

Ordförande: direktör *Stig Svensson*

Inledare: professor *Lars Werin*, Stockholms universitet

Deltagare i debatten: fil lic *Gösta Dahlström*, professor *Sven-Olof Lodin*, generaldirektör *Sven-Göran Olhede*, ekon lic *Bertil Lindström*, professor *Bertil Hållsten*, direktör *Erik Eklund*, talman *Cecilia Nettelbrandt*, professor *Lars Werin*.

LARS WERIN

Skattesystemet i en föränderlig verklighet

Någon har sagt att skatterna är civilisationens pris. Det talas ofta om skatetrycket eller om skatteoket, och t o m i ett så pass respektabelt sammanhang som direktiven till den förra stora skatteutredningen användes ordet "skattebördan" på det mest självklara sätt som en ren synonym till "skatterna".

Man kunde ju i stället tänka sig att tala om skatterna som nyckeln till diverse härligheter. Men det är en typ av terminologi som av allt att döma är betydligt mindre gångbar. Vad många tycks längta efter är en förlösande idé. Man hoppas att en trollkarl plötsligt skall träda fram och presentera en ny fin formel som en gång för alla befriar oss från bördan eller åtminstone kraftigt lättar på den. Och här måste jag genast göra er besvikna. Jag är ingen sådan trollkarl, jag har inget trollspö undanstoppat som jag tänker plocka fram och börja svänga. Vad jag tänker göra är snarast raka motsatsen: jag skall ägna en stor del av det här anförandet åt att försöka avslöja några av de illusionsnummer som visats upp i facket. Men jag måste också försöka bidra till att bygga upp. Avslutningsvis skall jag därför även skissera några riktlinjer för det skattepolitiska reformarbetet som jag själv säger

mig kan vara fruktbara — men några revolutionerande nydaningar kommer jag alltså inte att plädera för, snarare är det en försiktig vidareutveckling av vårt nuvarande skattesystem.

Alla känner vi de problem som det nuvarande systemet stött på, men kanske tänker vi mera sällan på att de egentligen är rätt paradoxala. Å ena sidan har utökningarna av totalbeskattningen i regel inneburit steg mot regressivitet. Å andra sidan är det akuta problem vi ständigt brottas med tvärtom progressivitet: den progressivitet i inkomstskatten som visserligen bidrar till fördelningsrättvisa — om än kanske inte på det avgörande sätt som många en gång trodde — men som samtidigt tvärtom vad våra läroböcker säger har kommit att verka som vår ekonomis kanske mest effektiva *destabilisator*, och som en kraft som sätter vårt invanda lönebildningssystem i fara.

Det blir bl a kring dessa motsättningar som mina resonemang kommer att kretsas, både när jag gör min granskning av det jag nyss kallade "illusionsnumren", och när jag sedan för granskningen vidare och försöker bedöma effekterna av det nuvarande systemet och till sist skisserar några av de möjligheter som

öppnar sig för det framtida reformarbetet. Min avsikt är hela tiden att försöka se på skattesystemet i stort, att koncentrera mig på dess tunga beståndsdelar, och vidare skall jag främst inrikta mig på de mera långsiktiga sammanhangen.

Jag kommer alltså att underlåta att gå in på den speciella lösning för det kommande året som den sittande skatteutredningen har föreslagit i sitt nyligen avgivna delbetänkande. Min inriktning på det långsiktiga för också med sig att jag underlåter att ta upp inte bara de dagsaktuella stabiliseringsproblemen, utan överhuvud taget frågan om skattesystemet som stabiliseringspolitiskt instrument. Här vill jag bara ta tillfället i akt och slå på trumman för budgetutredningens för en tid sedan framlagda förslag till konjunkturvariabla skatter — förslag som jag tycker är så självklart riktiga att de knappast behöver tas upp till debatt, och förslag som för övrigt genom den tillfälliga momssänkningen redan i någon mån hunnit föras ut i praktiken.

Men jag vill gärna bekänna att det är med stor tvekan som jag underlåter att ta upp de stabiliseringspolitiska aspekterna på skattesystemet, eftersom det är mycket möjligt att de till sist är det mest väsentliga. De välfärdsvinster som kan uppnås genom att man under ett enda år bedriver en bättre stabiliseringspolitik är säkerligen oftast så stora att det vill till åtskilliga år av vanlig skatte- och utgiftspolitik för att uppnå något liknande. Tanken att skattepolitik på kort sikt, i stabiliseringssyfte, bara utgör detaljjustering av lägre dignitet är inte hållbar.

Osynliga skatter

När jag nu går över till min granskning av de skattemåttens illusioner måste jag erkänna att jag här valt att själv tillämpa ett trick, nämligen det enkla debattricket att utgå från satsen som är så grovt avfattade att det knappast går att finna någon som verkligen uttalat dem i just den formen. Desto lättare blir det för mig att kritisera dem, att ställa i relief de tanke- linjer de representerar. Så lätt att någon kanske vill hävda att jag här ägnar mig åt att med överdriven kraft slå in dörrar som faktiskt redan är öppna.

Jag börjar alltså med sats nummer ett, som säger att skattesystemet skall läggas om så att skatten så långt möjligt "tas direkt ur produktionen". Tanken med detta är att skatten skall utgå ur belopp som ännu inte hunnit uppfattas som in-

komst av någon enskild person och som därför heller inte av någon upplevs som en uppoffring, eller uttryckt rakt på sak, att skatten skall göras så osynlig som möjligt.

Det är då två frågor som uppstår: *Bör skatten göras osynlig? Kan den göras osynlig?* Jag börjar med den första, och föreställer mig att många nästan som en självklarhet direkt vill besvara den nekande: skatter bör inte döljas, eftersom detta försvårar den politiska processens avvägningar. Men det är kanske att ge ett alltför snabbt svar. Det har framförts ett par rationellt grundade argument för att göra åtminstone delar av skatten mindre synliga, och jag tror att debatten kan gagnas av att de någon gång luftas.

Ett av beskattningens huvudsyften är att göra inkomstfördelningen rättvisare. Det är detsamma som att säga att vissa individer får en större inkomst än vad de borde ha. Idealiskt sett skulle de aldrig ha haft överskottet i sin hand, det borde redan från början såsom förvärvsinkomst direkt ha tillfallit dem som nu i stället får det först i form av transferring. När det nu inte går att åstadkomma, då borde i alla fall den skatt som svarar mot överskottet göras så osynlig som möjligt. Nu vet vi visserligen att det av både principiella och praktiska skäl är omöjligt att direkt utpeka vissa delar av beskattningen som dem som står för inkomstfördelningen. Men försöker man göra det, kommer man onekligen fram till att särskilt de partier av inkomstskatten som mest lyfts upp av progressiviteten måste höra dit. Dessa delar av skatten är det alltså som kanske *borde* vara osynliga. Men tyvärr är det just de delarna som syns mest. Likaså är det dessa delar som det är svårast att förvandla till någon skatt i tidigare led, en "skatt direkt på produktionen", i hopp att de skall döljas; sådana skatter kan ju inte göras progressiva.

När vi nu är inne på progressivitetens lättsynlighet, kan vi passa på att föra ett ytterligare resonemang. Vi kan säga oss att när det gäller avvägningen i den politiska processen mellan privat och offentligt, då är det den *andel* av sin inkomst som man betalar i skatt, alltså den genomsnittliga skattesatsen, som för varje individuell deltagare i processen är den utslagsgivande storheten. Den anger för hans del ett slags pris på den offentliga verksamheten. Men om man då — eftersom det är av så stort intresse för *andra* typer av överväganden — främst kon-

centrerar sin uppmärksamhet på den marginella skattesatsen, då finns det en risk att man oberättigat intar en alltför snål attityd till den offentliga verksamheten. Jag tycker mig minnas att jag vid något tillfälle hört finansministern föra ett resonemang av ungefär detta slag, och jag kan gärna erkänna att det kanske ligger något i det. Men samtidigt kan man ju konstatera att även i detta fall föreligger ett dilemma som är olösligt. Det går inte att ha en skatteskala där genomsnittssatserna är högre i högre inkomstlagen utan att marginalsatserna samtidigt ligger över genomsnittssatserna; denna skillnad mellan de båda satserna finns där hur man än vänder och vrider på saken, den finns där på grund av matematikens obönhörliga lagar. En generell slutsats vi får på köpet i samband med dessa funderingar är att det egentligen är föga fruktbart att tala om marginalskatteproblem: det finns inga separata sådana problem, det finns bara skatteskaleproblem.

De nu nämnda argumenten för att dölja skatter har endast gällt inkomstskattens progressiva delar. Siutsatsen blir att varje försök att dölja dessa omedelbart stöter på avgörande svårigheter. Vi har emellertid också det välkända Galbraithska resonemanget, att de nyttigheter som presteras på marknaderna medvetandegörs på ett mycket effektivare och mera påträngande sätt än de offentliga nyttigheterna, och att åtgärder i syfte att göra informationen mera balanserad därför vore befogade. En tänkbar sådan åtgärd är att försöka göra beskattningen i dess helhet något mindre påfallande. Det är nu sexton år sedan Galbraith lade fram den bok där han behandlar dessa frågor, och eftersom ingen under mellantiden lyckats mäta informationen om det ena och det andra är vi väl ungefär lika kloka nu som vi var då. Men en reflexion kan göras. Den är att i den mån det låg något i argumentet för sexton år sedan, bör det ligga mindre i det i dag. Det följer helt enkelt av lagen om avtagande gränsnytta. Den offentliga verksamheten har under de sexton åren vidgats i klart raskare takt än den privata. Angelägenheten av ytterligare expansion bör därför ha utjämnats i styrka mellan de båda sektorerna. Detta bör samtidigt ha minskat informationsgapet, om nu ett sådant överhuvud har förelagat.

Skälen för att dölja skatter tycks allt som allt vara svaga. De kan inte förta styrkan i huvudargumentet, som tvärtom

går ut på att generellt sett så betjänas den politiska processens avvägningar bäst av att beskattningen så väl som möjligt framvisas. Vi har också konstaterat att det inte går att dölja de progressiva delarna av inkomstskatten, men kvar står frågan hur det ligger till med andra skatter. Även där vill jag svara nej. Varje försök att dölja en skatt är på någon sikt dömt att misslyckas. Det kan förvilliga debatten, och det kan tillfälligtvis snedvrída besluten. Det är allvarligt nog — men några bestående effekter kan det knappast bli tal om.

Det första enkla skälet härtill är att det alltid framstår som möjligt att sänka en skattesats, vilken den vara må. Att detta frigör resurser för privat bruk står uppenbart för alla, och det enda man kanske kan känna sig något osäker på är vilka grupper det blir som gynnas. Men det är svårt att föreställa sig att de politiskt agerande inte bildar sig uppfattningar härom och väcker förslag om sänkning om de så skulle bedöma önskvärt. I ett sådant beslutssammanhang finns det ingen enda skattesats som framstår som mera dold eller mera synlig än någon annan: alla skattesatser är i precis lika mån potentiella objekt för förslag till sänkning.

Nu kan det hävdas att det inte bara är fråga om skattemedvetandet bland de politiskt agerande — på statsmaktsnivån — utan också bland vanligt folk — vid gräsrotterna. Ser vi då på arbetsgivaravgifter och andra löneavgifter — den pålaga som oftast nämns som exempel på en skatt som tas direkt ur produktionen — så känner jag mig rätt övertygad om att den tid snart är förbi då man kunnat räkna med att den anställde svävar i lycklig okunnighet om hur mycket som belöper sig på hans egen lön. I den statliga sektorn har tack vare inslagen av programbudgetering varje tjänsteman som följer med sin tid numera helt klart för sig att det finns ett lönekostnadspålägg om 26 procent — efter 1 juli i år 29 procent — ovanpå hans egentliga lön före skatt. För ekonomin som helhet ligger pålägget i genomsnitt vid i runt tal 20 procent, varav ungefär hälften ATP, och om de förslag som lagts går igenom kommer det att stiga med inemot sex procentenheter. Om ett sådant starkt inslag av löneavgifter bevaras, är det min gissning att flertalet löntagare sakta men säkert är på väg att se på sin lön som en tredelad struktur, bestående av lön inklusive inkomstskatt och löneavgifter, lön inklusive bara inkomstskatt, och lön

exklusive både skatt och avgifter. Och där är det mycket möjligt att mellanledet — det som hittills betraktats som den egentliga, som den "sanna" lönen — alltmer tonas ned i medvetandet.

Låt oss alltså rensa ut ur debatten uttryck av typen "skatterna skall tas direkt ur produktionen".

Önskemål om offentlig verksamhet

Jag kommer i min granskning nu till sats nummer två, som gäller *kopplingen* mellan skatter och offentliga utgifter. Satsen lyder: "Individernas sanna önskemål, deras verkliga behov, går ut på att de vill ha mera offentlig service". Nu är ju ekonomins mest fundamentala sanning att människors önskemål i och för sig är obegränsade, och att det enda intressanta är de önskemål som registreras då man väljer mellan alternativ, så utformade att resursåtgången också kommer till uttryck. Det är inte så, att var och en på förhand kan tänka ut precis vad det är han skall ha, redan innan han fått valmöjligheterna angivna. Önskemålen blir av relevans först när de kommer till faktiskt uttryck i själva valsituationen, *vara sig* den nu innebär att någon går ut med sin inkomst för att köpa till marknadens priser, *eller* den består i att han som deltagare i den politiska processen — på gräsrotsnivån eller däröver — på ett eller annat sätt tar ställning till skatte- och utgiftsförslag inom ramen för en budget som i varje fall något så när är förenlig med samhällsekonomisk balans.

Tro nu inte att jag gör mig en naiv idealbild av hur den politiska processen fungerar. Självfallet menar jag inte att det skulle vara förbjudet att föreslå en ny professur eller t o m ett nytt litet ämbetsverk utan att man samtidigt behöver specificera vilken skattesats man vill höja. Och självfallet menar jag inte att det skulle vara fel att påverka folks önskemål, att försöka föra över egna värderingar till andra. Tvärtom är det inte bara legitimt utan direkt positivt; till det som för samhället framåt hör just de entusiastiska pläderingarna för nya offentliga engagemang. Inte heller menar jag att de förslag till uppläggning av statsbudgeten som förs fram och bearbetas i den politiska debatten behöver vara *noggrant* specificerade både till inkomster och utgifter; av praktiska skäl kan de naturligtvis inte vara detta. Men vad jag menar — och kalla det gärna strävan till purism i språkbruket — det är att vi

skall ställa oss starkt skeptiska till resonemang som löper efter linjen: "Individerna har behov av ökad offentlig verksamhet. Men de vill inte betala. Det föreligger ett finansieringsproblem." Sådana resonemang börjar i fel ända. Vi *känner* inte behoven förrän förslag till både offentlig verksamhet och beskattning kommit upp och folk kunnat reagera på dem.

Den offentliga sektorn och sysselsättningen

Nästa sats faller kanske något lite utanför mitt ämne, men den har beröringspunkter med det jag just sagt och det faller sig därför naturligt att ta upp den. Så här lyder den: "Jordbrukets andel av vårt näringsliv har fallit drastiskt, industrins andel har nu också börjat sjunka. Den privata delen av tjänstesektorn kan komma att visa minskad expansionstakt. En fortgående, snabb ökning av den offentliga verksamheten är därför nödvändig under de närmaste decennierna för att sysselsättningen skall kunna räddas." Satsen innebär alltså *inte* att man gör en prognos av vilka önskemål som i framtiden kan förväntas göra sig starkast gällande; att en sådan prognos kan utpeka önskemål om offentlig verksamhet är självklart. Vad satsen i stället går ut på är att våra behov överhuvud taget kommer att mättas, att vår fantasi när det gäller ökad konsumtion av vilket slag det vara må i framtiden kommer att svikta. Ekonomin skulle alltså nu närma sig ett mognadsläge, präglad av stelheter av en typ vi hittills aldrig skådat.

Detta är i själva verket en tankegång av ungefär samma slag som de s k stagnationsteorierna på 30-talet. Då hävdades att alla stora uppfinningar redan var gjorda, att befolkningsutvecklingen stagnerade, att möjligheterna till nyinvesteringar snart var förbrukade. Vi vet ju nu hur komplett felaktiga dessa förutsägelser var, och vi säger oss också att de antagligen betingades av den allmänna pessimism som den stora depressionen skapade. När det gäller de nu aktuella stagnationsresonemangen — hittills bara sporadiskt och mera försöksvis framförda — så kan naturligtvis varken jag eller någon annan *svära* på att de även denna gång skall visa sig felaktiga. Men i ljuset av allt vi hittills iakttagit ter de sig onekligen ytterligt osannolika. Bevisbördan åvilar avgjort dem som för resonemangen, och vi bör ställa höga krav på bevisen. För egen del tror jag att bak-

grunden även denna gång är en konjunkturbetingad pessimism: det är de närmast gångna åren av svag tillväxt och av hög arbetslöshet här i landet som kommit en och annan att misströsta. Men vi vet ju att erfarenheterna från dessa år av artificiellt nedpressad efterfrågan är missvisande.

Vem betalar skatterna?

Jag har nu ytterligare en sats som jag skall granska, och som jag också vill använda som utgångspunkt för mina fortsatte resonemang — satsen "Företagen skall betala". Det gäller här givetvis inte att ta ställning till vem som skall ombesörja själva inbetalningarna till skattemyndigheterna; i så fall vore yttrandet ju ointressant. Praktiskt taget samtliga skatter betalas sedan länge in av företagen (eller av offentliga myndigheter) i deras egenskap av arbetsgivare eller av säljare — de enda viktiga undantagen är de delar av inkomstskatten som består av fyllnadsbetalningar från hushållen och av B-skatt. Yttrandet utgör i stället en hypotes eller ett önskemål om incidensen: ett önskemål att beskattningen skall utformas så, att företagen får stå för en större andel av uppoffringarna.

Nu är det ju väl känt att de uppoffringar av disponibel inkomst som skatterna leder till ofta inte står i något enkelt samband med inbetalningarna. Skatter är i regel knutna till ekonomiska transaktioner — nästan varje skatt utgår såsom viss procent på ett inköp eller en försäljning av ett eller annat slag. Det betyder att subjekten leds till att anpassa sina transaktioner, till att lägga om sitt beteende, så snart en skattesats ändras. Vill man ta ställning till incidensen bör man alltså försöka göra sig en bild av subjektens reaktionsmönster i deras samspel med varandra. Här uppstår diverse problem, och det är ofta svårt att nå säkra resultat. Väsentligt är vidare att man i princip inte kan se på en skatteändring isolerat. Antingen ingår den som ett inslag i en omläggning av skattesystemet, så att någon annan skatt samtidigt — för att kompensera — ändras i motsatt riktning. I så fall är det naturligtvis nettoeffekterna på de disponibla inkomsterna av hela omläggningen som man bör kartlägga. Eller också är det en skattehöjning som åtföljs av en höjning av de offentliga utgifterna. I princip måste man då försöka utröna hur olika grupper gynnas av dessa utgifter och ta med även detta i kalkylen. För transfere-

ringar kan det gå förhållandevis lätt, men för alla utgifter för den offentliga verksamheten uppstår väsentliga svårigheter.

En särskild fråga som aktualiseras när man talar om att "företagen skall betala" är *vem* som är företagen. Alla uppoffringar i samband med beskattning görs ju till sist av individer. I det här fallet bör dessa vara företagens ägare, som drabbas genom lägre kapitalinkomster, kanske också chefstjänstemännen genom lägre ersättningar. Man kan dock också föra ett resonemang som löper mera i makttermer. Det man vill åstadkomma är kanske främst en förskjutning från självfinansiering till andra typer av finansiering, i syfte att stärka den yttre kontrollen av företagen.

De skatter som oftast knyts till påståendet att "företagen betalar" är arbetsgivaravgifter och andra löneavgifter, alltså samma skatter som också sägs bli tagna "direkt ur produktionen". Själva termen "arbetsgivaravgifter" kan sägas innebära ett uttalande om incidensen, det har en air av kapitalskatt över sig. Låt oss nu fundera ett ögonblick över hur dessa avgifter kan tänkas verka. Vi har då i minnet att resonemanget bara kan utgöra en del av den mera fullständiga kalkyl som också inkluderar en analys av de övriga inslagen i åtgärds paketet där höjningen ingår.

Det som främst intresserar oss är verkningarna på längre sikt, så lång att nya avtal hinner träffas och så lång att företagen får möjlighet att anpassa sina produktionsmetoder i den mån de så skulle önska.

Ett tänkbart resultat är att höjningen bara drabbar löntagarna. Ökningen av reallönerna skulle alltså bli mindre än eljest, i procent räknat lika mycket som avgiftspåslaget. Man kan notera att detta måste innebära att sysselsättningen inte kommer att påverkas. För företagen blir arbetskraften ju inte dyrare, och därför finner de inte anledning att ändra sina produktionsmetoder i riktning mot lägre arbetsintensitet. Just detta resultat är i själva verket det som kommit fram i den mest omfattande undersökningen av löneavgifters verkningar som hittills publicerats. Den har utförts vid Brookings Institution i Washington, och består av dels en studie avseende endast USA, dels en tvärsnittsstudie avseende en samling länder.

Man kan även resonera sig fram till detta resultat på annan väg. Man kan nämligen säga sig att utbudselasticiteten

för arbete antagligen är mycket låg. Då följer direkt att avgifterna huvudsakligen slår på lönerna.

Även om resultatet trots allt måste betraktas som osäkert så låt oss hålla oss till det. Vi säger oss alltså att den bästa gissningen man kan göra är att en höjning av löneavgifterna huvudsakligen slår på löntagarnas inkomster. Låt oss nu jämföra med andra skatter, och vi börjar med inkomstskatten. För denna brukar man av gammalt räkna med fullt, eller praktiskt taget fullt, direkt genomslag på vederbörande inkomsttagares disponibla inkomst. Av diverse empiriska rön att döma framstår det också som rätt sannolikt att det inte blir några nämnvärda effekter på arbetsutbudet.

Om dessa antaganden håller så kan slutsatsen av jämförelsen mellan de båda pålagorna bara bli en. Inkomstskatten verkar betydligt mera utjämnande än löneavgifterna. Första skälet härtill är att inkomstskatten slår med full styrka på alla egentliga kapitalinkomster och med avsevärd styrka även på dem som utgörs av kapitalvinster. Löneavgifterna slår däremot mycket lite eller rent av inte alls på kapitalinkomsterna — detta var i varje fall vad vi nyss antog. Eftersom andelen kapitalinkomster ökar med inkomstnivån har inkomstskatten alltså häri ett progressivitetmoment som löneavgifterna saknar.

Det andra skälet — och det viktigaste — är naturligtvis skillnaden i progressivitet i själva skalorna. Det är av visst intresse att titta lite närmare på detta. Vad inkomstskatten angår, sätter den som bekant in först vid 4 500 kronor, och stiger därefter rätt snabbt. Ser vi till de olika typerna av löneavgifter så finner vi att både den allmänna arbetsgivaravgiften och den nyligen tillkomna socialförsäkringsavgiften till folkpensionerna belastar löneinkomsterna från i princip första kronan, och sedan löper med fast procentsats. Här saknas alltså varje inslag av progressivitet. Den sistnämnda avgiften upphör vid en inkomst av ungefär 55 000 kronor; här finns alltså ett inslag av regressivitet. Vad så AP-avgifterna angår har de ett inslag av progressivitet däri att de utgår först från basbeloppet, som f_n är 7 300 kronor. Eftersom även dessa avgifter upphör vid 55 000 har de emellertid ett regressivitetensinslag på den nivån.

Man kan också ställa löneavgifter mot moms. Att skillnaderna här är klart mindre är uppenbart, men det är svårt att dra några mera exakta slutsatser.

Momsen slår proportionellt på alla faktorsättningarna i konsumtionsproduktionen. Löneavgifterna slår bara på faktorn arbete, men i gengäld vid all produktion. Den skillnad man oftast tar fasta på är emellertid att första anpassningssteget är olika. Momshöjning tycks alltid *primärt* medföra motsvarande prishöjning. Nu är det mycket möjligt att första anpassningssteget tenderar att stå sig genom det fortsatta förloppet. De slutliga effekterna på realinkomsterna skulle alltså vid momsens i högre grad än vid löneavgifter uppkomma via prishöjningar på konsumtionsvaror. Eftersom konsumtionens andel något avtar med stigande inkomst finns här alltså en speciell regressivitetfaktor hos momsens. Men allt som allt vågar jag inte dra någon bestämd slutsats om hur de båda skatterna förhåller sig till varandra. Det behövs noggranna undersökningar. Att bägge pålagorna är klart regressiva jämfört med inkomstskatten är emellertid uppenbart.

Ett alternativ som förts fram i debatten på den senaste tiden — fast bara i allmänna ordalag — är en allmän kostnadsskatt, alltså en skatt som inte såsom löneavgifter bara tas ut vid lönebetalningar, utan även på ersättningen till andra faktorer. Eftersom de totala faktorsättningarna just är lika med mervärdet, måste emellertid en allmän kostnadsskatt i princip bli detsamma som momsens, fast utsträckt att omfatta all produktion, både konsumtion och investeringar. Den kommer alltså att grovt taget svara mot en proportionell inkomstskatt. Jämfört med den faktiska inkomstskatten bör kostnadsskatten alltså bli klart regressiv. På samma sätt bör moms och löneavgift bli regressiva jämfört såväl med en proportionell inkomstskatt som med kostnadsskatten.

Jag har här ställt olika skatter mot varandra. Sådana jämförelser är av direkt intresse när man vill analysera följderna av en omläggning av skattesystemet. Sett över längre tidsrymder är det snarast de parallella ökningarna av skatterna och av utgifterna som är det intressanta. Man kan då antingen rikta blicken bakåt och fråga sig vilka effekter på levnadsstandardens fördelning som exempelvis det senaste decenniets skatte- och utgiftshöjningar tillsammans medfört. Eller kan man rikta blicken framåt och försöka ställa tänkbara utgiftsökningar mot alternativa former av skatteökning. Denna senare frågeställning är väl den mest spännande.

Vad som bör noteras i resonemang

som dessa är att det i något enstaka fall kan råda ett nära samband mellan en viss skatt och en viss utgift. Jag tänker här främst på AP-systemet. Det är visserligen sant att AP-avgifterna i viss utsträckning kan höjas eller sänkas alldeles oberoende av pensionsutbetalningarna. Men systemet är dock upplagt så att avgifter och pensioner kopplats till varandra.

Det är emellertid ett specialfall. Ser vi på den ökning av de offentliga utgifterna som kan komma i framtiden, så kan den i princip tänkas parad med en ökning av vilken som helst av de skatter jag nyss behandlat, eller kanske med andra som jag inte tagit upp.

Låt oss göra ett par små tankeexperiment. Vi tänker oss först att ökningen av de offentliga utgifterna blir så upplagd att den kommer att gynna olika kategorier av individer ungefär proportionellt med deras inkomster — hur detta nu skall mätas. Säger vi oss så att den motsvarande skatteökningen utgörs av inkomstskatt, då bör nettoeffekten bli en utjämning mellan inkomstklasserna; det följer av inkomstskattens progressivitet. Läggs skatteökningen i stället på momsen eller på löneavgifterna, får man däremot räkna med att nettoeffekten blir negativ i inkomstfördelningshänseende; det följer av dessa båda skatters regressivitet.

Vi vänder så på experimentet och utgår från att skatteökningen kommer att ta formen av momshöjning eller löneavgiftshöjning. Nu kan vi konstatera att för att en utjämningseffekt skall uppstå, då måste utgiftsökningen ha en viss låginkomstprofil. Här kanske någon vill hävda att det är självklart att offentliga utgifter har en sådan profil. För transfereringarnas del är det säkerligen så. För de offentliga tjänsterna är saken däremot inte klar. Här finns som redan antytts svåra mätproblem såväl principiellt som praktiskt. Ofta sägs det — fast uttrycket är vagt och oprecist — att de offentliga tjänsterna har en inkomstelasticitet större än ett. Ligger det något i detta så kan profilen i stället vara sned åt andra hållet.

Alla de incidensresonemang som jag nu har fört är bara grova snabbanalyser. Resultaten är osäkra. Jag skall försiktigt utnyttja dem som bakgrund för mina fortsatta resonemang, men jag vill inte trycka alltför hårt på dem. Vad jag däremot bestämt vill hävda är att det är efter linjer av det här slaget som resonemangen kring skattesystemet bör föras.

Vagt tal om att "företagen betalar" eller att "skatterna skall tas direkt ur produktionen" är bara vilseledande, de skapar skendebatt.

Nya tongångar i debatten

I den aktuella diskussionen om hur skattesystemet i framtiden skall utformas, tycker jag mig kunna urskilja vissa dominerande tankelinjer. Man önskar mildra progressiviteten något i inkomstskatten. Med progressiviteten avses då sambandet i reala termer mellan skatt och inkomst, sådant det kommer till uttryck både vid den enskilde individens egna inkomsthöjande åtgärder ett visst år, och då han över åren klättrar upp på inkomststegen. De skatteintäkter som i samband med omläggning till lägre progressivitet går förlorade tänker man sig att ta in på annat sätt, exempelvis genom en höjning av löneavgifterna. Många tycks dock föredra att delvis ersätta löneavgifterna med någon form av kostnadsskatt. I den mån ökningen av de offentliga utgifterna sedan under kommande år går snabbare än BNP-ökningen — och detta hoppas man på och räknar med — blir det främst löneavgiften eller kostnadsskatten som får bereda utrymmet. Vissa utkast går t o m ett stycke längre. Enligt dem tycks man kunna tänka sig att helt slopa inkomstskatten för majoriteten av inkomsttagare.

Det är tre iakttagelser man särskilt kan göra när man granskar dessa tankegångar. Den första är att momsen tydligen inte längre bedöms ge expansionsmöjligheter. På den punkten kan man för övrigt gå till direktiven till den nu sittande skatteutredningen. Där fastslås helt enkelt att "mervärdeskatten nu nått en internationellt sett hög nivå, och att fortsatta höjningar endast torde kunna ske i mycket begränsad omfattning". Det hela är egentligen förvånande med tanke på intresset för en allmän kostnadsskatt — en sådan är ju som vi konstaterade rätt lik momsen.

Den andra iakttagelsen med anledning av utkasterna är att nya grepp som utgiftsskatt eller negativ inkomstskatt inte tycks stå högt i kurs.

Den tredje iakttagelsen är att intresset för stark progressivitet tydligen tycks ha svalnat något. Vad det är fråga om är naturligtvis progressiviteten i alla vanligare inkomstlagen, inte i de högsta. Saken skall kanske därför snarare uttryckas så, att man vill att den branta pro-

gressivitetsbacken bör läggas så pass högt upp att majoriteten aldrig riskerar att komma i beröring med den.

Det finns några speciella skäl till detta minskade intresse för progressiviteten, som det kan vara värt att notera och något reflektera över.

Ett av dem är naturligtvis det välkända att ju starkare progressiviteten är, desto besvärligare ter sig uppgiften att i takt med prisnivåns stegring justera den skatteskala som vid varje tillfälle uttrycker den. Jag återkommer härtill. Ett annat argument mot progressiviteten är att den i praktiken inte slår rättvist. Om man jämför skattesatserna enligt skalan med de i efterhand faktiskt registrerade förhållandena mellan skatter och inkomster, finner man avsevärda skillnader beroende på att avdragen blir större med högre inkomster. Nu är kärnfrågan i samband med avdragen naturligtvis vad som skall anses utgöra den sanna beskattningsbara inkomsten. Det är en svår fråga att bedöma. Men om det skulle förhålla sig så, att avdragen till någon del svarar mot "sann" inkomst, då innebär avdragssystemet att progressiviteten i någon utsträckning uppluckras. En företeelse av samma art är diverse fringe benefits, knutna till anställningar, oftast på högre lönenivåer. Vidare har vi de välkända problemen med kapitalvinster, arv och gåvor. Och sist, men inte minst, skatteflykt av olika slag. Visserligen är väl alla överens om att Sverige har ett skattesystem som jämfört med andra länders fungerar påfallande väl i alla dessa hänseenden. Vi har en någorlunda kännbar kapitalvinstskatt, vi tillhör de länder som verkligen vågar behandla beräknad villaavkastning som inkomst, vi har säkerligen också en förhållandevis effektiv skatteadministration. Men problemen kan inte betraktas som fullständigt lösta, och i den mån man misströstar om möjligheten att lösa dem tvingas man också säga sig att progressiviteten brister i systematik och därmed i någon mån i rättvisa.

Men möjligen kan man dessutom i det minskade intresset för progressivitet spåra en ändring i själva den grundläggande uppfattningen om vad som utgör rättvisa, om vad inkomstfördelningen främst skall syfta till. Med någon förenkling kan man säga att uppmärksamheten till rätt nyligen i stor utsträckning knutits till inkomstfördelningen i dess helhet, till relationerna mellan de olika nivåerna på inkomstskalan. De nyare resonemangen tenderar i stället att mera

betona situationen för de sämst lottade. Det gäller att åstadkomma att dessa får det så bra som överhuvud är möjligt; vad som sedan händer högre upp är en fråga som i sig själv bedöms vara av mindre intresse. Någon har för dessa nyare resonemang infört uttrycket "maximin-principen", eftersom riktlinjen är att man bland alla praktiskt möjliga åtgärds paket skall välja det som ger den högsta miniminivån. Med en sådan åsiktsstruktur kommer man att särskilt trycka på betydelsen av transfereringar och andra åtgärder direkt riktade mot låginkomsttagare. Progressiviteten i de skatter som bereder utrymme för åtgärderna är en sekundär företeelse. Klart är dock att även om principen skiljer sig något från den traditionella, får man räkna med att skillnaderna i praktiken inte behöver bli så stora. Och självfallet skall det tilläggas att rättviseföreställningar givetvis inte bara har att göra med fördelning av disponibel inkomst mellan inkomstklasser, hur den än definieras. Det finns många andra moment.

Vilka vägar kan vi gå?

Oavsett vad det är för filosofi som ligger under de utkast till förnyelse av skattesystemet som synts i debatten, kan man sammanfattningsvis konstatera att de tycks medföra en tendens mot proportionalitet eller möjligen till och med regressivitet ju mer beskattningen tillåts växa i omfång. Det avgörande är här inte sänkningen av inkomstskattens progressivitet. Den betyder förhållandevis lite i sammanhanget. Utslagsgivande är i stället det faktum att löneavgifter eller kanske allmänna kostnadsskatter förutsätts utgöra en allt större andel av totalskatten. I enlighet med det resonemang jag för en stund sedan förde — och som jag här håller mig till — skulle det därför bli inriktningen av utgifterna som kommer att avgöra om budgetpolitiken i framtiden ger ökad utjämning.

Att effekterna blir sådana är inte överraskande. Skall skatterna ta en allt större andel av BNP är det ofrånkomligt att möjligheterna till progressivitet i totaluttaget så småningom går förlorade, utom för den lilla gruppen allra högst upp. Frågan blir egentligen om man i vanliga inkomstslägen kan stanna vid proportionalitet, eller om det rent av finns risk för direkt regressivitet.

Om man nu utgår från att det är ett av snart sagt alla omfattat mål att utjämningen — definierad enligt den ena

eller den andra principen — skall drivas så långt det är möjligt utan att skadeverkningar uppstår, då måste strävan vara följande: Säger man sig att det är nödvändigt att dämpa progressiviteten i inkomstskatten, då bör man samtidigt inom det lilla spelrum som erbjuds försöka se sig om efter andra möjligheter att öka den faktiska progressiviteten. Tänker man sig sedan också en stigande skatteandel, då bör man analogt försöka gripa de möjligheter som erbjuds att undvika regressivitet i nytillskotten till beskattningen.

Mot denna bakgrund men även på grundval av andra överväganden skall jag här till sist ställa upp några önskemål för det skattepolitiska reformarbetet som jag själv gärna skulle vilja se uppfyllda. Min första punkt blir då ett instämmande i kravet att progressiviteten i inkomstskatten bör något dämpas. Vi har vid det här laget lärt oss att den branta progressiviteten skapar fler problem än den löser. Själv kan jag föreställa mig att den idealiska inkomstskatten är proportionell eller praktiskt taget proportionell upp till såg en nivå som i dagens pris- och löneläge innebär ungefär 50 000 kronor. På vägen dit kan man då i stort sett nöja sig med den progressivitet som ligger i att inkomstanknutna transfereringar av typen bostadstillägg långsamt avtrappas. Från 50 000 kronor görs skalan då måttligt progressiv — såvida inte inkomstskatten här i stället kompletteras med en progressiv utgiftsskatt, vilket jag strax skall beröra.

Av resonemanget framgår att jag inte vill ansluta mig till propåerna — om de nu varit allvarligt menade — att inkomstskatten kan skrotas och helt ersättas av löneavgift eller kostnadsskatt. Tvärtom skall vi naturligtvis värna om inkomstskatten. Låt vara att dess skala får göras mindre progressiv — inkomstskatten är i alla fall inte direkt regressiv som flera andra skatter. Till skillnad från dessa har den ju också fördelen att vara personanknuten, så att den i den utsträckning vi så önskar kan anpassas efter försörjningsbörda och andra förhållanden. Att den är den bästa skatten för kommunerna står väl också klart.

Om nu inkomstskattens *formella* progressivitet dras ner, är det angeläget att med andra åtgärder försöka stärka dess *reella* progressivitet. Jag har redan berört problemen med avdrag och fringe benefits — det senare dock mer en fråga för företagsskatten — och man kan väl säga att den rådande filosofin i båda fal-

len är ”hellre fria än fälla”. För egen del undrar jag om inte en motsatt attityd är rimligare. Jag skulle för att ta ett exempel vilja ifrågasätta om ens ett så pass vedertaget avdrag som det som avser resor till och från arbetsplatsen egentligen är berättigat. Geografiska avstånd tillhör väl de kostnadselement som det inte är någon större poäng att neutralisera. Men detta är bara ett av fallen. Vad jag vill yrka på är en förutsättningslös och noggrann översyn av hela floran av såväl individuella avdrag som av för företagen avdragsgilla fringe benefits.

Ett viktigare problem är dock kapitalvinster, arv och gåvor. Att dessa inkomstelement är lägre beskattade än arbetsinkomster vet vi, och vi vet också att detta gynnar de välsituerade. Men samtidigt har vi klart för oss att man med de nuvarande skatteformerna knappast kan ansätta dem hårdare. Det skulle bli för stora skadeverkningar på företagarverksamheten, jämte diverse andra snedvridningseffekter. Nu vet vi emellertid också att den teoretiskt sett bästa lösningen är en progressiv utgiftsskatt, alltså en skatt vars underlag utgörs av summan av samtliga intäkter av vad slag det vara må, *minus* nettoökningen av förmögenheten under året; är det en *nettominskning* av förmögenheten får man i stället en *pluspost* i skatteunderlaget. En sådan skatt behandlar alla intäkts-element precis lika, men slår på dem endast i den utsträckning de förbrukas i samband med konsumtion. Frågan är emellertid om den är praktiskt gångbar. För egen del vill jag se det som en av den sittande skatteutredningens mest självklara uppgifter att studera t ex ett alternativ med en progressiv utgiftsskatt som kompletterar en i så fall proportionell inkomstskatt från ca 50 000-kronorsnivån, ungefär på det sätt jag nyss antydde. Det är mycket möjligt att resultatet av en sådan prövning blir negativt, att de praktiska svårigheterna och nackdelarna i övrigt visar sig bli för stora. Men då vet vi det.

Ett annat skattealternativ som jag menar tillhör de självklara studieobjekten är negativ inkomstskatt. Med det menar vi ett system som ger ett visst grundbidrag åt varje subjekt, men som sedan inte strax försöker ”ta tillbaka” detta bidrag genom att hårt beskatta små förvärvsinkomster. Ovanpå bidraget skall var och en få behålla en anständig andel av sina inkomster, och det blir därför först ett rätt gott stycke upp på inkomstskalan som skatten väger upp bidraget och en reell, positiv beskattning alltså

sätter in. Det är onekligen ett på många sätt sympatiskt system. Man kan se många fördelar med det. Men problemet är naturligtvis att det kan vara ett dyrbart nöje. Kanske den nuvarande principen med särskilda typer av bidrag därför är effektivare — men det är svårt att utan närmare utredning avgöra.

Ett problem som jag bara som hastigast berört i det föregående är den höjning av inkomstskattens faktiska progressivitet som ständigt tenderar att uppstå genom inflationen. Visserligen blir problemet något mindre påträngande om progressiviteten dämpas, men det bortfaller inte. Vi har nu insett att det finns två tämligen jämbördiga lösningar: antingen görs skatteskalen indexreglerad, eller också ställer vi in oss på att årligen ta upp den till prövning. Detta senare alternativ är kanske det som bäst rimmar med det allmänna önskemålet att finanspolitiken bör vara så aktiv som möjligt. Det ställer emellertid höga krav på informationen. Är tanken att skatteskalen under det löpande året har en lagom progressivitet, men att progressiviteten på grund av förväntad pris-höjning blir för stor under det kommande året om man behåller skalan, då gäller det naturligtvis att lägga om skalan så att man under det kommande året får in mindre i skatt än vad man skulle ha fått om den rådande skalan fått fortsätta att gälla. Man får då inte tala om skattesänkning — för det är det inte, man får inte säga att åtgärden har en statsfinansiell kostnad — för det har den inte.

Nästa punkt på min önskelista gäller avgiftspolitik, alltså möjligheterna att avgiftsbelägga offentliga tjänster. Att dessa möjligheter är starkt begränsade av rent praktiska skäl vet vi — större delen av den offentliga verksamheten är ju offentlig just därför att den inte går att avgiftsbelägga. Men frågan är hur avgiftsbeläggning ställer sig från inkomstfördelningssynpunkt inom de områden där den är praktiskt möjlig. Delvis finns dessa områden på den kommunala sidan. Det vanliga när frågan reses, är att någon hoppar upp som gubben ur lådan och bums avfärdar all diskussion genom att hävda att det helt enkelt är självklart att avgiftsbeläggning drabbar lägre inkomsttagare. Men sådana resonemang är för enkla. För det första måste man ta med i bilden vad som är alternativet till avgiftsbeläggning — och det är alltså oftast finansiering via moms eller löneavgift, eller kanske den proportionella

kommunala inkomstskatten. För det andra är det troligt att åtminstone vissa offentliga tjänster åtnjuts av kollektiv som har en medelinkomst över riksgenomsnittet. Påpekandet nyss om inkomstelasticiteten tyder på att ett sådant förhållande i själva verket kan vara vanligt. Slutsatsen blir då att vi *just* för inkomstutjämnings skull bör undersöka möjligheterna av avgiftsbeläggning.

Men den viktigaste frågan är till sist vilken skatt man främst bör lita till om man vill att den offentliga sektorns andel av BNP skall fortsätta att stiga. Valet tycks stå mellan på ett eller annat sätt utformad moms, löneavgift eller kostnadsskatt, och ett viktigt kriterium — men givetvis inte det enda — är alltså vilket av alternativen som ger den minsta regressivitetsrisken. Resonemanget jag nyss förde utpekade en allmän kostnadsskatt eller med andra ord en moms som utsträcks till att täcka även investeringar. Samtidigt finns det argument — tillväxtpunkter exempelvis — mot att införa en belastning på investeringarna av samma slag som den vi har på konsumtionen. Ett av huvudsakligen till att momsens för en del år sedan fick ersätta omsen var ju att trycket på investeringarna skulle lättas.

Mitt eget förslag blir att *om* skatteandelen skall höjas, då bör man vidareutveckla momsens. Man kan införa moms med särskilt procenttal på investeringarna; det kan noteras att man därigenom får ett tillskott till den stabiliseringspolitiska medelsuppsättningen. Jag kan se skäl för att en sådan investeringsmoms sätts lägre än konsumtionsmomsen. Genomsnittligt över konjunkturcykeln bör den kanske inte uppgå till mer än hälften. I syfte att minska regressivitetstendenserna menar jag vidare att man kan överväga att även differentiera konsumtionsmomsen, så att exempelvis baslivsmedel belastas mindre. Jag är medveten om att detta kan innebära vissa praktiska problem, och jag vet också att det kan innebära en effektivitetsförlust i ekonomin, men jag tror inte att sådana synpunkter väger särskilt tungt.

Men här kanske vi erinrar oss att det i direktiven till skatteutredningen ju stod att momsens nu nått en sådan nivå, att fortsatta höjningar bara kan ske i mycket begränsad omfattning. Här vill jag säga att om man med detta menar att det skulle finnas faktorer av tekniskt-praktiskt slag eller på incitamentsidan som omöjliggör ytterligare höjningar, då ställer jag mig rätt skeptisk. Jag tror

man skall vara försiktig när man påstår att det finns gränser av det slaget. Jag kan mycket väl föreställa mig att inkomstskatten klättrar upp så att de flesta får en genomsnittsskatt klart över de 50 procenten. Vissa grupper befinner sig redan där och tycks klara detta; de egentliga problemen har ju gällt marginalskatten, alltså *takten* i klättringen. På samma sätt tror jag att momsens kan klättra bra mycket över de 15 procenten — om än bara i återhållsam takt och inte alltför snabbt i förhållande till andra länder. Risken att man går över till privat bytesverksamhet eller liknande är trots allt inte så stor; sådana företeelser ställer sig ju ändå rätt kostsamma för individerna.

Den intressanta och avgörande frågan

är i stället vad det kommer att visa sig att folk vill ha. Kommer den politiska processens utslag de närmaste 20 åren att innebära en sådan utveckling, eller kommer den inte att göra detta? På den frågan vågar jag inte ge något bestämt svar. Av vad jag redan sagt framgår att jag inte gärna tror på någon form av determinism, att utvecklingen av någon anledning skulle vara bunden. Någon möjlighet att göra en mera långsiktig prognos som är väl underbyggd tycker jag heller inte finns, allra helst som Sverige ligger i täten och vi inte har erfarenheter från andra länder att gå efter. Det är därför med beklagande som jag tvingas sluta det här anförandet med ett stort, och på en väsentlig plats insatt frågetecken.

Debatt

Redigerat referat

Gösta Dahlström:

Professor Werins systematiska genomgång och analys var ytterst givande. Det är klart att vi som deltar i diskussionen om beskattningen närmar oss den frågan från olika håll, och jag för min del vill närma mig problemet genom att fråga vilka önskemål vi har beträffande skattesystemet. Inom parentes vill jag säga att Lars Werin sade att han ägnade sig åt att avskaffa illusioner, men han glömde en av dem och satte rent av in den i rubriken på sitt anförande — han talade om skattesystem precis som om det funnes något system i raden av skatter.

Det första önskemål som man uppställer beträffande beskattningen är självfallet att den skall ge en tillräcklig finansiering av projekt som samhället vill bekosta. Att projektet är angelägna har bedömts på olika grunder. Det är då i många fall inte något marknadsbeteende som är utslagsgivande, utan en politisk bedömning av om en utgiftskrona hos en person är av så stort individuellt värde att det är berättigat att ta den från den allmänna kassan och ge ut den. — Att få fram en tillräcklig finansiering av angelägna ändamål är alltså det första huvudkravet.

Det andra huvudkravet är att vi får en sådan fördelning av utgifter, bidrag och förmåner att det åstadkommer en omfördelning av välstånd, inkomster, förmögenheter och kanske andra storheter som är svårare att mäta.

Ett tredje huvudönskemål beträffande

skattesystemet är att pålagorna inte rubbar marknaderna, sätter dem ur funktion eller försämrar effektiviteten i mekanismerna. Helst skall man i skattesystemet bygga in automatiska mekanismer som förbättrar marknadernas effektivitet. Man kan tänka sig att genom beskattningen få till stånd mekanismer som gör att marknadsfunktionerna från samhällsekonomisk synpunkt blir bättre än om man inte hade pålagorna.

Detta är för mig väsentliga utgångspunkter för en diskussion om beskattningen. Det andra önskemålet jag nämnde är naturligtvis det som har det största intresset, nämligen en omfördelning mellan olika grupper.

Vad beträffar finansieringsbehovet kan vi med ett visst beklagande konstatera att vi under de senaste åren ingalunda har haft för litet skatter. Tvärtom borde vi ha passat på att sanera i systemet. För dagen är det väl knappast aktuellt att oroa sig för den saken, men det är tacknämligt att Werin med stort förutseende har påpekat att vi för framtiden har reserver för att ta ut medel för ändamål som vi då finner angelägna.

Men låt oss gå tillbaka till frågan om en omfördelning. Jag menar att vi beträffande många av de fördelningsproblem vi har att lösa måste se inte bara till skattesidan utan också till inkomstbildningen och transferringarna, alltså den offentliga budgetens utgiftssida. Här tror jag att vi i dag har de viktigaste medlen att åstadkomma en omfördelning. Den är där mer lättstyrd, och som Werin sade kan man sätta in punktin-

satser som är ändamålsenliga och effektiva. Jag tror det är en riktig slutsats som Werin drar att skatterna har en allt mindre omfördelande funktion. Här borde det finnas en bättre planering. När man i skattedebatten tar upp fördelningsfrågorna bör man se på hur vi på inkomstbildningssidan och transfereringssidan har lyckats lösa dagens väsentliga omfördelningsproblem.

Jag har därmed antytt ett synsätt som för mig är naturligt när man angriper frågan om beskattningens uppläggning. Har jag då inga invändningar att komma med mot Werins förslag? Beklagligtvis måste jag säga efter att ha hört hans förnämliga anförande att jag lutar åt samma uppfattning som han och instämmer i de slutsatser han har dragit. Jag vill dock betona några punkter i hans lista, eftersom jag har några gamla käpphästar — det gäller avdrag, fringe benefits och även kapitalvinster.

Jag vet som sagt inte om man kan tala om system när det gäller den flora av pålagor och regler som har växt fram successivt genom pålappningar och ändringar. Ibland har man försökt genomföra mer grundläggande skattereformer såsom på 1960-talet när en skatteberedning kämpade länge med problemet. Det finns inte något system i detta lappverk, men på en punkt kan man öka systematiken, nämligen genom att fullt ut ta fram kapitalvinster till beskattning och jämställa dem med inkomster. Problemet där är väl i många fall att finna regler för hur realiserade kapitalvinster skall fördelas på ett antal år. I dag räknar man systematiskt ner inkomster som intjänats genom realiserat kapital på ett sätt som klart bryter mot systematiken i reglerna. Det må vara att exempel från andra länder talar för att det är omöjligt eller svårt att komma fram på den vägen, men exemplen har knappast övertygat mig.

Vi kan ta ut en sådan liten detalj som beskattningen av villafastigheter. Vi har här ärvt en del onödiga element från en långt tillbaka svunnen tid som vi inte behöver behålla i dag. I motiveringen för villabeskattningen ingår markpolitiska överväganden som jag tycker är ålderdomliga och orealistiska.

Nu har vi en rad utredningar, också en för realisationsvinstbeskattning, med tyvärr alltför begränsade direktiv. Det skulle krävas ett långt föredrag bara för att gå igenom direktiven för de statliga skatteutredningarna och undersöka varför vi har dessa utredningar, om ändamålet är att fördröja reformer eller att möjliggöra sådana. Jag talar nu inte om den stora skatteutredningen, eftersom jag inte känner dess direktiv i detalj — jag kan tänka mig att de är

mer förutsättningslösa — men vi har andra utredningar som har fått så begränsade direktiv att de betänkanden som kommer att läggas fram inte kan ge en helt allsidig belysning av problemen.

På villabeskattningens område menar jag för min del att vi kan komma ifrån en del ålderdomliga resonemang. Jag föreställer mig att det skulle innebära en viss ökning av beskattningen för fastighetsägare, men jag ser det som ett led i strävandena att ändra fördelningen, och dessutom kan det ha en positiv effekt på finansieringskällorna.

På dessa två punkter vill jag alltså särskilt uppmana Werin att gå vidare med sin argumentering.

Vad beträffar den progressiva utgiftsskatten ställde inte Werin något yrkande — lika litet som på någon av de andra punkterna — men han var särskilt försiktig genom att bara begära en närmare genomlysning av de tekniska problemen. Det önskemålet tror jag att jag kan ställa mig bakom.

För att sammanfatta skulle jag vilja understryka — och därigenom kanske fjärma mig litet från Werins uppläggning — att vi, när vi talar om mera grundläggande reformer i skattesystemet i framtiden, måste göra helt klart för oss hur förändringarna verkar totalt på inkomstfördelningen och på inkomsttransfereringarna. Gör man det, tror jag mycket talar för Werins tes att vi i allt mindre utsträckning behöver sträva efter en mycket långtgående omfördelning via skattesystemet som — såsom han själv har bevisat i dag — blir mer eller mindre omöjligt när skatterna har fått den omfattning de har i dag. Vidare vill jag understödja det förslag han har antytt att om man mera systematiskt skall ta fram olika inkomstelement till en likvärdig beskattning.

Sven-Olof Lodin:

Lars Werin har gått in på hur progressiviteten verkar i det skattesystem vi har. Det är riktigt som han säger att progressiviteten får allt mindre betydelse vid högre skatter. Men inkomstutjämning blir också mycket svårare att åstadkomma i ett högskattesamhälle. För att vi skall få en utjämning krävs det nämligen ännu hårdare progressivitet. Då gäller det att utforma progressiviteten i skattesystemet på ett sådant sätt att den blir effektiv.

Om man ser efter vilka extra skatteintäkter samhället får av progressiviteten i högre inkomstlagen finner man att det statsfinansiellt är ointressant — det rör sig nästan om felräkningspengar. Det gäller därför att

utforma progressiviteten så att den blir lämplig från fördelningssynpunkt — jag tror att man kan renodla fördelningssynpunkten.

Vad är det för fördelning vi är ute efter? Jag tror det är fel att tala om inkomstfördelningen. Vi har här två problem: det ena gäller maktfördelningen, och det andra gäller utgiftsfördelningen. Vad folk har för inkomster är i och för sig ointressant — frågan gäller vad man gör med inkomsterna och vilken makt de ger.

Om vi lämnar maktaspekten åt sidan, är alltså utgiftsfördelningen det intressanta. Här vill jag gå längre än Lars Werin gör när det gäller den progressiva utgiftsskatten, eftersom jag anser att den i stor utsträckning skulle lösa problemet. Vad vi behöver är inte en förenkling av vårt skattesystem, utan ett mer sofistikerat skattesystem. Vårt skattesystem är för osofistikerat för det skattetryck vi har.

Många har skrattat åt tanken på progressiv utgiftsskatt. Man skrattade åt den redan 1918, och professor Kaldor fann att den var ogenomförbar. Danskarna kom 1958 fram till att den var ogenomförbar. Är det då över huvud taget någon idé att diskutera den?

Jag vill då bara påminna om att man 1918 skrattade åt tanken på moms. När Karl Shoup försökte införa moms i Japan efter andra världskriget gick det inte. Nu har vi momsen som 1970-talets skatt. När skattetrycket blev för hårt på den sektorn visade sig vår gamla oms bli alltför osofistikerad, och då var man beredd att ta alla de administrativa nackdelarna för att få en sofistikerad skatteform som verkade i enlighet med intentionerna.

Nu leder vi skatteligan, och det är vi som måste ta det första steget till en progressiv utgiftsskatt. Den har flera fördelar. Dahlström anmärkte på att vi inte får in kapitalvinsterna i vårt nuvarande skattesystem, men det problemet kan man lösa med en progressiv utgiftsskatt, liksom man kan lösa en mängd problem som har med skatteflykt att göra.

I dag är vårt skattesystem perverst från utjämningsynpunkt. Medan en företagare arbetar i sitt företag tvingas han betala förmögenhetsskatt ur de löpande inkomsterna, och han tvingas betala en hög inkomstskatt på sin avkastning, men så fort han säljer företaget och alltså inte längre investerar pengarna kan han tack vare kapitalvinstbeskattningens utformning leva loppa. På samma sätt är det med den som ärver ett företag: vill han behålla företaget måste han dra åt svängremmen, men vill han sälja är han den bäst ställd. Också detta är per-

verst enligt våra allmänna värderingar.

Alla dessa problem skulle man kunna lösa med en progressiv utgiftsskatt. Den skulle kunna bli relativt enkel, eftersom vi måste ha kvar en proportionell kommunal-skatt. Till den skulle man koppla en progressiv statlig utgiftsskatt. För den behövs bara den vanliga deklarationen plus en uppgift om förmögenhetsförändringar. Det är då ganska enkelt att ange vad man vill definiera som sparande. Det behöver inte vara en ekonomiskt riktig definition, utan lagstiftaren kan helt enkelt bestämma vad som skall vara avdragsgillt i sammanhanget, och man kan välja de sparandeformer som lagstiftarna själva föredrar.

På detta sätt får vi en utgiftsomsfördelning. Så länge pengarna investeras blir det ingen skatt, men den dag man vill konsumera dem måste man betala skatt och betala i det penningvärde i vilket de konsumeras. Detta är i dagens inflationsutveckling en viktig sak.

Man kan integrera alla skatteformerna i en sådan progressiv utgiftsskatt — det gäller förmögenhetsskatt och arvsskatt. Det enda verkligt stora problemet är att det krävs en utflyttningskatt för att systemet skall fungera.

När vi ser på vad alla skatteutredningarna håller på med slås vi av kortsiktigheten i planeringen. Det är rätt fantastiskt att vi i detta land trots vårt höga skattetryck endast har tre fasta forskningstjänster på skatteområdet, nämligen de tre professorerna i finansrätt, alla i juridik. Det är också ett förhållande som jag vill beteckna som perverst. Jag skulle gärna se att vi fick en bredare skatteforskning i fastare former på den ekonomiska sidan. Nu försiggår en icke samordnad skatteforskning punktvis på olika håll i landet, och man vet inte ens vad forskarna sysslar med. En samordning på detta område och bättre resurser för skatteforskningen skulle kanske göra att beslutsfattarna på det statliga planet skulle få det litet lättare när de skall välja skatteformer för framtiden.

Sven-Göran Olhede:

Föredraget var intressant, men det förvånade mig litet inte bara på en punkt utan på flera. Jag tyckte emellertid att Lodins inlägg mer stimulerade till diskussion.

Jag vill först göra en kort kommentar till påståendet att vi inte kan vänta oss en övergång till ett tjänstesamhälle och att det skulle bero på en brist på fantasi när det gäller att öka konsumtionen av de varor som produceras. Jag tror nog att människorna kommer att ha mycket stor fantasi i

det avseendet. En av anledningarna till den produktivitetssökning som vi har inom industrin är just människornas stora fantasi när det gäller att skapa nya produktionsverktyg. Produktivitetförbättringen inom industrin ligger på ca 7 procent om året. Det är alltså ingen stagnation. Jag tror heller inte att Rudolf Meidner eller någon annan inom LO har talat om stagnation. Det sker en ständig tillväxt med utnyttjande av färre människor.

Människans fantasi omfattar självfallet inte bara konsumtion av varor, utan människans fantasi omfattar också tjänster på alla områden i samhället. Det är väl där som problemen uppkommer. Om vi såsom många anser — bl a jag — kommer att få ett ökat utbud av tjänster inom vårdsektorn, utbildningssektorn osv kan dessa tjänster i stor utsträckning inte avgiftsbeläggas utan måste betalas skattevägen. Det finns ingen som har sagt något annat än att det kommer att krävas ökade skatter i framtiden om vi skall kunna tillhandahålla dessa tjänster — annars vore det närmast meningslöst att diskutera problemet. Det är inte fråga om att sänka beskattningen utan om att höja den.

Professor Werin talade om illusionsnummer. Jag vill påstå att det är ett lika stort illusionsnummer att säga att man tar skatterna ur produktionen — jag räknar där in skatterna på kapital — som att säga att man tar ut dem av individerna. Man kommer ändå aldrig ifrån att skatterna måste tas ur produktionen. Människan är inte alltid en logiskt tänkande varelse, utan hon har sina fördomar och fungerar psykologiskt på olika sätt.

Som alla vet fanns det tidigare inom arbetarrörelsen ett oerhört starkt motstånd mot indirekta konsumtionsskatter. Det stod sedan länge inskrivet i partiprogrammet att konsumtionsskatter inte skulle få förekomma, eftersom de är regressiva och drabbar de lägsta inkomsttagarna hårdast.

På 1950-talet hade emellertid uttaget av de direkta skatterna nått en psykologisk gräns, och då ändrade det socialdemokratiska partiet uppfattning. Värdet av sociala reformer ansågs uppväga den belastning som konsumtionsskatter innebar. Man införde då omsättningskatten, som sedan blev mervärdesskatten, och samtidigt gjorde man transfereringar bl a till barnfamiljerna för att korrigera de regressiva effekterna.

Är det någon som tror att det stora reformarbete som utfördes på 1950- och 1960-talen skulle ha gjorts om vi enögt hållit fast vid en direkt skatt och inte gått över till indirekt skatt? Man har alltså tillämpat

nya metoder för att åstadkomma psykologiska effekter.

Det finns några distinktioner man bör göra i detta sammanhang. När man talar om skattesystem bör man ha klart för sig att det kan betyda två saker: för det första kan det betyda beskattningssystem och för det andra kan det betyda uppbyggdssystem. Vad gäller beskattningssystemet kan man ha beskattning av löneinkomster eller av kapitalinkomster, och man kan beskatta lönearbetare eller företagare. Vad vi hittills huvudsakligen har diskuterat är beskattning av löneinkomster, men man kan mycket väl tänka sig olika beskattningssystem för enskilda företagare, på kapitalinkomster och på löneinkomster. Man kan tänka sig att beskatta kapital hårdare än arbete, och det är en princip som vi inte är främmande för. Jan Jörby har visat att det inte råder formell jämlikhet mellan småföretagare och löntagare, eftersom företagarna har möjligheter till överföringar som gör att de reellt sett är lägre beskattade. Man kan utarbeta ett sådant system att orättvisorna rättas till utan att det uppkommer nya orättvisor.

Låt mig tillägga att det är en skymf mot ordet system att kalla de regler som vi nu har för ett skattesystem. Det finns ingen systematik i dem.

Den skatteutredning som nu arbetar har framlagt ett delförslag, men jag tycker att den har missat många väsentligheter hittills. Det var naturligtvis bra att folkpensionsavgiften överfördes, och nu kommer man att göra samma sak med sjukförsäkringsavgiften. Jag vill emellertid påpeka att det här inte är fråga om någon proportionell avgift, som professor Werin sade, utan särskilt sjukförsäkringsavgiften är faktiskt regressiv. En inkomsttagare med 30 000 kronor betalar på grund av avdragsrätten mer än en inkomsttagare med 70 000 eller 100 000. Det är en orättvisa som har existerat, att den som betalat en lägre avgift har fått en högre sjukpenning, som dessutom varit skattefri. Det är en horribel konsekvens av det system som man har byggt upp. Jag anser det vara helt felaktigt. Här bör det vara rena arbetsgivaravgifter, icke försäkringsavgifter.

Bertil Lindström:

Jag vill beröra tre punkter som jag har kommit att tänka på under Lars Werins föredrag.

Den första gäller möjligheterna att gömma undan skatter. Under gången tid har det faktiskt varit möjligt att åtminstone temporärt trollda bort marginalskafter. Vi har haft retroaktivt verkande marginalskafter

ter. Som exempel kan jag nämna att den som år 1970 tog ett extraarbete som gav honom en ökning av den beskattningsbara inkomsten med 1 000 kronor kunde år 1972 få ungefär 200 kronor mindre i bostadstilllägg än han annars skulle ha fått. Det är alltså 20 procent i retroaktivt verkande marginalskatt. Naturligtvis måste man räkna med att folk så småningom lär sig att förutse sådana saker, så i längden kan vi inte ha sådana anordningar. Jag vet inte heller om det var lagstiftarens direkta avsikt att införa denna typ av retroaktivitet för att trola bort marginalskatterna.

Den andra punkten gäller att vi i skattesystemet samtidigt har progressiva element och regressiva element, som delvis tar ut varandra, så att slutresultatet kanske rent av blir regressivitet. Jag undrar om inte denna blandning av progressiva och regressiva element egentligen placerar oss i den sämsta av världar i ett avseende. Vi har ett system som är negativt vad beträffar incitament, samtidigt som vi inte åstadkommer den inkomstomfördelning som vi faktiskt strävar efter att uppnå.

Jag kan anföra ett exempel. Vi har en progressiv inkomstskatt som gör att människors vilja att arbeta hålls tillbaka. Samtidigt räknas inkomsten från utnyttjande av egen villa ganska lågt. Eftersom villaägarna i huvudsak återfinns bland människor med förhållandevis höga inkomster får de på det sättet en lägre skatt. Man skulle kunna tippa om det genom att sänka inkomstskatten för de här kategorierna och samtidigt höja den beskattningsbara inkomsten av rätten att disponera egen villa. På det sättet skulle kanske den totala beskattningen av dessa människor bli densamma, men man skulle något öka deras incitament att arbeta mer.

Jag kommer så till den tredje punkten. Jag håller inte riktigt med Lars Werin om att incitamenteffekterna av de nuvarande skatterna är små. Det går att räkna ut att de är ganska betydande. Jag kan ta som ett exempel att en snickare A, har en bil som han vill reparera och att bilreparatören B, har ett hus där han behöver få snickeriarbeten utförda. Om de två skulle arbeta åt varandra och få betalt och betala via marknaden, skulle de kanske vardera behöva arbeta en timme, om inga skatter fanns. Om var och en utför reparationerna åt sig själv tar det betydligt längre tid, men med nuvarande skattesatser lönar det sig för dem att arbeta för egen räkning i stället för att byta tjänster, även om de måste hålla på i tre och en halv timme med att arbeta åt sig själva i stället för åt varandra. Om vi beräknar skillnaden mellan vad arbetsgiva-

ren betalar och vad arbetstagaren får ut får vi fram en marginalskatt på kanske 67 procent. Sedan skall man också lägga på momsen om de byter tjänster via marknaden — den är en marginalskatt från denna synpunkt.

Vi kan i samhället observera ett antal fall där människor genom eget arbete försöker nå sina mål i stället för att arbeta via marknaden. Jag kan som exempel nämna att man företar långa bilresor för att handla billigare i stormarknader. Jag skulle i det sammanhanget också vilja nämna de många sk värdekuponger man får i brevlådan. Man skall utföra ett visst arbete för att få tillbaka pengar, och det arbetet är tvivelaktigt från samhällelig produktivitetssynpunkt, men det kan löna sig för individen, eftersom inkomster av denna typ blir skattefria.

Bertil Hållsten:

Jag tar till orda för att erinra om rubriken för dagens överläggning: "Skattesystemet i en föränderlig verklighet". Jag tycker det har varit en intressant diskussion, där det har sagts många förståndiga saker, men jag saknar en diskussion av vilka förändringar i verkligheten som vi uppfattar som väsentligast för utformningen av skattesystemet. Vi kan tänka oss mängder av förändringar, men att i största allmänhet säga att världen förändras hjälper inte saken, utan det gäller att handfast identifiera de väsentligaste komponenterna.

Det är väl egentligen bara ett tema beträffande föränderligheten som har gått igenom diskussionen, även om det inte har utsetts så starkt, nämligen att den offentliga sektorn kan förväntas öka. Det är en föränderlighet gentemot nuläget som slår igenom på olika sätt. Lars Werin har dragit en del slutsatser i det sammanhanget. Jag undrar emellertid om det inte finns fler väsentliga förändringsfaktorer att ta upp. Under resonemangen här har jag kommit att tänka på några som jag skulle vilja beröra, eftersom jag anser att det är viktigt att de som funderar över dessa saker på allvar funderar i de här termerna.

En sådan förändringsfaktor är penningvärdesförsämringen, som leder till det behov Lars Werin nämnde att revidera skatteskalorna årligen eller ha en indexreglerad skatteskala men som också leder till förmögenhetsförskjutningar, som man rimligtvis bör låta slå igenom på ett medvetet sätt i utformningen av skattesystemet.

En annan påtaglig förändring är den ojämna produktivitetstvecklingen inom

olika sektorer — inte bara mellan den privata sektorn och den offentliga utan också inom den offentliga sektorn. Därvidlag tänker jag särskilt på att hela resonemanget här har gått ut på att den offentliga sektorn är en enhet, att skattemottagaren är en och densamma. Man har här inte gjort en distinktion mellan statsskatt, primärkommunal skatt och landstingsskatt. Den distinktionen är emellertid värd att ta upp.

Lars Werin har nämnt kommunalskatten genom att ange som ett "axiom" att inkomstskatt självfallet är det fördelaktigaste för kommunerna. Jag förstår inte varför. Lodin sade i sitt intressanta inlägg om utgiftsskatt — som jag tycker är någonting att fundera vidare på — att kommunalskatten självfallet är en proportionell inkomstskatt och att det gäller att komplettera den med en progressiv statlig utgiftsskatt.

Varför är detta självklart? Den kommunala sektorn är dock större än den statliga. Jag vill hävda att vi har produktivitetsspänningar inom den offentliga sektorn, där vårdproduktionen har en särskilt låg produktivitetsutveckling, vilket leder till spänningar som vi måste angripa på ett medvetet sätt. Jag menar att också detta är en väsentlig förändringskomponent som vi måste ha med i bilden när vi funderar över skattesystemet.

Man måste väl vidare ha någon uppfattning om hur lönespridningen kommer att utveckla sig. Inställningen till en progressiv inkomstskatt eller en löneskatt måste rimligtvis bygga på någon föreställning om den lönespridning vi har att vänta. Jag vill inte här utveckla detta vidare, men jag tycker man måste göra sig reda för hur man uppfattar framtida förändringar i det avseendet.

Gösta Dahlström nämnde en annan förändring. Jag förstod inte vad han menade, men han kanske kan klarlägga det för oss. Han sade beträffande villabeskattningen att man nu har en annan markpolitisk målsättning än man hade då villabeskattningen fastlades.

Detta för mig över till att andra förändringar som är väsentliga kan ha karaktären av prioriteringar av sådan konsumtion vars relativa priser påverkas starkt av det beskattningssystem vi har. Det ligger nära till hands att i det sammanhanget nämna bostadsbeskattningen.

Jag vill alltså egentligen bara återföra resonemanget till vad rubriken gäller, nämligen förändringsfaktorer. Jag hävdar att det är väsentligt att tankebanorna följer också den tråden och att man klarlägger vad man menar med väsentliga förändringar.

Gösta Dahlström:

Det jag sade förut gällde inte villabeskattningen i allmänhet utan realisationsvinstbeskattningen vid försäljning av villa. Bakom det nuvarande systemet ligger den motiveringen, att man vid försäljning av vanliga villor — vad som menas med det är litet oklart — skall vid jämförelse mellan ingångs- och försäljningsvärde kalkylera med ett sådant tillägg till ingångsvärdet att man inte skulle få någon realisationsvinstskatt. Orsaken var att man ville få en stark omsättning på marknaden för villor som man misstänkte inte skulle bli av om man hade en strängare beskattning av verkliga realisationsvinster.

Som jag ser saken är det markpolitiska argumentet grundat på förutsättningar som i varje fall inte gäller i dag — jag tror inte att de gällde tidigare heller.

Jag håller helt med om att vi skall försöka betrakta de väsentliga förändringarna. Som jag ser det är detta en förändring, men den är kanske mindre viktig i sammanhanget.

Erik Eklund:

Får jag först säga att det officiellt var av markpolitiska skäl som kapitalbeskattningen av villor utformades på det sätt som nu gäller men att det i verkligheten låg politiska skäl bakom — man ville inte beskatta den typen av kapitalplaceringar.

När Gösta Dahlström säger att kapitalvinster skulle vara för lindrigt beskattade i dag tror jag han har glömt att vi har Europas och sannolikt världens kraftigaste förmögenhetsbeskattning och att vi har den kraftigaste arvsbeskattningen näst efter England. Den som har ett tillräckligt stort kapital — över 150 000 kronor — får en årlig belastning av kapitalet. Jag vill också betona att kapitalet har en internationell rörlighet och att man internationellt på de flesta håll avstår från att beskatta realisationsvinster.

För att återgå till inledningsanförandet vill jag säga att det var välgörande att många uttalanden som gjorts under senare år kläddes av. Naturligtvis måste någon betala skatterna, och hur man än vrider och vänder på saken och vad man än kallar skatterna får de effekter för de många skattebetalarna. Olika skattesystem kan ha skilda effekter, men man kan inte lyfta sig själv i håret.

Jag var dock besviken på slutsatserna. Om man utgår från att skattebördan måste ökas, vilka skatter skall man då öka ytterligare? Både den kommunala inkomstskatt-

ten, som sannolikt kommer att stiga, och den statliga är väl utnyttjade till bristningsgränsen. Arbetsgivaravgifterna har varit populära under senaste tiden, men man kan inte höja dem varje år. Många förklarade den sviktande lönsamheten under 1960-talet till en del med att arbetskraftskostnaderna blev högre trots att ATP-avgiften då steg förhållandevis långsamt — det var en mild västanfläkt i jämförelse med de 3—4 procent som den har höjts under 1970-talet.

Jag tror liksom någon tidigare talare att man måste vara försiktig med att pressa olika skatteformer. Vi fick här höra några exempel på utbyte av arbetet. Om mervärdesskatten höjs ytterligare får vi också snedvridande effekter.

En fördel som vi haft hittills är att vi vid vanliga försäljningar i princip bara har en skattesats, låt vara den högsta. Skulle vi införa olika skattesatser, som har varit på tal under många år, uppstår det alldeles avgjort snedvridningar, och jag tror att det då blir svårt att stoppa en del egendomliga konsekvenser.

Praktiskt taget alla andra länder har livsmedlen lindrigare beskattade än andra varor. Det har helt enkelt en historisk bakgrund. Man hade tidigare en bruttoomsättningskatt, och livsmedlen gick ofta i första ledet direkt från jordbrukarna till konsumenterna utan några mellanled där skatterna kunde höjas. Också av andra skäl har man hållit skatterna på livsmedel nere. När jag har varit ute och talat med folk i andra länder i Europa har man sagt att vi kan vara lyckliga så länge vi inte behöver göra någon sådan skillnad, eftersom det innebär ett svårt problem att i en vanlig rörelse skilja mellan olika varor i beskattningsavseende.

Det finns kanske möjlighet att höja momsens några procent, även om den kommit ganska högt.

En tanke som framfördes här var att man skulle införa en utgiftsskatt som skulle slå också på investeringar. En sådan skatt hade vi under varuskattens tid, men internationellt söker man gå ifrån den typen av skatter. Varför skulle vi då införa den i Sverige? Det måste leda till någon snedvridning. Det kan visserligen sägas att arbetsgivaravgiften innebär en snedvridning av förhållandet mellan arbetsintensiva och kapitalintensiva företag, men det kan inte vara vettigt att lägga på nya skatter av den typen som måste innebära ytterligare snedvridningar i förhållande till andra grupper som man ändå inte når.

Professorerna Werin och Lodin talade sig varma för en progressiv utgiftsskatt. Det är väl en skatteform som finns i teorin men

inte i praktiken. Det är huvudsakligen av praktiska skäl som man inte kan införa någon sådan. Den förutsätter bl a en mycket omfattande förmögenhetsdeklaration. Gör en sådan skatt hög, vilket måste göras om den skall få effekt, får man även där stor risk för snedvridningar. Tanken på en sådan skatt har undersökts i utlandet och i allmänhet förkastats. Jag vet inte om vi skall nöja oss med de erfarenheterna. Jag tycker i och för sig den är värd att utredas även här, men man bör inte sätta sin lit till den.

Cecilia Nettelbrandt:

Jag kan inte låta bli att först säga att det känns som en njutning att någon gång få höra en systematiserad utläggning av de här frågorna, när man eljest rör sig på det politiska fältet.

Jag ber om ursäkt för att jag tar till orda så sent, men jag kunde inte neka mig nöjet att ställa några frågor till den närvarande vetenskapliga expertisen — jag tänker i huvudsak koncentrera mig till att ställa frågor.

Jag vill instämma i det som sades om att debatten bara i ringa mån har kretsat kring den förändrade verkligheten. Jag skulle först vilja ställa en fråga, inte om hur beskattningen skulle kunna lyftas av från löntagarna och tas ut i form av en allmän utgiftsbeskattning, utan om hur man mot bakgrund av den förändrade verkligheten ser på en koncentration av beskattningen inom företagen exempelvis på energiområdet. Det är en högaktuell fråga som verkligen är värd en analys.

Professor Werin framförde den synpunkten att marginalbeskattningen är mer eller mindre ointressant och att genomsnittsbeskattningen är mer intressant. Men är det inte nödvändigt att se den frågan mot bakgrund av löneförhandlingarna? Är verkligen genomsnittsbeskattningen mest intressant i samband med löneförhandlingar? Jag tycker att en jämförelse mellan situationen före och efter en löneuppgörelse måste vara intressantare än en jämförelse mellan vad olika personer får betala genomsnittligt i skatt.

Det har talats mycket här om kapitalvinsterna. Det förvånar mig alltid att man även i debatter som är mindre seriösa än denna talar om kapitalvinstproblemet utan att samtidigt säga någonting om problemet med kapitalförluster.

Det skulle vara av intresse att få höra hur man ser på den förändring av verkligheten som har inträtt genom att förhållandet mellan kvinnor och män numera har blivit ett annat än tidigare eftersom det

förekommer en självständighet även inom äktenskapet och äktenskapet inte är lika bindande som tidigare, då det innebar en obrytbar enhet. Det verkar för mig förvånande att man talar om kapitalbeskattningen utan att ta upp det problem som den fortsatta sambeskattningen av kapital innebär. De möjligheter till manipulationer av olika slag som den ger är inte betydelselösa. Det vore intressant att få höra några aspekter på den speciella frågan, som jag tycker är alldeles för litet diskuterad i vårt land.

Om jag minns rätt var professor Werin inne på frågan om negativ skatt. Kan man tänka sig att införa en negativ skatt utan att ta ytterligare ett steg på vägen till en garanterad minimiinkomst, och var hamnar man då? Finns det i princip någon skillnad i detta avseende mellan en människa som har någon krona i inkomst och skulle vara berättigad till negativ inkomstskatt och den som har 0 kronor i inkomst? Det är också en viktig fråga.

Det som har sagts här om en progressiv utgiftsskatt låter fascinerande, vettigt och riktigt på allt sätt, och de som talade för den lade ut texten utomordentligt väl, men nog tyckte jag att man svävade i det blå. Jag skulle vilja fråga framför allt professor Lodin hur man har tänkt sig kunna klara kontrollproblemen vid en sådan skatt. Skall man som i Frankrike lämna uppgifter till ett register över alla människors insättningar, uttag och utgifter?

I anknytning till detta vill jag också komplettera med en annan fråga. Professor Werin sade att man skulle kunna öka momsen mycket kraftigt. Skall man då strunta i harmoniseringen med EG-länderna? Vi befinner oss nu i närheten av toppen. Skall vi inte bry oss om att vi toppar skatteligan även på det området? Inom EG-staterna försöker man ju i stället åstadkomma en harmonisering neråt för att få en utjämning.

Skall man vidare strunta i att momsen verkligen inte är självkontrollerande utan att kontrollen utgör ett stort problem? Kan man gå vidare och ta ut en progressiv utgiftsskatt, som såvitt jag förstår medför ännu mycket större problem?

Lars Werin:

Jag tackar för alla inläggen. I stor utsträckning har de varit instämmanden, och det är ju alltid trevligt, även om debatten kanske stimuleras mer om det kommer fram mot-satta åsikter.

Gösta Dahlström sade att vi inte har ett skattesystem, och det kan jag väl hålla med

honom om. Han tog upp en praktisk aspekt och nämnde att det sitter ett antal skatteutredningar som var och en arbetar med sitt delproblem. Jag kan instämma i att det är beklagligt att man inte försöker få ett enhetligt grepp om hela problematiken.

Gösta Dahlström sade också en annan sak som jag helt håller med om, nämligen att vi under de senaste åren har haft en överbeskattning. Det hade inneburit ett lysande tillfälle att göra en omläggning av skattesystemet, men det tillfället har kanske nu försvunnit.

Vidare sade Gösta Dahlström — och det var en slutsats som också jag drog — att skattefrågan inte längre är lika spännande som den har varit på grund av att möjligheterna till välfärdsomfördelning via skatter inte längre är så stora — det största problemet i samband med skatterna gäller ju numera deras totala storlek. Visserligen finns fördelningsaspekten på skatterna kvar i viss utsträckning, men den är neddämpad i förhållande till vad den var tidigare. Att intresset därför förskjuts mot utgiftssidan är därför också någonting som jag vill hålla med om.

Lodin tog upp tanken på en progressiv utgiftsskatt och hävdade — vilket jag tyckte var trevligt att höra — att vi inte behöver räkna med så stora praktiska problem. Talmann Nettelbrandt sade att det behövs nya typer av uppgifter i deklARATIONEN, men jag tror inte det behövs så många nya typer av uppgifter. Det behövs en redovisning av inkomstelement och förmögenhets-element, men det har vi redan i våra deklARATIONER, eftersom vi har en förmögenhetsbeskattning.

Ett av de stora praktiska problemen tror jag är risken för utflyttning till andra länder. Lodin nämnde att man måste ha en regel som förhindrar att den som sparat ihop ett kapital flyttar utomlands på äldre dagar för att slippa skatt. Ett annat problem, som säkerligen är besvärligt, är hur man skall göra med varaktiga konsumtionsvaror, men jag tror att det är möjligt att lösa det problemet.

Generaldirektör Olhedes inlägg förbryllade mig något. Han berörde tanken om stagnationstendenser och sade att mitt resonemang inte lät övertygande. Jag tycker emellertid att det resonemang som Olhede förde delvis låg i linje med vad jag sade. Han hävdade att man mycket väl kan ha fantasi när det gäller offentliga tjänster och att det inte är fantasi som saknas. Det är någonting som jag helt instämmer i. Jag varnade snarast mot en defaitistisk uppfattning om att man måste göra saker bara för att rädda sysselsättningen. På den punkten

ställer jag mig skeptisk. Jag tror att det kan uppstå kortsiktiga anpassningsproblem, men att det skulle saknas fantasi i den ena eller andra riktningen har jag svårt att föreställa mig.

Olhede talade om behovet av psykologiska grepp i samband med en utökning av beskattningen. Här måste jag säga att jag inte tror på några psykologiska grepp för att dölja skatterna. Jag tror inte att det är något minus att tala om att en utökning av de offentliga utgifterna förutsätter uppoffringar. Jag tror inte man behöver dra sig för att föra en debatt efter de linjerna.

Olhede var till sist inne på tanken att man skulle kunna ha en progressiv beskattning av lönerna inom företagen. Jag måste säga att jag inte riktigt förstår poängen med det. Jag inser inte att det skulle ligga någon väsentlig skillnad i förhållande till inkomstskatten i att de löneavgifter som betalas in i en viss löntagares namn görs progressiva. Jag är fullständigt säker på att löneavgifterna skulle medvetandegöras för inkomsttagarna på det sättet, och jag tror inte det skulle bli någon reell skillnad, utan det skulle bara gälla ett praktiskt inbetalningsarrangemang av ringa betydelse. Dessutom skulle det innebära den nackdelen att man skulle förlora inkomstskattens personanknytning och möjligheterna att ta hänsyn till försörjningsbördan etc.

Bertil Lindström nämnde beträffande vilalabeskattningen saker som jag bara kan instämma i. Detta tillhörde det som jag hade velat nämna men som jag tyckte att jag inte fick tid till.

Bertil Lindström tog också upp incitamentsproblemet, som jag försökte tona ner. Jag sade att jag inte trodde att risken för en minskning av incitamentet att arbeta är så stor vid skattehöjningar. Nu hänvisade Bertil Lindström till att man kan iakttä en viss bytesverksamhet och menade att man kan tänka sig att den ökar. Fråga är dock hur vanligt detta är. Jag skall bekänna att jag inte vet så mycket om det, eftersom vi inte har några mätningar, men det är risker som vi alltid har talat om men som trots allt har visat sig inte vara särskilt allvarliga. Jag tror därför att vi bör vara försiktiga med att tala om den typen av risker. Jag tror att problemen i samband med skattehöjningar ligger på helt andra områden.

Bertil Hållsten sade att rubriken inte helt täcker föredraget, och talman Nettelbrandt var inne på samma tanke. Jag måste bekänna att jag satte rubriken därför att jag tyckte den var allmänt hållen, men den var tydligen inte så allmänt hållen som jag hoppats.

Jag behandlade inte så mycket den förän-

derliga verkligheten. Bertil Hållsten sade att jag påstod att den offentliga sektorn kan väntas öka. Egentligen sade jag inte det. Jag sade att jag själv inte väntar någonting och att det är svårt att säga hur det kommer att gå, även om man kan gissa och kan plädера för den ena eller andra uppfattningen.

Om jag skulle säga någonting mera övergripande om föränderligheten skulle det snarare vara att jag tror att det är mycket svårt att planera på längre sikt. Det händer så mycket som vi inte kan förutse och överblicka. Jag menar snarare att vi bör ha en beredskap för nya tendenser och att vi bör utforma ett skattesystem som kan byggas ut. Behöver vi sedan inte bygga ut det, gör vi det inte heller.

Frågan om statlig kontra kommunal skatt tog jag inte heller upp — det var en av de saker som jag gärna skulle ha velat nämna några ord om men inte tyckte rymdes inom föredraget. Det är väl en tämligen väsentlig fråga, men vi bör inte övervärdera den, eftersom staten alltmer styr kommunernas verksamhet direkt eller indirekt. Jag skall självfallet inte förringa den kommunala självstyrelsen, men vi kan väl ändå iakttä en tendens till integration mellan den statliga och den kommunala sektorn.

Eklund påpekade att vi har världens kraftigaste beskattning av kapitalvinster och arv. Därför är det kanske egendomligt att man säger att den beskattningen bör ökas ytterligare.

I och för sig är det väl sant att denna beskattning är så hård som den över huvud taget kan vara med nuvarande uppläggning. Det är knappast möjligt att skärpa kapitalvinst- och arvsbeskattningen med de nuvarande reglerna. Skall man göra det, krävs det en ny uppläggning. Utgiftsbeskattning är en uppläggning som tillåter en högre beskattning men samtidigt inte ingriper i företagandets betingelser — det är en av fördelarna.

Eklund sade också att en differentiering av momsens innebär praktiska nackdelar. Det är naturligtvis sant, men om vi måste utöka beskattningen kan vi kanske acceptera exempelvis den nackdelen att skatten slår på investeringarna. Jag nämnde att om man höjer momsens kan man inte gå mycket snabbare fram än utlandet. Jag undrar dock — och här kommer jag in på talman Nettelbrandts inlägg — om vi behöver fundera så mycket på en samstämmighet med EG. Vi har ju ändå inte någon fast anknytning dit, så detta är väl mera en sekundär fråga.

Talman Nettelbrandt reste också ett par andra frågor. Frågan om energiskatten tog

jag inte alls upp. Jag nöjde mig med att nämna ett förslag till en fullständig kostnadsskatt, och jag talade i det sammanhanget om en utsträckt moms. Jag vet att det har väckts förslag till en energiskatt — vi har i någon mån redan en sådan. För egen del tror jag att förslagen är betingade av tillfälliga energisvårigheter. Jag ställer mig litet skeptisk till uppfattningen att vi på längre sikt har en sådan energibrist att man för närvarande behöver grubbla över metoder att begränsa energiåtgången. Jag tillhör optimisterna i det avseendet, och jag ställer mig alltså litet tveksam. Gäller det att skaffa nya inkomster till staten tror jag att framför allt en utsträckt moms är ett effektivare medel.

Talman Nettelbrandt nämnde problematiken marginalsatt kontra genomsnittsskatt. Jag tror att här finns en dubbelhet. I många sammanhang är man mest intresserad av genomsnittsskatten, men i andra sammanhang är man mest intresserad av marginalsatten. Att det finns många problem på det området instämmer jag i.

När man talar om beskattning av kapitalvinster uppkommer frågan hur man skall göra med kapitalförluster. Jag tror att man kan iakta att det netto blir en stark övervikt för kapitalvinster. Jag har sett amerikanska uppskattningar — i Sverige har det inte gjorts någon tillförlitlig bedömning, såvitt jag vet — som visar att kapitalvinsterna uppgår till ungefär 5 procent av nationalprodukten i genomsnitt — det varierar naturligtvis från år till år. Det finns en skevhet här, och den skevheten uppkommer bl a genom nedplöjning av vinster i företagen. Därför är det kapitalvinsterna som framstår som det stora problemet.

Sedan är det naturligtvis en bedömningsfråga, om kapitalvinster väger tyngre som positiva inkomstelement än kapitalförluster som negativa. Jag tror att många anser att det förhåller sig på det sättet, men det är svårt att ange någon rationell grund för det.

Vad beträffar den negativa inkomstskatten finns det olika modeller, diskuterade framför allt i USA, men den vanliga uppläggningsen är att folk skall tillförsäkras en garanterad minimiinkomst, om inte annat så genom en ren transferering. Om man får en inkomst, får man behålla denna transferering. Skatt utgår med måttlig skattesats från första kronan av inkomsten, men man får ändå behålla en avsevärd del av den inkomst man tjänar, från 0 kronor och uppåt. Det är detta som gör systemet rätt dyrbart.

Sven-Olof Lodin:

Kontrollen vid ett progressivt utgiftsskattesystem är mycket enklare än den har framställts tidigare. Läser man Kaldors redogörelse baxnar man inför svårigheterna, men man behöver inte ta med allt sparande. Man bestämmer helt enkelt vad man vill betrakta som sparande. Det kan t ex gälla banksparandet, aktier, obligationer och fastigheter — där finns inga kontrollproblem. Det kan vidare gälla långivning, och där finns heller inga kontrollproblem, eftersom man får avdrag för långivning endast under förutsättning att man skickar kontrolluppgift till låntagaren, som blir beskattad. Vidare gäller det investeringar i företag.

Sedan kan man låta bli att medge avdrag för övriga former av sparande. Vi har inget nationalekonomiskt intresse av att säga att frimärkssamlingar eller tavlor innebär sparande. Vi kan inskränka oss till de former jag nämnde, och då blir kontrollen enkel. Hur man skall värdera en bil behöver vi inte lägga oss i.

Hur man skall göra med de varaktiga konsumtionsvarorna är ett problem, men det kan man klara genom en enkel variant. Lån måste bli inkomst i det här systemet, och konsumtionslån medför att man blir inkomstbeskattad för lån som man konsumerar. Lånar man för investering, blir det ingen skatt. Varje medborgare kan ha rätt att skattefritt låna 20 000 eller 50 000 i botten. Det betyder å andra sidan att man inte får något avdrag för de första 20 000 eller 50 000 man amorterar. Nivån läggs så att konsumtionskrediter faller inom den ramen. På det sättet behöver man inte syssla med avskrivning på långa kapitalvaror, som Kaldor gör när han efter en genomgång på 15 sidor säger att ett sådant här skattesystem inte kan tillämpas.

Man skall inte ta ut skatten från första kronan. Vi har en kommunal inkomstskatt, delvis beroende på den kommunala självstyrelsen, och den är inte lätt att ändra på. Låt oss ha en proportionell inkomstskatt som tar 30 procent enligt nuvarande normer, så att alla som får inkomst, oavsett om de investerar eller ej, har en bottenbeskattning på 30 procent. Sedan lägger vi den progressiva utgiftsskatten på inkomster över 30 000 eller 50 000. Vi lägger den ovanpå den proportionella statliga skatten, ovan på moms och andra typer av skatt. På så sätt får vi ett enkelt system som inte är svårt att kontrollera.