

Motion

1980/81: 1541

av Stig Josefson m. fl.

om en parlamentarisk utredning rörande progressiv utgiftsskatt

Vårt nuvarande skattesystem har under senare år blivit allt starkare kritiserat.

För det första har det på grund av de höga marginalsatserna negativa styreffekter. Det lönar sig dåligt att arbeta extra, avancera inom arbetslivet eller lyckas med en bra företagsidé. Det lönar sig däremot bra att arbeta deltid, tjäna svarta pengar och ägna sin uppfinningsriktighet åt att hitta kryphål i skattelagarna.

För det andra förstärks inflationens orättvisor genom skattesystemet. Spararna beskattas för sina inflationsförluster, medan låntagarna får behålla sina inflationsvinster skattefria.

För det tredje missgynnas produktivt sparande samtidigt som ett av samhällsekonomins största problem är ett för lågt totalt sparande. Sparande i improduktiva men värdebeständiga tillgångar som diamanter och konst lönar sig däremot bra. Detta leder till snedvridning av placeringsvalet mellan olika investeringsformer.

För det fjärde ger systemet genom sin nödvändiga men osymmetriska konstruktion mellan tjänsteinkomster och inkomster av kapitalvinster stora möjligheter till legal skatteflykt.

Ett skattesystem med statlig progressiv utgiftsskatt skulle

- belasta konsumtionen i stället för arbetet i sig.
- motverka inflationens orättvisa fördelningseffekter.
- gynna produktivt sparande och vara neutralt mellan olika sparformer.
- beskatta alla inkomster lika och därigenom drastiskt minska möjligheterna till skatteplanering.

Förslag om utredning av ett system med utgiftsskatt framlades i flera centermotioner redan i slutet av 1950-talet.

På uppdrag av 1972 års skatteutredning utarbetade professor Sven-Olof Lodin 1976 en rapport (SOU 1976:62) om progressiv utgiftsskatt. Utredningen uttalade i sitt slutbetänkande (SOU 1979:91) angående utgiftsskatten:

I tre viktiga avseenden synes emellertid utgiftsskattens egenskaper vara överlägsna den nuvarande inkomstskattens. Utgiftsskattens sparstimulerande effekter underlättar den nödvändiga kapitalförsörjningen i samhället, utgiftsskatten förmår behandla alla inkomster lika och ger mindre möjligheter till skatteflykt, utgiftsskatten beaktar automatiskt inflationens värdeförändringar, varigenom inga oskäligen skattevinster eller skatteförluster behöver uppstå på grund av inflationen.

Det har inom ramen för den utredning om utgiftsskattningen, som vi

låtitt göra, inte varit möjligt att till fullo belysa alla aspekter på utgiftsskatten. Även om utgiftsskatten otvivelaktigt också innehåller många — kanske avgörande — svårigheter och problem särskilt med hänsyn till övergången och internationella förhållanden anser vi att ett fortsatt utredningsarbete behövs för att utröna om utgiftsskatten kan vara ett framkomligt alternativ till vårt nuvarande inkomstskattesystem.

Sedan 1977 har vårt nuvarande skattesystems problem kommit att framstå allt klarare. Nödvändigheten av att seriöst undersöka eventuella alternativ har därför vuxit sig allt starkare.

På en fråga i riksdagen svarade också budgetministern i höstas att han inom kort avsåg att begära regeringens bemyndigande att tillkalla en utredning för att ytterligare belysa utgiftsskatten. Han tillade att han ansåg att vi naturligtvis "måste försöka få fram ett så allsidigt material som möjligt".

Då någon sådan utredning om utgiftsskatten ännu inte tillsatts vill vi än en gång betona vikten av att den så snart som möjligt kan påbörja sitt arbete. Vi utgår från att utredningen kommer att ges en bred parlamentarisk förankring.

Inte minst viktigt är vidare att det fortsatta utredningsarbetet på en utgiftsskatt får en mycket bred uppläggning. Förutom de rent tekniska frågorna måste även de ekonomiska effekterna i form av övergångseffekter, fördelningspolitiska effekter, effekter på spar- och konsumtionsbeteende och allmänt samhällsekonomiska effekter studeras. Det kan därför vara lämpligt att själva utredningsarbetet uppdelas på förslagsvis tre utredningsgrupper: en grupp för det juridiskt-tekniska utredningsarbetet, en grupp för övergångsproblematisken samt en grupp för studier av de ekonomiska effekterna i olika hänseenden. Arbetet i de tre grupperna bör ske parallellt. Härigenom kan utredningsarbetet påskyndas. Ett betydande samarbete mellan grupperna måste ske.

Den primära utredningsuppgiften blir naturligtvis att utarbeta förslag till en utgiftsskattelag. Ett fullständigt lagutkast är nödvändigt för att det skall vara möjligt att bedöma hur utgiftsskatten verkar i detalj, hur den kan administreras, hur svår eller lätt tillämpningen jämfört med det nuvarande systemet kan förväntas bli.

Vidare måste förslag till taxerings- och deklarationsförfarande utarbetas. Också detta arbete är viktigt för att klargöra utgiftsskattens praktikabilitet. I utredningsarbetet bör ingå att göra provtaxeringar — lämpligen också genom att låta ett urval skattskyldiga provdeklarera i samband med det ordinarie deklarationstillfället för att även pröva de skattskyldigas förmåga till anpassning till ett nytt system och studera de omedelbara ekonomiska effekterna av utgiftsskatten jämfört med inkomstskatten vid nuvarande till inkomstskatten anpassade ekonomiska beteende.

För det tredje måste utredningen utarbeta förslag till kontrollorganisation. Utgiftsskatten reser vissa helt nya kontrollbehov som noggrant måste utredas. För att systemet skall fungera krävs kontrolluppgifter från

banker, VPC, finans- och försäkringsinstitut. Viktigt att utreda är också de kontrollvinster som kan göras genom utgiftsskatten, särskilt vad gäller byggsektorn, och "svarta" pengars användning. Kombinationen av utgiftsskatt och förmögenhetsskatt ger också uppenbara kontrollvinster.

För det fjärde bör samordningen mellan utgiftsskatten och övriga skatteformer utredas. Särskilt viktigt är i detta sammanhang att noggrant studera hur långtgående förenklingar som kan företas i inkomstskatten, som ju hittills förutsatts vara kvar såsom en förenklad proportionell skatt på ca 30 %, huvudsakligen i form av endast kommunal inkomstskatt. Redan i SOU 1976:62 finns förslag om vissa betydande förenklingar. Det torde vara en förutsättning för utgiftsskattens införande att inkomstskatten – om den skall bibehållas – förenklas radikalt, vilket i och för sig är möjligt om skatten görs proportionell och med lågt skatteuttag. Den administrativa belastningen blir alltför stor om man blir tvungen att lägga utgiftsskatten ovanpå alla de tekniska problem vi i dag har att brottas med i inkomstskatten.

Även andra skatteformer, såsom arvs- och gåvobeskattningen, torde kunna förenklas vid kombinationen med utgiftsskatt. Viss skattelagstiftning torde kunna utgå helt.

Dessa förändringar i olika skatter medför att ganska betydande resursomfördelningar inom skatteförvaltningen bör bli möjliga. Också dessa frågor bör ägnas stor uppmärksamhet.

Att klarlägga de internationella frågorna kommer att bli en av utredningens viktigaste uppgifter. Dessa utgör en särskilt och utomordentligt viktig utredningsuppgift – kanske t.o.m. så viktig att en speciell utredningsgrupp bör tillsättas härför.

I arbetet bör ingå att i detalj analysera förutsättningarna för att det skall vara möjligt för Sverige att ensamt gå över till utgiftsskatt och vilka internationella problem som uppstår på grund härav. Utgiftsskatten kan, som analyseras i SOU 1976:62, endast tillämpas på i Sverige bosatta skattskyldiga. De problem som uppstår gäller därför främst in- och utflyttning från Sverige. Både teknik- och kontrollproblem, liksom de ekonomiska effekterna, måste studeras ingående. Förslag till lagstiftning bör utarbetas.

En annan viktig utredningsuppgift inom detta område rör behandlingen av svenska inkomster, som här icke bosatta uppbär. Här går utgiftsskatten ej att tillämpa. Alternativa lösningar är här en förhöjd inkomstskatt eller källskatter. Också på denna punkt bör förslag framläggas.

Aktiebolagsbeskattningen har ej behandlats i det tidigare utredningsarbetet. För samordning och inordning av aktiebolagens beskattning i utgiftsskatten finns flera tänkbara metoder. Företag, som drivs direkt av fysiska personer, kan beskattas direkt i utgiftsskattesystemet utan speciella problem. För juridiska personer kan utgiftsskatten inte tillämpas direkt. Vad gäller den proportionella inkomstskatten bör i huvudsak sam-

ma förenklade materiella regler gälla oavsett företagsform. Förslag till företagsbeskattning bör utarbetas.

En annan huvudfråga för utredningen måste bli övergångsproblematiken. De ekonomiska övergångseffekterna i form av värdeförändringar i kapitalstockarna kan bli mycket stora. En kartläggning av de förväntade effekterna är nödvändig. Övergångseffekternas storleksordning beror dock till viss del på vilken teknik som väljs för övergången. En viktig uppgift blir därför att studera effekterna av olika övergångstekniker. Effekterna och möjligheterna av en successiv övergång genom en s. k. infasning bör studeras liksom möjligheterna till ett direktgenomförande men med utfasning av det gamla systemets effekter. Här spelar tidsaspekten en viktig roll. Marknadseffekter torde börja inträda redan när ett införande av utgiftsskatt börjar uppfattas som en reell politisk möjlighet.

Övergången till utgiftsskatt torde även få konsekvenser för andra lagstiftningsområden är beskattningen. En analys av effekterna på kapitalmarknaden och för kreditpolitiken är exempelvis nödvändig. Övergångseffekterna på villamarknaden, premieobligationsmarknaden och andra marknader måste också studeras. På grundval av analysen av övergångsproblemen bör förslag framläggas till regler för övergången till utgiftsskatt samt till sådana förändringar i annan lagstiftning och i statsmakternas politik som kan föranledas av övergången till utgiftsskatt.

De ekonomiska effekterna i olika hänseenden av utgiftsskatten kräver ytterligare utredning. Ett problem härvid är att existerande statistiskt material inte är särskilt väl lämpat för den typ av analys som är nödvändig. Viktiga undersökningsområden är barnfamiljerna, olika inkomstklasser samt kapitalägarna (häri ingår villaägarna). I utredningsarbetet bör ingå att analysera vilka effekter på konsumtion och sparande – både vad angår volym och inriktning – som utgiftsskatten kan medföra för de olika grupperna. En särskild fråga som bör studeras är hur den grupp skattskyldiga, som genom utnyttjandet av ojämnheter i dagens skattesystem söker uppnå skatteminimering – ofta förenad med hög levnadsstandard – kan förväntas bete sig i ett utgiftsskattesystem. I vad mån utgiftsskatten erbjuder möjligheter till skatteflykt torde härmed kunna belysas.

Effekterna på spar- och konsumtionsbeteende för enskilda individer kan förmodligen bli stora. Hushållens lånebenägenhet bör minska och därmed deras lånefinansiella konsumtion.

Näringslivets kapitalanskaffning bör underlättas. Då utgiftsskatten är det företagsekonomiskt mest lönsamma beteendet före skatt och förblir mest lönsamt även efter skatt, kan utgiftsskatten dessutom förväntas förändra investeringsbeteendet. Hur stora effekterna kan bli bör utredas.

Systemets sparstimulerande effekt bör kunna öka arbetsutbudet. Effekternas förväntade storlek bör också utredas. Slutligen kan utgiftsskatten även förväntas få stabiliseringspolitiska och konjunkturpolitiska effekter som behöver utredas närmare. I arbetet bör här också ingå att studera hur

utgiftsskatten kan förväntas påverka inflationstakten. Dagens skattesystem torde ha en inflationsdrivande effekt bl. a. eftersom skattesystemet gör det lönsamt att spekulera i inflation. Utgiftsskatten har helt andra egenskaper i dessa hänseenden.

Med hänvisning till det anförda föreslås

att riksdagen hos regeringen hemställer att den aviserade utredningen, blir parlamentarisk och att de synpunkter som framförts i motionen beaktas i utredningens direktiv.

Stockholm den 27 januari 1981

STIG JOSEFSON (c)

TAGE SUNDKVIST (c)

ROLF ANDERSSON (c)

INGEMAR HALLENIUS (c)

KERSTIN ANDERSSON (c)

i Hjärtum

CHRISTINA ROGESTAM (c)

JOHAN A. OLSSON (c)

BRITTA HAMMARBACKEN (c)

TORSTEN GUSTAFSSON (c)