Skatteutskottets betänkande

1980/81:59

om slutlig reglering av statsbudgeten (kompletteringsprop. 1980/81: 150)

Propositionen

Regeringen (budgetdepartementet) föreslår i proposition 1980/81: 150 bilaga 2 mom. 3 att riksdagen antar inom budgetdepartementet upprättat förslag till lag om storleken av statlig inkomstskatt som ingår i preliminär skatt för budgetåret 1981/82.

Propositionen har hänvisats till skatteutskottet i ovan angiven del och i övrigt till finansutskottet och arbetsmarknadsutskottet.

I propositionen föreslås bl. a. att uttagsprocenten för statlig inkomstskatt, som ingår i preliminär skatt för budgetåret 1981/82, bestäms till 100.

Lagförslaget har följande lydelse.

Förslag till
Lag om storleken av statlig inkomstskatt som ingår i preliminär skatt för budgetåret 1981/82

Härigenom föreskrivs att statlig inkomstskatt för skattskyldig, som avses i 10 § 1 mom. lagen (1947: 576) om statlig inkomstskatt, skall för budgetåret 1981/82 ingå i preliminär skatt med 100 procent av grundbeloppet.

Senaste lag i ämnet 1980: 454

Motioner

I detta sammanhang behandlar utskottet de med anledning av propositionen väckta motionerna

1980/81:2188 av Gösta Bohman m. fl. (m)

I motionen hemställs under punkterna 2, 3 och 4 att riksdagen beslutar

2. bifalla vad i motionen föreslagits om genomförandet av en marginalskattereform under åren 1982–1984,

3. bifalla vad i motionen föreslagits om utformningen av skatteskalan m. m. för 1982,

4. att som riktlinjer för det fortsatta reformarbetet på skattepolitikens område uttala

a) att den automatiskt verkande indexregleringen av den statliga inkomstskatteskalan skall bibehållas,

b) att villaägarnas rätt till ränteavdrag bibehålls liksom rätten till normala underskottsavdrag i övrigt,

c) att en successiv nedjustering av marginalskattetaket till 75 procent skall ske parallellt med en marginalskattereform.

1980/81: 2193 av Lars Werner m. fl. (vpk)

I motionen hemställs under punkterna 8 och 9 att riksdagen beslutar

8. att uttala att skattesystemet skall vara progressivt och inkomstutjämnande,

9. att uttala sig för den inriktning av skattepolitiken som anges i motionen.

Vidare behandlas följande vid allmänna motionstiden väckta motioner.

1980/81: 334 av Tage Adolfsson (m)

I motionen hemställs – med hänvisning till motion 333 – att riksdagen uttalar att marginalskatten inte skall överstiga 50 %.

1980/81: 1556 av Per Stenmarck (m)

I motionen hemställs att riksdagen uttalar att marginalskatten successivt bör sänkas till högst 50 % för flertalet inkomsttagare.

1980/81: 1559 av Lars Werner m. fl. (vpk)

I motionen hemställs under punkterna 19, 20 och 21 att riksdagen

19. fattar principbeslut om att upphäva inflationsskyddet för skatteskalorna och hos regeringen hemställer om förslag härom,

20. beslutar att beträffande marginalskattespärrar anta följande

Förslag till
Lag om upphävande av lagen (1947: 576) om statlig inkomstskatt 10 a) §

Härigenom föreskrivs att lagen (1947: 576) om statlig inkomstskatt 10 a) § skall upphöra att gälla vid utgången av år 1981. Äldre bestämmelse skall fortfarande gälla i fråga om 1982 års taxering och om eftertaxering för år 1981.

21. beslutar att hos regeringen begära förslag om revidering av skatteskalorna med lindring av låg- och mellaninkomstskikten och skärpningar i de över 100 000 kr.

Utskottet

I propositionen föreslås att statlig inkomstskatt för budgetåret 1981/82 skall ingå i preliminär skatt med 100 % av grundbeloppet. Utskottet har inte funnit anledning till erinran mot detta förslag och tillstyrker följaktligen bifall

till propositionen i denna del.

Med anledning av propositionen har väckts bl. a. två partimotioner, som i de delar vilka hänvisats till skatteutskottet innehåller yrkanden avseende marginaleffekterna vid beskattningen. Utskottet har till behandling i detta sammanhang också tagit upp yrkanden i tre motioner från den allmänna motionstiden i år som alla innehåller förslag om ändrade marginalskatteregler.

I motion 2188 från m understryker motionärerna angelägenheten av att en marginalskattereform genomförs så snart som möjligt. De begär att en sådan reform – i enlighet med utfästelse i det ekonomiska handlingsprogram som trepartiregeringen lade fram den 3 februari i år – genomförs i tre steg och med början redan fr. o. m. inkomståret 1982. För det fortsatta reformarbetet på skatteområdet bör enligt motionärernas mening gälla att indexregleringen av den statliga inkomstskatteskalan ligger fast och att villaägarnas ränteavdrag liksom rätten till normala underskottsavdrag i övrigt bibehålls. De anser också att marginalskattetaket – jämsides med marginalskattereformen – bör justeras ned till 75 %. Yrkanden om marginalskattelättnader återfinns också i motionerna 334 av Tage Adolfsson (m) och 1556 av Per Stenmarck (m). I den förra motionen begärs, med hänvisning till motivering i motion 333, ett riksdagsuttalande om maximering av marginalskatten till 50 %, i den senare hemställer motionären om en successiv sänkning av marginalskatten till samma nivå.

I vpk-motionen 1559 framställs yrkanden av delvis motsatt innebörd. Motionärerna anser att indexregleringen av statsskatteskalan och marginalskattespärren bör slopas. De menar också att skatteskalorna bör revideras så att skattskyldiga i låg- och mellaninkomstskikten erhåller lättnader och skatten i inkomstskikten över 100 000 kr. skärps. I den med anledning av propositionen väckta vpk-motionen 2193 begärs riksdagsuttalande om att skattesystemet skall vara progressivt och inkomstutjämnande, vidare att riksdagen skall uttala sig för en inriktning av skattepolitiken som innebär bl. a. omläggning till produktionsbeskattning och slopande av skatten på vanliga löntagarinkomster, skärpning av skatten på stora förmögenheter, spekulations- och realisationsvinster, avskaffande av underskottsavdragen, begränsning av ränteavdragen och införande av en omsättningsskatt på aktier och värdepapper.

C, fp och s har i en den 24 april i år dagtecknad överenskommelse enats om att en skattereform bör genomföras fr. o. m. inkomståret 1983 och vara genomförd inom 2–3 år. Reformen innefattar bl. a. en sänkning av marginalskatterna till högst 50 % för huvuddelen av heltidsarbetande inkomsttagare. Mot bakgrund av denna överenskommelse, som stöds av en betydande majoritet i riksdagen, är utskottet, i avvaktan på regeringens proposition i ämnet, inte berett vare sig att medverka till att denna marginalskattereform genomförs redan fr. o. m. inkomståret 1982 eller att nu ta ställning till frågor som gäller detaljreglering och finansiering av

reformen.

Av den berörda överenskommelsen framgår att indexregleringen i sin nuvarande utformning skall ersättas av en annan form av skydd mot inflationen. Med hänsyn härtill och då av överenskommelsen inte kan utläsas att regeringen har för avsikt vare sig att begränsa rätten till "normala" underskottsavdrag eller att på något påtagligt sätt ändra förutsättningarna för ett gängse villaboende avstyrker utskottet bifall till motion 2188. Ställningstagandet innebär avslag också på motionerna 333 och 1556 i den mån de inte är tillgodosedda med vad utskottet anfört och på vpk-motionerna 1559 yrkandena 19, 20 och 21 och 2193 yrkande 9. Det i sistnämnda motion begärda riksdagsuttalandet om skattepolitikens inriktning innefattar ändringar av skattereglerna som riksdagen tidigare vid upprepade tillfällen i olika sammanhang på skatteutskottets hemställan avvisat. Enligt utskottets mening bör riksdagen vidhålla sin tidigare ståndpunkt i dessa frågor. Utskottet avstyrker följaktligen också yrkande 9 i motion 2193.

Utskottet hemställer

1. *beträffande skatteskalorna m. m.*
   att riksdagen avslår motionerna 1980/81: 334, 1980/81: 1556, 1980/81: 1559 yrkande 21, 1980/81: 2188 yrkandena 2 och 3 samt 1980/81: 2193 yrkande 8,
2. *beträffande indexregleringen*
   att riksdagen avslår motion 1980/81: 2188 yrkande 4 a och motion 1980/81: 1559 yrkande 19,
3. *beträffande marginalskattespärr*
   att riksdagen avslår motion 1980/81: 2188 yrkande 4 c och motion 1980/81: 1559 yrkande 20,
4. *beträffande ränteavdrag och underskottsavdrag*
   att riksdagen avslår motion 1980/81: 2188 yrkande 4 b och motion 1980/81: 2193 yrkande 9 i motsvarande del,
5. *beträffande skattepolitikens inriktning i övrigt*
   att riksdagen avslår motion 1980/81: 2193 yrkande 9 i motsvarande del,
6. *beträffande skatteförslaget*
   att riksdagen med bifall till proposition 1980/81: 150 i vad den hänvisats till skatteutskottet antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om storleken av statlig inkomstskatt som ingår i preliminär skatt för budgetåret 1981/82.

Stockholm den 26 maj 1981

På skatteutskottets vägnar
ERIK WÄRNBERG

Närvarande: Erik Wärnberg (s), Knut Wachtmeister (m)*, Stig Josefson (c), Valter Kristenson (s), Rune Carlstein (s), förste vice talmannen Ingegerd Troedsson (m), Olle Westberg i Hofors (s), Tage Sundkvist (c), Bo Lundgren (m), Ingemar Hallenius (c), Bo Forslund (s)*, Wilhelm Gustafsson (fp), Egon Jacobsson (s), Bo Södersten (s) och Olle Grahn (fp)*.

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

av Knut Wachtmeister, förste vice talmannen Ingegerd Troedsson och Bo Lundgren (alla m), som anser

dels att det avsnitt av utskottets yttrande som börjar på s. 3 med "C, fp" och slutar på s. 4 rad 10 uppifrån med "yrkande 9." bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning har det under senare år framstått som klart för allt fler att nuvarande skattesystem med dess mycket höga marginalskatter och starka progressivitet i hög grad har verkat hämmande på den ekonomiska utvecklingen och på ett ändamålsenligt utnyttjande av vårt lands resurser. De har motverkat arbete, initiativ, företagande och sparande. De har medverkat till att skapa en växande grå eller svart sektor i vår ekonomi, till en minskad rörlighet och försämrad funktionsduglighet på arbetsmarknaden och till nedgången i nyföretagandet. De höga marginalskatterna är också, som framhålls i den reviderade finansplanen, en av orsakerna till att vi under senare år haft svårt att få fram ett tillräckligt utbud av virke.

Enligt utskottets bedömning har de höga och under perioden 1970–1977 snabbt stigande marginalskatterna – i förening med en snabbt växande skattebelastning över huvud taget – varit en starkt bidragande orsak till uppkomsten av vårt lands nuvarande ekonomisk-politiska svårigheter.

En marginalskattereform måste i detta perspektiv vara en vital del i en offensiv ekonomisk-politisk strategi som syftar till att komma till rätta med de ekonomiska problemen och till återställd samhällsekonomisk balans. Detta framhölls också i det ekonomiska handlingsprogram som regeringen – som komplement till årets finansplan – offentliggjorde den 3 februari: "En varaktig förbättring av den svenska ekonomins produktionsförmåga kan inte åstadkommas utan att marginalskatterna sänks." Marginalskattereformen var det viktigaste inslaget i handlingsprogrammet. Också den reviderade finansplanen anger en marginalskattereform som "en nödvändig förutsättning för att vi skall återvinna balansen i den svenska ekonomin". "En marginalskattereform är", heter det, "av största vikt inte endast för att minska kostnadsinflationen, stimulera till ökade arbetsinsatser, ökat sparande, och för att minska incitamenten till skatteflykt och skattefusk utan även

därför att de nuvarande marginalskatterna har negativa verkningar också i en rad andra avseenden."

C, fp och s har i en den 24 april dagtecknad principöverenskommelse enats om vissa riktlinjer för skattepolitiken. I centrala hänseenden strider denna överenskommelse mot regeringens ekonomiska handlingsprogram och mot vad såväl regeringen i andra sammanhang som riksdagen tidigare uttalat. Första steget i en skattereform skulle kunna tas tidigast 1983 och då endast under förutsättning att rätten till förlustavdrag samtidigt kan begränsas. Det är enligt utskottets mening inte förenligt med en ansvarsfull ekonomisk politik att på detta sätt skjuta på framtiden den åtgärd som enligt regeringens bedömning är en nödvändig förutsättning för att balansen i den svenska ekonomin skall kunna återvinnas.

Regeringsförslaget kontra principöverenskommelsen

I regeringens ekonomiska handlingsprogram hette det:

Inriktningen bör vara att sänka marginalskatten till 50 procent för den helt dominerande delen av de heltidsarbetande inkomsttagarna. Detta förutsätter motsvarande justering av gällande marginalskattetak. En reform med den inriktningen bör genomföras i tre steg med början 1982 och fullföljas 1983 och 1984.

I det förslag till skattereform som redovisades för socialdemokraterna den 26 mars preciserades den tänkta reformen. Fullt genomförd skulle reformen innebära högst 50-procentiga marginalskatter på inkomster upp till 18 basenheter, dvs. 115 200 kr. i dagens penningvärde; upp till 24 basenheter (153 600 kr.) skulle marginalskatten vara högst 60 procent och upp till 30 basenheter (192 000 kr.) högst 70 procent; på inkomster däröver föreslogs ett marginalskattetak på 75 procent.

Som ett led i skatteomläggningens första steg 1982 föreslogs förutom sänkta skattesatser en teknisk omläggning av skatteskalan genom att den s. k. tillfälliga särskilda skattereduktionen skulle inarbetas i skatteskalan. Den särskilda skattereduktionen föreslogs slopas som ett led i finansieringen av omläggningen och i samband därmed förordades också vissa nedjusteringar av skattesatsen i skatteskalans lägsta inkomstskikt.

Enligt det ekonomiska handlingsprogrammet skulle skatteomläggningen totalfinansieras. För 1982 föreslogs därvid – vid sidan av slopandet av den särskilda skattereduktionen – en höjning av oljeskatten eller av en arbetsgivaravgift. Också för de följande åren tänkte man sig i förslaget finansiering med arbetsgivaravgifter eller en något vidare produktionsfaktorskatt.

Som ett led i en uppgörelse om skatterna förklarade sig regeringen beredd att utreda frågan om avdragsbegränsningar. Det underströks emellertid att regeringen inte kunda binda sig för genomförandet av någon avdragsbegränsning. Också vad gäller frågan om en produktionsfaktorskatt betonade

regeringen att det inte kunde komma på tal att nu binda sig för en ny skatteform.

Centern och folkpartiets principöverenskommelse med socialdemokraterna innebar inte enbart, såsom redan framhållits, att genomförandet av en marginalskattereform sköts på framtiden. Tvärtemot vad regeringen tidigare sagt gjordes avdragsbegränsningar till ett villkor för en skattereform – samtidigt som ordet "marginalskattereform" utgick. Utskottet återkommer nedan till avdragsfrågan. Till de enligt utskottets mening mest anmärkningsvärda inslagen i principöverenskommelsen hör också att centern och folkpartiet bundit sig för att indexregleringen i sin nuvarande form skall ersättas med "någon annan form" av skydd mot inflationen – vilken säger man dock intet om. Det är anmärkningsvärt därför att det strider mot vad regeringen tidigare deklarerat vid en rad tillfällen och inte minst mot regeringsförklaringen från 1979. Utskottet återkommer också till denna fråga.

Principöverenskommelsen innebär vidare en begränsning av skattereformens omfattning. I regeringens handlingsprogram talas, som nämnts i det föregående, om marginalskattesänkningar till högst 50 procent "för den helt dominerande delen av de heltidsarbetande inkomsttagarna". I överenskommelsen talas blott om "huvuddelen", vilket definitionsmässigt inte behöver vara mer än 51 procent. Ingenting sägs om skaljusteringar över 50-procentsintervallet och ingenting om sänkt marginalskattetak. Bokstavligen innebär överenskommelsen inte att socialdemokraterna skulle ha bundit sig för mer än en sänkning av marginalskatterna till ca 50 procent i inkomstskiktet mellan 10 och 12 basenheter – 64 000–76 800 kr. i dagens penningvärde.

Enligt principöverenskommelsen skall skatteomläggningen i sin helhet finansieras genom arbetsgivaravgifter eller med en produktionsfaktorskatt. Också detta strider mot det framlagda regeringsförslaget genom att man härigenom frånhänder sig möjligheten att använda den särskilda skattereduktionen som finansieringskälla.

Principer för det skattepolitiska reformarbetet

En marginalskattereform bör genomföras enligt de riktlinjer som den borgerliga trepartiregeringen tidigare utlovat. Den bör ha i stort sett den omfattning som regeringen preciserade i sitt förslag till socialdemokraterna.

Första steget i marginalskattereformen bör tas 1982 och omläggningen bör vara genomförd år 1984.

Indexregleringen av skatteskalan skall bibehållas.

Avsikten med nuvarande avdragsregler är att anpassa skatten efter inkomsttagarnas skatteförmåga. Avdragsreglerna bör i princip bibehållas. Villaägarnas rätt till ränteavdrag liksom rätten till avdrag för normala

underskott i t. ex. inkomstslagen rörelse och inkomst av jordbruksfastighet måste stå fast. Däremot bör, såsom också sker inom ramen för underskottsavdragsutredningen, kunna övervägas huruvida rätten till underskottsavdrag för t. ex. rörelse av hobbykaraktär i sin helhet bör bestå och om inte räntorna på vissa konsumtionskrediter bör betraktas snarare som konsumtionsutgifter än som kapitalutgifter.

Skatteomläggningen bör i princip totalfinansieras. Med totalfinansiering bör därvid avses att statens skatteinkomster efter en omläggning bör vara i stort sett lika stora som de hade blivit om nuvarande skatteregler bibehållits.

Skatteomläggning för 1982

I enlighet med vad den borgerliga trepartiregeringen tidigare föreslagit bör för 1982 den särskilda skattereduktionen avskaffas. Den tillfälliga särskilda skattereduktionen bör byggas in i skatteskalan. Detta förutsätter en teknisk omläggning av nuvarande skatteskala.

Jämfört med en sålunda omräknad skatteskala bör 1982 års skatteskala ha följande utseende:

Beskattningsbar inkomst		1981 års omräknade skala, procent	1982 års skatteskala, procent	Sänkning
I basenheter	I kr. år 1981			
0–1	– 6 400	1	0	–1
1–2	6 400– 12 800	2	1	–1
2–4	12 800– 25 600	2	2	
4–7	25 600– 44 800	4	4	
7–8	44 800– 51 200	8	8	
8–9	51 200– 57 600	14	14	
9–10	57 600– 64 000	22	21	–1
10–11	64 000– 70 400	25	24	–1
11–12	70 400– 76 800	29	28	–1
12–13	76 800– 83 200	29	28	–1
13–14	83 200– 89 600	33	29	–4
14–15	89 600– 96 000	38	34	–4
15–16	96 000–102 400	44	38	–6
16–17	102 400–108 800	45	40	–5
17–18	108 800–115 200	48	41	–7
18–20	115 200–128 000	48	44	–4
20–24	128 000–153 600	53	45	–8
24–30	153 600–192 000	53	47	–6
30–	192 000–	58	52	–6

Skalan skiljer sig från det tidigare regeringsförslaget genom att en sänkning också föreslås i inkomstskikten 9–10 och 10–11 basenheter. Därigenom får alla heltidsarbetande inkomsttagare med marginalskatter

överstigande 50 procent redan i första steget del av marginalskattereformen.

Ungefär halva omläggningen finansieras genom det föreslagna borttagandet av den särskilda skattereduktionen. Resterande finansieringsbehov vid en totalfinansierad omläggning uppgår till ca 1 miljard kr. Detta bör täckas genom varuskattehöjningar. En höjning av oljeskatten skulle därvidlag också ha ur energipolitisk synpunkt gynnsamma effekter och medverka till en ytterligare begränsning av bytesbalansunderskottet.

1984 års skatteskala

I likhet med vad trepartiregeringen tidigare föreslog förordar utskottet följande skatteskala för 1984 som slutsteg i marginalskattereformen:

Beskattningsbar inkomst		1981 års omräknade skala, procent	1984 års skatteskala, procent	Total sänkning 1981–1984, procent
I basenheter	I kr. år 1981			
0–1	– 6 400	1	0	– 1
1–2	6 400– 12 800	2	1	– 1
2–4	12 800– 25 600	2	2	
4–7	25 600– 44 800	4	4	
7–8	44 800– 51 200	8	8	
8–9	51 200– 57 600	14	14	
9–10	57 600– 64 000	22	20	– 2
10–11	64 000– 70 400	25	20	– 5
11–12	70 400– 76 800	29	20	– 9
12–13	76 800– 83 200	29	20	– 9
13–14	83 200– 89 600	33	20	–13
14–15	89 600– 96 000	38	20	–18
15–16	96 000 –102 400	44	20	–24
16–17	102 400–108 800	45	20	–25
17–18	108 800–115 200	48	20	–28
18–20	115 200–128 000	48	30	–18
20–24	128 000–153 600	53	30	–23
24–30	153 600–192 000	53	40	–13
30–	192 000–	58	45	–13

I samband med skatteomläggningen sänks marginalskattetaket till 75 procent. Det förutsätts, liksom i regeringsförslaget, att de skattesänkningar som marginalskattereformen medför skall beaktas i kommande avtalsförhandlingar på arbetsmarknaden.

För 1984 kan denna skatteskala – allt annat oförändrat – beräknas ge statskassan inkomster som med ca 6,7 miljarder kr. understiger vad nuvarande skala skulle ge om inga förändringar vidtogs. Det kan till 1981 års priser antas motsvara drygt ca 5,3 miljarder kr. Efter omläggningen för år 1982 skulle det kvarstående finansieringsbehovet uppgå till ca 4,4 miljarder kr. Vid en bedömning av det faktiska finansieringsbehovet inom ramen för

en totalfinansierad skatteomläggning måste emellertid enligt vår mening också marginalskattereformens positiva effekter på utbudssidan beaktas. Om arbetsutbudet ökar med 2 à 3 procent fram till 1984 skulle därigenom omläggningen i dess helhet ha blivit finansierad. Att anta att ca 1,5 miljarder kr. i ökade intäkter skulle kunna uppnås genom sådana positiva utbudseffekter bör alltså vara en försiktig beräkning. Med ett sådant antagande skulle statskassan behöva tillföras ca 3 miljarder kr. för att den förutsatta totalfinansieringen skulle kunna realiseras.

Regeringen angav i det förslag till skatteomläggning som redovisades för socialdemokraterna en höjning av arbetsgivaravgifterna eller någon form av produktionsfaktorskatt som tänkbara finansieringsvägar. Ytterligare en möjlighet är givetvis en höjning av mervärdeskatten. Enligt utskottets mening bör höjningar av skatter av typ arbetsgivaravgifter så långt som möjligt undvikas med hänsyn till dessas negativa effekter på kostnadsutvecklingen och vårt lands internationella konkurrensförmåga.

Vid sidan av en finansiering via höjda indirekta skatter bör enligt utskottets mening också möjligheten till finansiering via ytterligare besparingsåtgärder undersökas. En möjlighet borde därvid kunna vara att de besparingar för det allmänna som skulle kunna uppnås genom införandet av karensdagar i sjukförsäkringssystemet skulle användas för detta ändamål. Det kan te sig naturligt att den försämring i försäkringsskyddet som karensdagar skulle leda till kompenseras genom att den uppnådda besparingen används till en sänkning av skatten.

Att emellertid i dag i detalj binda sig för finansieringen av åtgärder som avser år 1983 och 1984 är enligt utskottets mening inte meningsfullt. Hur finansieringen skall ske måste nödvändigtvis bli beroende av den konjunkturpolitiska utvecklingen och det svenska näringslivets kostnadsläge i förhållande till andra länder.

Indexregleringen

Syftet med indexregleringen av den statliga inkomstskatteskalan är att undvika att inflationen automatiskt leder till en höjning av skattetrycket och till en skärpt progressivitet i skatteskalan. Genom indexregleringen kommer samma reala inkomst att bli föremål för samma beskattning år från år – med undantag för de smärre avvikelser som kan uppkomma genom att indexregleringen är baserad på en tidigare inflationsutveckling.

Avsaknaden av ett inflationsskydd före 1978 medverkade till den snabba skärpning av skattetrycket som ägde rum fram till 1977 och till den samtidiga skärpningen av progressiviteten i skattesystemet. I stället gjordes årliga, provisoriska skatteomläggningar av s. k. Haga-modell som emellertid endast berörde begränsade delar av skatteskalan och därigenom bidrog till den skärpta progressiviteten.

Indexreglerade skatteskalor var fram till 1977 ett återkommande inslag i de

borgerliga partiernas krav på den ekonomiska politiken. Sedan den första trepartiregeringen tillträtt fattades år 1977 beslut om indexreglering, och ett bibehållande av denna var en av punkterna i 1979 års regeringsförklaring. Från socialdemokratiskt håll har däremot framförts upprepade motionskrav på en avskaffad indexreglering. Ett sådant förslag återfanns i socialdemokraternas motion om den ekonomiska politiken till nu pågående riksmöte, där det har avslagits. I finansutskottets av riksdagen bifallna betänkande 1980/81:20 heter det:

Utskottet noterar – – – att motionärerna angriper den indexreglerade skatteskalan för att vara inflationsdrivande. Effekten är enligt utskottets bestämda mening den rakt motsatta. Genom att inte inflationen automatiskt skärper skattetrycket slipper löntagarorganisationerna driva upp de nominella lönekraven i syfte att uppnå ett visst realt utfall av förhandlingarna.

I den s. k. principöverenskommelsen talas det nu om att ersätta den nuvarande indexregleringen med en annan form av inflationsskydd. Vad detta innebär har inte närmare preciserats. Formuleringen utesluter inte en återgång till årliga skattejusteringar av Haga-modell. En annan möjlighet som har nämnts är att skatteskalorna skulle justeras med hänsyn till inflationen blott upp till en viss nivå, t. ex. 7 procent, och att den eventuella inflationen därutöver inte skulle tillåtas påverka skatteskalan. De modeller som har diskuterats har det gemensamt att de skulle urholka inflationsskyddet – detta torde vara helt klart – och enligt utskottets uppfattning är en sådan urholkning inte acceptabel. Skulle inflationen exempelvis överstiga en på förhand given nivå, kan detta rimligen inte motivera en automatisk skatteskärpning och skärpt progressivitet. Hade exempelvis den ovan nämnda begränsningen av indexregleringen gällt för innevarande år, hade detta lett till en skatteskärpning för en 80 000-kronorsinkomsttagare på ca 500 kr.

Svenska folkets urgamla rätt att sig själv beskatta skall, som framhölls i motion 2188, utövas av riksdagen allena, inte av inflationen. Utskottet delar denna uppfattning.

Avdragsfrågan

Åtagandet i principöverenskommelsen att som ett samtidigt och samordnat led i en skattereform genomföra en avdragsbegränsning "genom den av regeringen redovisade skissen", dvs. i stort sett den s. k. Kleppe-modellen, är enligt utskottets mening inte bara anmärkningsvärt utan direkt ansvarslöst. I Norge – Kleppe-modellens hemland – har förslaget lagts på hyllan med hänsyn till dess tekniska och rättsliga komplikationer. I värsta fall kan hotet om skatteåtgärder av detta slag leda till mycket allvarliga störningar på bl. a. villamarknaden och med följdverkningar för hela småhusindustrin. Stora prisfall med ty följande förmögenhetsförluster för enskilda människor kan

inte uteslutas. Att utan något som helst utredningsunderlag binda sig för sådana åtgärder är – utskottet upprepar detta – ansvarslöst.

Det är i och för sig sant att nuvarande avdragsregler i kombination med en hög inflation och höga marginalskatter skapar problem från rättvisesynpunkt och från samhällsekonomisk synpunkt. De har under 1970-talet lett till minskad räntekänslighet och en omfattande förmögenhetsöverföring från småspararna såväl som institutionella placerare till låntagare som kunnat realvärdesäkra sina placeringar.

Till betydande del kommer man till rätta med just detta problem genom en marginalskattesänkning. Avdragen blir som det brukar heta "mindre värda". Den vars marginalskatt sjunker från t. ex. 75 till 50 procent får sina lånekostnader i form av uppoffrad marginell konsumtion fördubblade. Samtidigt blir det lönsammare att spara. Motsvarande marginalskatteförändring ger en fördubbling av nettoräntebehållningen. I själva verket kan man hävda, att om några acceptabla former för en avdragsbegränsning inte låter sig finnas, desto angelägnare blir en marginalskattesänkning. Logiken bakom att ange åtgärder på avdragssidan som en förutsättning för sänkta marginalskatter är obefintlig.

Det är dessutom naturligtvis inte så att lösningen på det rättviseproblem som kombinationen avdrag–inflation–höga marginalskatter kan medföra löses genom att statens skatteinkomster ökar utan endast genom att spararnas nettoavkastning ökar.

I debatten om en begränsning av rätten till underskottsavdrag har man sökt skapa ett intryck av att begränsningarna egentligen endast skulle beröra ett mycket litet antal s. k. noll-taxerare. Så är emellertid långt ifrån fallet. Den ojämförligt största delen av de totala underskottsavdragen är att hänföra till helt vanliga människors boenderäntor. Att underskottsavdragen ökat under senare år beror till väsentlig del på att räntorna stigit kraftigt. Verkligheten bakom de ökade underskottsavdragen är alltså inte att villaägarna eller någon annan grupp har tillgodogjort sig kraftigt ökade favörer utan den rakt motsatta: familjeekonomin har hårt pressats till följd av de ökade kapitalkostnaderna. Den vars ränteavdrag ökat med 12 000 kr. måste varje månad betala in 1 000 kr. mer till banken. Förmodligen hör villaägarna, vars rätt till ränteavdrag nu ifrågasätts och som enligt principöverenskommelsen skall begränsas, till de grupper som drabbats hårdast av de senaste årens åtstramningsåtgärder. Det har bl. a. kommit till uttryck i ett ökat antal exekutiva auktioner där människor måste lämna sina hem därför att de inte längre klarar de ökade kapitalkostnaderna, de stegrade uppvärmningskostnaderna osv.

Till bilden hör också att vi inte längre har 1970-talets situation med snabbt stigande fastighetspriser som möjliggjorde realvärdesäkrade placeringar. Fastighetspriserna ökar för närvarande långsammare än inflationen. Till detta torde ha medverkat dels de höjda räntekostnaderna, dels den anpassning av realisationsvinstskattereglerna som ägt rum med uttrycklig

hänvisning till gällande avdragsregler, dels också den skatteskärpning som blir en följd av de högre taxeringsvärdena.

Realiserandet av begränsningar i avdragsrätten enligt de principer som skisserats i principöverenskommelsen mellan socialdemokraterna, centern och folkpartiet kan få långtgående effekter. Av de räkneexempel som tagits fram av budgetdepartementet för att belysa tänkbara effekter av principöverenskommelsen med socialdemokraterna framgår att t. ex. en 125 000-kronorsinkomsttagare med underskottsavdrag på 46 000 kr. – en i storstadsområdena långt ifrån ovanlig situation – skulle få sina boendekostnader ökade med 2 260 kr.; en 150 000-kronorsinkomsttagare med underskottsavdrag på 30 000 kr. skulle drabbas av 3 280 kr. i ökade boendekostnader och drygt 5 000 kr. om hans underskottsavdrag skulle uppgå till 60 000 kr.

Budgetdepartementets räkneexempel torde rymmas inom ramen för en välvillig tolkning av principöverenskommelsen med socialdemokraterna. Även sådana kostnadsökningar som framgår av dessa exempel skulle i hög grad påverka prisutvecklingen på småhusmarknaden. Kapitalförluster för flertalet småhusägare på 10 000-tals kr. – i värsta fall 100 0000-tals – framstår som en högst sannolik prognos. Om därvid de priser som människor med de nya skatterna kan och är villiga att betala för ett småhus understiger produktionskostnaderna för nybyggda hus kommer som en följd härav all nyproduktion av småhus att upphöra; småhusindustrin skulle hamna i en akut kris.

Skatteskärpningen för dem som har underskottsavdrag blir beroende av var man sätter gränsen för 50-procentiga marginalskatter och hur skatteskalorna ser ut över denna nivå. I budgetdepartementets ovannämnda redovisning antogs att marginalskatten skulle vara 50 procent upp till 102 400 kr. i dagens penningvärde. Därefter skulle marginalskatten vara 60 procent upp till 147 200 kr., 70 procent till 192 000 kr. och 75 procent däröver. Ändrade avdragsregler skulle då leda till följande skatteskärpningar i olika inkomstlägen och vid olika underskottsavdrag:

Sammanräknad inkomst	Underskottsavdrag	Skatteskärpning p. g. a. ändrade avdragsregler
125 000	23 000	2 260
125 000	46 000	2 260
150 000	30 000	3 280
150 000	60 000	5 040
200 000	45 000	9 400
200 000	90 000	14 680
300 000	75 000	18 750
300 000	150 000	35 400

Ju längre ner 50-procentsgränsen sätts, desto fler kommer att drabbas av skatteskärpningseffekter av detta slag och ju mer marginalskatterna stiger över 50-procentsgränsen, desto större kommer skärpningen att bli. Det bör

noteras, att även om totalskatten sjunker till följd av en skatteomläggning och därigenom delvis eller helt balanserar dessa skatteskärpningar, kvarstår dock skärpningarna som en extra skatt på boende eller på underskott i någon annan förvärvskälla jämfört med andra skattebetalare.

Förslaget till avdragsbegränsningar skulle ge en skattereform en högst märklig fördelningspolitisk profil. En 125 000-kronorsinkomsttagare skulle enligt budgetdepartementets räkneexempel få en skattesänkning på 9 014 kr. En inkomsttagare med samma bruttoinkomst men med ett underskottsavdrag på 46 000 kr. till följd av räntekostnader eller därför att han t. ex. har ett företag som gått med förlust – och som därigenom rimligen har en betydligt sämre skattekraft – skulle drabbas av skatteskärpning. Värd att notera är också den fördelningspolitiska effekt av den bristande symmetrin i skattesystemet som skulle bli följden av ett realiserande av den föreslagna avdragsbegränsningen. Om i dag en person med förmögenhet använder en del av denna för att skaffa sig en fastighet, kommer hans inkomstskatt att reduceras med ett belopp motsvarande den uteblivna räntan på de pengar som investerades i fastigheten. Om en person utan förmögenhet lånar motsvarande belopp till motsvarande ränta, så kommer hans inkomstskatt att minska lika mycket till följd av ränteavdragen. Med den föreslagna avdragsmodellen kommer fortsättningsvis den som måste låna pengar att skattemässigt bli mer ogynnsamt behandlad. Hans skattelindring blir mindre än den blir för den som kunnat utnyttja en egen förmögenhet.

Utskottet har i det föregående koncentrerat kritiken av principöverenskommelsens avdragsmodell till dess effekter för det stora flertalet som har underskottsavdrag, dvs. dem vars underskottsavdrag beror på räntekostnader för det egna hemmet. Också i en rad andra hänseenden kan emellertid en sådan begränsning av rätten till underskottsavdrag leda till allvarliga konsekvenser.

Det kan i sammanhanget slutligen noteras, att de problem som här påtalats successivt skulle förvärras om den nuvarande indexregleringen inskränks. Det skulle – precis som under 1970-talet – leda till att allt fler inkomsttagare återigen fick marginalskatter överstigande 50 procent och att allt fler skulle bli direkt berörda av begränsningarna i rätten till bl. a. ränteavdrag. Inflationen skulle återigen automatiskt höja skattetrycket.

dels att utskottet under mom. 1–4 bort hemställa:

1. *beträffande skatteskalorna m. m.*
   att riksdagen med anledning av motionerna 1980/81:334, 1980/81:1556 och 1980/81:2188 yrkandena 2 och 3 samt med avslag på motionerna 1980/81:1559 yrkande 21 och 1980/81:2193 yrkande 8 hos regeringen begär förslag till höstriksdagen om en marginalskattereform för inkomståren 1982–1984 utformad i enlighet med förslag i motion 1980/81:2188,

2. *beträffande indexregleringen*
   att riksdagen med bifall till motion 1980/81:2188 yrkande 4 a och med avslag på motion 1980/81:1559 yrkande 19 hos regeringen uttalar att den automatiskt verkande indexregleringen av den statliga inkomstskatteskalan skall bibehållas,
3. *beträffande marginalskattespärr*
   att riksdagen med bifall till motion 1980/81:2188 yrkande 4 c och med avslag på motion 1980/81:1559 yrkande 20 hos regeringen uttalar att en successiv nedjustering av marginalskattetaket bör ske parallellt med en marginalskattereform,
4. *beträffande ränteavdrag och underskottsavdrag*
   att riksdagen med bifall till motion 1980/81:2188 yrkande 4 b och med avslag på motion 1980/81:2193 yrkande 9 i motsvarande del hos regeringen uttalar att villaägarnas rätt till ränteavdrag liksom rätten till normala underskottsavdrag i övrigt bör bibehållas.

GOTAB 69233 tockholm 1981