunde inrymmas under ett i stort sett enhetligt skattesystem, skulle det, trots att skatten direkt endast pålades ett fåtal varor, bli möjligt att uppnå en räckvidd av densamma på hela färdigvaruområdet.

En närmare granskning visade emellertid – menade utredningen – att en skatt på råvaror inte kunde bli så enkel som det vid ett ytligt betraktande kunde förefalla och att skattens verkningar på näringslivets struktur och arbetsmetoder kunde bli omfattande och långt svårare att bedöma än en skatt lagd på färdiga varor. Utredningen ansåg därför och av andra skäl att en allmän varuskatt inte lämpligen kunde anordnas i form av en allmän råvaruskatt. Detta uteslöt emellertid inte att det vid former av mera begränsad indirekt skatt kunde vara lämpligt att välja ut vissa speciella råvaror för beskattning. Beskattningen kunde då ta formen av punktskatter och det blev möjligt att välja ut sådana råvaror, där råvaruskattens fördelar kunde utnyttjas utan att olägenheterna blev särskilt stora. Avslutningsvis anförde utredningen.

En del av de påvisade olägenheterna med en allmän råvaruskatt kan elimineras, ifall en råvaruskatt kombineras med en skatt på övriga förekommande produktionsfaktorer. Redan om en skatt på råvaror kombineras med en skatt på arbetslöner, kommer de mest iögonenfallande ojämnheterna att utjämnas. Än mer kan detta ske, om också övriga produktionsfaktorer medtages i skattebeläggningen. Skatten skulle i så fall komma att bli en skatt på företagens råvaruinköp, arbetslöner och övriga kostnader. Ett sådant system för indirekt beskattning torde emellertid närmare ansluta sig till en bruttobeskattning av företagen än till en indirekt skatt av den typ, som kommitténs uppdrag får anses gälla. I vart fall förefaller det inte möjligt att närmare utforma ett sådant skattesystem annat än i direkt anslutning till ändringar i nu gällande företagsbeskattning. Eftersom en prövning av denna inte ingår i kommitténs uppdrag, har kommittén inte ansett sig böra mera i detalj utarbeta ett förslag till en indirekt skatt lagd på företagens samlade omkostnader.

*Företagsskatteberedningen*

I sitt betänkande (SOU 1977:86) Beskattning av företag har företagsskatteberedningen relativt utförligt analyserat de ekonomiska effekterna av en breddad mervärdeskatt under olika antaganden om dess utformning. Beredningen avvisar tanken på s. k. kumulativa bruttoskatter, dvs. skatter som kännetecknas av att underlaget, utöver företagens bruttoförädlingsvärden, även innehåller värdet av inköpta råvaror och materiel. Beredningen menar att de för sådana skatter karakteristiska "kaskadeffekterna" bl. a. medför olämpliga förändringar av organisationsstrukturen inom företagssektorn och

medför mycket stora problem vid försök att skapa skattemässig neutralitet mellan inhemsk och utländsk produktion.

Beredningen går också in på bruttoskatter med ett underlag som består av företagens bruttoförädlingsvärden exklusive värdet av inköpta råvaror och halvfabrikat ("BNP-moms") samt på den mellanform av mervärdeskatt som bygger på motsvarande beskattningsunderlag men efter avdrag för skatt på ersättningsinvesteringar ("NNP-moms" eller "I-moms").

Härom anför beredningen bl. a.

En sådan mervärdeskatt, som alltså i sitt underlag inbegriper bruttoinvesteringarna (BNP-moms) eller nettoinvesteringarna (I-moms), skulle sannolikt inte ha den nuvarande momsens regressiva fördelningsverkan. En skatt på investeringar torde nämligen åtminstone på kort sikt vara progressiv vilket skulle kunna motverka konsumtionsbeskattningens regressivitet. Den långsiktiga effekten i fördelningspolitiskt avseende är dock mer osäker. Även om en övervältring på längre sikt skulle ske av investeringsskatten, finns det emellertid anledning att räkna med att detta är en trög och tidskrävande process. De progressiva effekterna skulle därför vara bestående under en betydande tidsrymd.

Beredningens analys tyder emellertid också på att en mervärdeskatt som innehåller brutto- eller nettoinvesteringar i underlaget sannolikt skulle ge mindre önskvärda effekter på resursfördelningen i ekonomin och verka återhållande på investeringsbenägenheten. I dessa avseenden torde BNP-momsens verkningar vara mer påtagliga än I-momsens.

Om den breddade momsen, i syfte att pressa fram en bakåtriktad övervältring, utformas så att skatten inte får lyftas av vid export och inte påförs importvarorna finns det anledning att räkna med särskilt påtagliga konkurrenssnedvridningar och strukturella förskjutningar i företagssektorn. I detta fall skulle möjligheterna till en övervältring i normala fall gå förlorad även för konsumtionsskattekomponenten. En sådan skatt skulle därmed för den konkurrensutsatta sektorn få likartade effekter som en uppskrivning av den svenska kronan.

En jämförelse av de bägge breddade momsvarianterna har gett vid handen att tungt vägande principiella argument kan anföras mot BNP-momsen. Sålunda talar både horisontella rättvisesynpunkter och effektivitetssynpunkter till I-momsens fördel vid denna jämförelse. Från administrativa utgångspunkter skulle emellertid BNP-momsen vara att föredra genom att man då undgår det komplicerade problemet att fastställa ändamålsenliga skattemässiga avskrivningsregler.

Beredningens samlade bedömning med anledning av vad som framkommit i analysen är att den inte kan rekommendera att vare sig en BNP-moms eller I-moms införs. I jämförelse med nuvarande mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter synes nämligen BNP- och I-momsarnas negativa effekter på resursfördelning och investeringsincitament vara väsentligt större. Den ökade beskattning av investeringarna som de breddade mervärdeskatterna skulle innebära ter sig särskilt olämplig mot bakgrund av bedömningen att den svenska ekonomin under överskådlig tid präglas av problem som är av den arten att den ekonomiska politiken bör ha en grundläggande investerings- och exportbefrämjande inriktning.

I en till betänkandet fogad reservation av utredningens socialdemokratiska ledamöter framhåller reservanterna bl. a.

Den största delen av företagens förädlingsvärde utgörs av kostnaderna för arbetskraften. Det är därför naturligt att tänka sig att den allmänna produktionsfaktorsskatten som första, ingående element har den nu utgående allmänna arbetsgivaravgiften på företagens lönesumma. Som en första utvidgning av skatteunderlaget för produktionsfaktorsskatten vill vi föreslå att man inräknar företagens nettovinst enligt den sedvanliga taxeringen. Med utgångspunkt i denna "kärna" av faktorersättningar kan man sedan lägga till en allt vidare krets av faktorersättningar. För att motsvara sitt avsedda syfte är det därvid naturligt att först börja med de olika konsolideringsoperationer som reducerat bruttovinsten efter avskrivningar till den taxerade nettovinsten. Således bör man enligt vår mening vid taxeringen av skatteunderlaget för produktionsfaktorsskatten utgå från det icke-nedskrivna lagret, dvs. icke medge de avdrag för lagernedskrivning som sker vid beräkningen av nettovinsten. Vidare bör icke heller avdrag medges för avsättningar till investeringsfonder för konjunkturutjämning – ej heller för avsättningar till den föreslagna lönebaserade konsolideringsfonden. En viss del av lagernedskrivningen svarar visserligen mot inkurans och liknande men denna andel har vi bedömt vara så liten att man i det stora flertalet fall kan bortse härifrån i detta sammanhang.

Det kan synas motsägelsefullt att ha ett system för beskattning av nettovinsten där avdrag för dessa faktorer medges parallellt med ett produktionsfaktorsskattesystem där dessa avsättningar och konsolideringsoperationer skulle beskattas. Anledningen är emellertid enkel: I nettovinstbeskattningsfallet avser beskattningen endast att träffa den rena kapitalinkomsten och dessutom göra det på ett sådant sätt att man stimulerar företagen till en konsolidering och kapacitetsuppbyggnad. I produktionsfaktorsfallet är det däremot frågan om att beskatta utnyttjandet av de produktiva resurserna och i detta senare fall har onekligen en resursanvändning skett även i fråga om de delar av bruttovinsten som sedan blir föremål för konsolideringsoperationer. På motsvarande sätt gäller i fråga om egenföretagarna att produktionsfaktorsskatten skall träffa hela deras inkomst, dvs. såväl arbets- som kapitalinkomsten.

Reservanterna anser att representationskostnader bör ingå i beskattningsunderlaget men att avskrivningar på företagens kapitalföremål bör undantas. Skattskyldighet till den nya produktionsfaktorskatten skall – menar reservanterna – föreligga för samtliga de arbetsgivare som var skyldiga att betala allmän arbetsgivaravgift och som är skyldiga att avge deklaration till ledning för taxering till statlig och till kommunal inkomstskatt.

## Utskottet

De delar av förevarande motioner som utskottet behandlar i detta betänkande tar upp frågan om en allmän produktionsfaktorskatt. Motionsyrkandena och de i motionerna redovisade skälen härför har i korthet redovisats i inledningen till detta betänkande. Där har också kortfattat redogjorts för de skäl mot en produktionsfaktorbeskattning som framförts av en majoritet inom företagsskatteberedningen i dess betänkande (SOU 1977:86) och de skäl för en sådan beskattningsform som åberopats i en

reservation till detta betänkande.

I debatten om produktionsfaktorskatten har av kritiker gjorts gällande att en skatt på företagens brutto- eller nettoinvesteringar skulle kunna få negativa effekter på resursfördelningen i näringslivet och verka återhållande på investeringsbenägenheten. Man har även framhållit att en sådan skatt – i likhet med den numera avskaffade arbetsgivaravgiften – till betydande del kommer att belasta lönerna i företagen liksom i den statliga och kommunala förvaltningen. Det har också hävdats att en produktionsfaktorskatt, så utformad att den inte till någon del får lyftas av vid export eller påföras vid import kan leda till icke önskvärda konkurrenssnedvridningar och minskad utrikeshandel.

Förespråkarna för en skatt på produktionsfaktorer menar däremot att en sådan skatt inte behöver vare sig negativt påverka investeringsbenägenheten eller höja kostnadsnivån i företagen. Avskrivningsreglerna kommer – menar de – att även fortsättningsvis utöva en stimulanseffekt på investeringsbenägenheten, och produktionsfaktorskatten kommer, om den utformas rätt, inte att få samma genomslagskraft på konsumentpriserna och därmed på företagens kostnadsnivå som mervärdeskatten. Härtill kommer – framhålls det – att en produktionsbeskattning skulle innebära förenklingar och minska riskerna för skattefusk.

Utskottet har från budgetdepartementet inhämtat att regeringen har för avsikt att inom kort tillsätta en utredning med uppgift att förutsättningslöst pröva frågan om en produktionsfaktorbeskattning. Någon riksdagens åtgärd är därför enligt utskottets mening inte påkallad. Utskottet avstyrker följaktligen samtliga motioner i vad de behandlas i detta betänkande.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår

1. motionen 1978/79:310 yrkandet 2,
2. motionen 1978/79:824 yrkandena 1 och 3,
3. motionen 1978/79:1629 yrkandet 1.

Stockholm den 13 februari 1979

På skatteutskottets vägnar
ERIK WÄRNBERG

*Närvarande:* Erik Wärnberg (s), andre vice talmannen Tage Magnusson (m), Alvar Andersson (c), Valter Kristenson (s), Stig Josefson (c), Tage Johansson (s), Nils Hörberg (fp), Rune Carlstein (s), Hagar Normark (s), Johan Olsson (c), Curt Boström (s), Holger Bergqvist (fp), Margit Odelsparr (c), Bo Forslund (s) och Ingegerd Troedsson (m).

**Reservation**

av Erik Wärnberg, Valter Kristenson, Tage Johansson, Rune Carlstein, Hagar Normark, Curt Boström och Bo Forslund (alla s), vilka anser

*dels* att det avsnitt av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "I debatten" och slutar med "detta betänkande" bort ha följande lydelse:

Underskottet i regeringens budgetförslag för nästkommande budgetår uppgår till ca 45 miljarder kr. Enligt den senaste långtidsbudgeten kommer underskottet, trots en väntad fortgående förbättring av konjunkturerna under hela prognosperioden, att ligga kvar på denna höga nivå. Utskottet anser det angeläget att budgetunderskottet nedbringas. Om så ej sker kan följden bli en allvarlig inflation med risk för en i förhållande till utlandet avsevärt försämrad konkurrenskraft och ett betydande utflöde av valutor.

I likhet med motionärerna i motionen 1629 anser utskottet det effektivaste och lämpligaste medlet att i rådande konjunktur åstadkomma den nödvändiga minskningen av budgetunderskottet vara att förstärka statsinkomsterna. Vid sin prövning av frågan hur en sådan inkomstförstärkning lämpligen bör ske har utskottet funnit det mindre välbetänkt att föreslå en höjning av den direkta skatten eller en ökning av uttaget av mervärdeskatt. Marginaleffekterna av de direkta skatterna och avgifterna är redan i dag ett problem för stora löntagargrupper, och en höjning av mervärdeskatten, som genom hela sin konstruktion i första hand slår igenom på konsumentpriserna, verkar inflationsdrivande och drabbar särskilt hårt barnfamiljer och låginkomsttagare.

Den i motionen 1629 anvisade metoden för att komma till rätta med budgetunderskottet är däremot, såvitt utskottet kan bedöma, förenad med uppenbara fördelar. En skatt som mera neutralt belastar hela produktionsprocessen och som tas ut innan inkomsterna delas ut till hushållen bör enligt utskottets mening leda till lägre prisstegringar och därmed till lägre inflation än en höjning av mervärdeskatten.

Genom att i ökande utsträckning ta ut skatt på produktionen, innan resultatet av denna fördelats på löner respektive kapitalinkomster, kan man också förenkla skattesystemet och göra skatteuppbörden effektivare och mer rättvis.

I debatten om produktionsbeskattning har av kritiker gjorts gällande att en skatt på företagens brutto- eller nettoinvesteringar skulle kunna få negativa effekter på resursfördelningen i näringslivet och verka återhållande på investeringsbenägenheten. Häremot kan invändas att det tillgängliga utrymmet för vinst- respektive löneökningar i företagen fastställs vid fria förhandlingar och att dessa i fortsättningen, liksom hittills, givetvis måste föras med utgångspunkt i att svensk industri skall behålla sin konkurrenskraft och produktionsresultatet fördelas rättvist mellan arbetskraft och kapital.

De generösa regler i fråga om avskrivning och konsolidering som gäller för

beräkning av företagens nettovinster kommer även i fortsättningen att utöva en stimulanseffekt på investeringsbenägenheten. Farhågorna för att en produktionsfaktorskatt skulle vara förenad med några påtagliga nackdelar för företagen finner utskottet därför överdrivna.

Utskottet anser således att man – som ett led i en mer långsiktig skattereform och för att möjliggöra en önskvärd sänkning av de direkta skatterna och marginalskatterna – bör föra över en ökad andel av skattebördan från hushållen till företagen. Utskottet förordar således i likhet med motionärerna införandet av en produktionsfaktorskatt. Som framhållits i motionen 1629 bör i underlaget för denna ingå företagens lönekostnader och bruttovinst exklusive avskrivningar, socialavgifter och skatt men inklusive representationskostnader och olika förmåner till personalen, vilka utgår vid sidan om lönen och skall tas upp som inkomst av tjänst. Utskottet vill i likhet med motionärerna i motionen 1629 understryka att en allmän utgångspunkt för den nya skatten måste vara att den inte övervältras på priserna.

Med hänsyn till angelägenheten av att det stora underskottet i budgeten minskas så snart som möjligt bör frågan om en produktionsfaktorskatt behandlas med förtur. Utskottet förutsätter att ett förslag om sådan skatt föreläggs riksdagen i så god tid att skatten kan tas ut redan fr. o. m. nästa år. Utskottet tillstyrker således bifall till yrkandet 1 i motionen 1629. Genom utskottets ställningstagande är också motionerna 310 och 824 tillgodosedda i de delar som behandlas i detta betänkande.

*dels* att utskottet bort hemställa

att riksdagen med bifall till motionen 1978/79:1629 yrkandet 1 samt med anledning av motionen 1978/79:310 yrkandet 2 och motionen 1978/79:824 yrkandena 1 och 3 hos regeringen begär att förslag om en produktionsfaktorskatt – utformad i enlighet med i motionen 1978/79:1629 angivna principer – föreläggs riksdagen inom sådan tid att skatten kan utgå fr. o. m. den 1 januari 1980.

GOTAB 61523 Stockholm 1979