

SKATTER

och ekonomisk utveckling



*Studier och
debatt*

STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGS LIV OCH SAMHÄLLE



Skatter *och* ekonomisk utveckling

*Föredrag och diskussioner
vid en SNS-konferens
hösten 1963*



Studier och debatt

utges av

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Sköldungagatan 2, Stockholm Ö

Tel. 23 25 20. Postgiro 35 62 60

Nr 2 - 1963 - 11:e årg.

Omslag av Bengt Landin

LÄNSTRYCKERIET I NYKÖPING 1963

SNS — STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGS LIV OCH SAMHÄLLE är en ideell sammanslutning av enskilda personer inom svenskt näringsliv, fristående från politiska partier och intresseorganisationer. Genom vetenskaplig forskning, konferenser samt studier och debatt i lokala grupper vill SNS sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden, stimulera till positiva insatser i arbets- och samhällsliv och till individuella ställningstaganden i den allmänna debatten.

Innehåll

Förord	5
Deltagare	6
Skattepolitikens mål och medel i 60-talets Sverige	9
av fil. dr Erik Höök	
<i>Intresseteorin och skattepolitikens mål</i>	9
<i>Valfribetens sambälle och intresseteorin</i>	11
<i>Intresseprincipen från finansierings- och allokeringssynpunkt</i>	12
Åldringsvårdens finansiering — Utbildningens finansiering	
<i>60- och 70-talens skattepolitik</i>	17
<i>Ur debatten</i>	20
Penninginkomst och naturainkomst — svårlösta problem vid inkomstbeskattning	21
<i>Naturalinkomst</i>	21
av amanuensis Mogens Eggert Møller	
Emnet naturalinkomst er af største praktiske og teoretiske interesse — Hvorfor er emnet fortsat aktuelt? — 4 indkomstbegreber — Skatteevnes- skatter — Hvad er da naturalfordele?	
<i>Beskattningen av penninginkomst och naturainkomst</i>	28
av professor Leif Mutén	
Oförytterliga förmåner — Kan oförytterliga förmåner skiljas från föryt- terliga? — Avdragsgill driftskostnad — icke avdragsgill levnadskostnad — Ska vi ha skatt på hustru och barn?	
<i>Ur debatten</i>	38

Skatter och konjunkturstabilisering	39
<i>Sambällsekonomiska aspekter</i>	39
av fil. lic. Östen Johansson	
Den ekonomiska politikens sekundära verkningar — Inkomstskatternas "automatiskt konjunkturdämpande effekt" — Investeringsfonderna och konjunkturcykeln	
<i>Investeringsfonderna — ett invecklat system?</i>	48
av advokat Claes Sandels	
Rörliga skattesatser — effektivt konjunkturutjämnande medel? — In- vesteringsfonderna — en redovisningsteknisk skenfäkting?	
<i>Ur debatten</i>	54
Skatter och ekonomisk utveckling	57
<i>Skatter, företagsformer och kapitalbildning</i>	57
av docent Karl-Olof Faxén	
Aktiebolagsskattens utformning	
<i>Avskrivningarna och den ekonomiska utvecklingen</i>	67
av professor Leif Mutén	
Företagssparandets gynnade ställning — Avskrivningsreglernas bety- delse — Investeringsfondernas effekt på investeringsbenägenheten	
<i>Ur debatten</i>	74
Den internationella utvecklingen på skatteområdet	76
av docent Dag Helmers	
<i>Några för svensk skattepolitik väsentliga aspekter</i>	76
Indirekt beskattning — Direkt beskattning — Internationell dubbelbe- skattning	
<i>Ur debatten</i>	83

Förord

Den 1960 tillsatta skatteberedningen väntas under senvåren 1964 avlämna ett delbetänkande rörande beskattningen av fysiska personer. Detta betänkande kommer med största sannolikhet att innehålla förslag till en — mer eller mindre genomgripande — revidering av det svenska skattesystemet. Under 1964 kan därför skattefrågorna förväntas inta en framskjuten plats i den ekonomiska och politiska debatten.

För att illustrera svårigheterna att i mångfalden av mål och medel finna den kombination som ger en från alla synpunkter "rimlig" skattepolitik, och för att belysa de problem som samhällsstrukturens snabba omvandling därvid erbjuder, arrangerade SNS den 2—3 september 1963 i Saltsjöbaden en konferens med temat SKATTER OCH EKONOMISK UTVECKLING. I centrum för debatten stod skatternas betydelse för den ekonomiska dynamiken, ett ämne som länge tenderat att komma i skymundan av diskussionen om skatternas konjunkturreffekter.

Denna skrift är en sammanställning av föredragen och diskussionerna vid konferensen, och den belyser därför blott *några* av de vitala punkter i vårt skattesystem som under det kommande året sannolikt kommer att ställas under debatt.

Stockholm i december 1963

Karl-Fredrik Km Karlsson
Verkställande direktör i SNS

Deltagare

Föredragsbällare

Amanuensis Mogens Eggert Møller, Handelshøjskolen i Köpenhamn
Docent Karl-Olof Faxén, Svenska Arbetsgivareföreningen
Docent Dag Helmers, Sveriges Industriförbund
Fil. dr Erik Höök, Kungl. Finansdepartementet
Fil. lic. Östen Johansson, Stockholms universitet
Professor Leif Mutén, Uppsala universitet
Advokat Claes Sandels, Stockholms Enskilda Bank
Advokat Frank Hallis Wallin, Svenska Handelsbanken

Övriga deltagare

Direktör Knut Anderson, S-bolagen, Stockholm
Direktör E G Bergqvist, Sveriges Köpmannaförbund, Stockholm
Ekonomichef Sven Bohlin, AB Scania-Vabis, Södertälje
Byråchef Bengt Bohman, Riksskattenämnden, Stockholm
Redaktör Bengt Dennis, Sveriges Radio, Stockholm
Byråchef Ivan Eckersten, Kungl. Finansdepartementet, Stockholm
Direktör Carl-Otto Eiserman, Akerlunds Bomullsspinneri AB, Borås
Direktör Bertil Ekestafl, Thule, Stockholm
Assessor Erik Eklund, Sveriges Industriförbund, Stockholm
Direktör Sven Englund, Skånska Ättikfabriken AB, Perstorp
Direktör Harry Fransson, AB Schwartzman & Nordström, Uddevalla
Direktör Ivar Galeen, AB Volvo, Göteborg
Direktör Nils-Hugo Hallenborg, Kockums Mek. Verkstads AB, Malmö
Direktör Erik Henriksson, Grängesbergsbolaget, Stockholm
Direktör Nils Holmström, Kockums Mek. Verkstads AB, Malmö
Direktör Sven Ivar Ivarsson, Kungl. Statskontoret, Stockholm
Bankdirektör Rudolf Jalakas, Svenska Handelsbanken, Stockholm
Direktör Rudolf Kalderén, AB Nordiska Kompaniet, Stockholm
Fil. kand. Bo Karlström, Skandinaviska Banken, Stockholm
Bergsingenjör Carl J. Kjellberg, Stockholm
Direktör Einar Kördel, Sveriges Grossistförbund, Stockholm
Kammarråtsrådet Bo Lagergren, Stockholm
Ombudsman Karl-Axel Lunell, Telefon AB L M Ericsson, Stockholm
Fil. dr Rudolf Meidner, LO, Stockholm

Direktör Uno Murray, Näringslivets Fond, Stockholm
Direktör Folke Mårtensson, AB Förenade Superfosfatfabriker, Hälsing-
borg
Direktör Gösta Nilsson, AB Scania-Vabis, Södertälje
Direktör Sture Nilsson, Aug. Stenman AB, Eskilstuna
Fil. lic. Thora Nilsson, Konjunkturinstitutet, Stockholm
Förste sekreterare A H Nilstein, TCO, Stockholm
Bankdirektör Carl-Henrik Nordlander, Sveriges Kreditbank, Stockholm
Redaktör Åke Ortmark, Sveriges Radio, Stockholm
Hovrättsrådet Gustaf Petrén, Nordiska Rådets svenska delegation, Stock-
holm
Civilekonom K-E Rasmusson, Svenska Tändsticks AB, Jönköping
Redaktör Arne Redemo, Stockholms-Tidningen, Stockholm
Redaktör Robert Rock, Svenska Dagbladet, Stockholm
Direktör Gösta Rydbeck, Danderyd
Direktör Bo G. Sandström, Institutet för Utländsk Rätt, Stockholm
F d regeringsrådet Sven Strömberg, Svenska Bankföreningen, Stockholm
Sekreterare Arne Thimerdal, Sveriges Industriförbund, Stockholm
Direktör Thomas Wasmouth, Arenco AB, Vällingby
Direktör Hans Westberg, AB Iggesunds Bruk, Iggesund
Direktör Hans Wihlborg, Sveriges Grossistförbund, Stockholm
Bankdirektör Inge Vikbladh, Provinsbankernas Utredningsbyrå, Stock-
holm
Assessor Börje Willard, Institutet för Utländsk Rätt, Stockholm
Direktör Tage Wärn, SPP, Stockholm
Bankjurist Ingvar Zackrisson, Svenska Handelsbanken, Stockholm
Direktör Ulf Öjeman, Skattebetalarnas Förening, Stockholm

Konferensledning och kansli

Bankdirektör Jan Wallander, Sundsvalls Enskilda Bank, Sundsvall
Fil. lic. Karl-Fredrik Km Karlsson, SNS
Fil. lic. Annika Baude
Civilekonom Carl-Johan Bouveng
Sekreterare Bo Sedin
Fru Ann-Charlotte Appelgren
Fröken Agneta Granberg
Fru Maja Gräslund

Skattepolitikens mål och medel i 60-talets Sverige

AV ERIK HÖÖK

Utgångspunkten för den nu arbetande skattekommitténs utredning är att statens numera betydande utgifter måste täckas av lika betydande inkomster. Utgifterna antas dessutom öka i både absoluta och relativa tal. Problemet blir då att utforma beskattningen så att den bättre tillgodoser olika synpunkter och krav. Beskattningen bör så litet som möjligt minska skattebetalarnas lust till arbete och sparande, diverse rättvisesympunkter skall tillgodoses, olika uppbördstekniska aspekter beaktas osv. Med dessa förutsättningar kommer kommittén att bearbeta problemet efter samma metoder som de flesta finanstvetenskapliga arbeten som bygger på skatteförmåge- eller bärkraftsprincipen.

Intresseteorin och skattepolitikens mål

Vi skall här ta upp ett par skatteproblem från en något annorlunda utgångspunkt, vilket dock inte får uppfattas som en kritik mot den ovan antydda uppläggningsen. I ett annat sammanhang har jag haft anledning att anknyta till intresseteorins betraktelsesätt, och jag gör det även här främst beroende på att jag är något mer förtrogen med dessa synsätt.

När man diskuterar skattepolitikens mål har intresseteorin den fördelen att den för in den offentliga utgiftssidan i bilden och inte koncentrerar intresset till enbart inkomstsidan. Frågan om skattepolitikens mål vidgas sålunda till att omfatta hela det stora problemkomplexet kring de offentliga verksamheternas art och karaktär — vad man avser med och vill uppnå genom de statliga och kommunala utgiftsbesluten.

I ett arbete som utkom för några år sedan behandlar amerikanen *Richard Musgrave*¹ den offentliga ekonomiska verksamhetens ändamål. Han skiljer på i huvudsak tre olika funktioner: en resursfördelning, en

¹ *Theory of public finance*, New York 1959.

inkomstfördelande och en stabiliserande funktion. Indelningen kan diskuteras, men som systematisering har den onekligen ett visst operationellt värde.

Var och en av dessa funktioner har sitt speciella finansieringsproblem, och olika budgetkrav kan uppställas i de olika fallen. Till det offentliga resursfördelande eller allokering funktion kan man hänföra vissa lagstiftningsåtgärder som i olika hänseenden reglerar användningen av produktionsresurserna i samhället — t. ex. lagar om arbetstid och semester, kartellagstiftning etc. Sådana åtgärder är dock oftast inte förbundna med några direkta offentliga utgifter, varför de här kan lämnas åsido. En andra del — som i detta sammanhang är den intressanta — utgör sådana resursfördelande åtgärder som åstadkoms genom direkta utgiftsbeslut eller genom beslut som har direkta konsekvenser på inkomstsidan.

Från sedvanliga ekonomisk-teoretiska utgångspunkter skall de utgifter som sammanhänger med denna funktion — för att uppnå största effektivitet — täckas av inkomster (skatter) eller avgifter av skilda slag, dvs. budgeten bör vara balanserad (driftbudgeten). Den gamla svenska budgetbalanseringsprincipen skulle alltså gälla så att medel för investeringar och för utlåning som upptas i kapitalbudgeten skulle täckas genom upplåning i marknaden. En effektiv allokering förutsätter vidare att de offentliga investeringarna är underkastade samma förräntningskrav som allmänt gäller på marknaden.

För den andra funktionen — inkomstomfördelningen — gäller samma krav på budgetbalansering. Vad som ges ut i form av understöd, pensioner, barnbidrag osv. måste till fullo motsvaras av skatteintäkter och avgifter.

I fråga om den tredje funktionen ter sig balanseringskravet däremot annorlunda. Av själva uppgiften, dvs. att med ekonomisk-politiska medel söka utjämna de konjunkturella svängningarna, följer att kraven på stabiliseringsbudgeten måste variera med den ekonomiska situationen; budgeten måste överbalanseras i inflationslägen och underbalanseras i arbetslöshetssituationer. Om man begränsar sig till konjunkturaspekterna, saknar en uppdelning mellan drift- och kapitalbudget intresse. Det är i stället den samlade effekten av statsmakternas alla realekonomiska åtgöranden som måste beaktas.

Denna korta presentation av några olika funktioner i statsmakternas ekonomiska verksamhet och de budgetkrav som dessa är förenade med ger utgångspunkter för behandlingen av skattefrågan. Storleken av de inkomster som skall tas in genom skatter och avgifter får genom balanseringskraven en viss bestämning, och de skilda funktionerna medför vissa krav på arten och utformningen av de nödvändiga skatterna och avgifterna.

Diskussionen av dessa krav kommer i den fortsatta framställningen att begränsas till resurs- och inkomstfördelningsfunktionerna; stabiliseringsfrågan lämnar vi därhän.

Valfrihetens samhälle och intresseteorin

Det antagande som ligger till grund för de följande synpunkterna är att statsmakterna i sitt handlande vill söka respektera och realisera de enskilda medborgarnas önskningar och preferenser. "Valfrihetens samhälle" har ju också uppsatts som ett politiskt rättesnöre som alla de demokratiska partierna anser sig kunna följa. De dispyter uttrycket orsakat har närmast gällt vilket parti som är den ursprungliga varumärkesinnehavaren. Idén om ett valfrihetens samhälle måste emellertid rimligen innefatta ett respekterande av individernas önskningar och preferenser även om vissa begränsningar förekommer.¹

Med denna förutsättning bör de inkomster som erfordras för att täcka med allokeringsfunktionen förenade utgifter tas in från fysiska och juridiska personer — allt efter den nytta eller det intresse som vederbörande har av verksamheten. Helt allmänt följer av en sådan norm att man, när man tar ut direkta eller indirekta skatter, måste söka uppnå största möjliga "neutralitet" i beskattningens verkningar så att individernas incitament till arbete och sparande inte påverkas i större utsträckning. Svårigheterna att finna goda lösningar på detta problem skall inte närmare behandlas här. Däremot är principen om beskattning efter intresse av stor betydelse när det gäller den icke oväsentliga frågan om direkta och indirekta skatter kontra uppörd eller avgifter i offentlig verksamhet.

¹ Frågan om i vad mån uttagandet av sprit- och tobaksskatter kan sägas ske i enlighet med väljarnas önskningar är väl lika svår som uttolkningen av bibelordet "Vad jag vill det gör jag icke, och vad jag icke vill det gör jag".

Innan vi tar upp detta till behandling, bör emellertid något sägas om inkomstfördelningen. En rättvis inkomst- och förmögenhetsfördelning är det allmänt formulerade mål som i regel uppställs. Vad man sedan faktiskt avser med "rättvisa" har man väl inte alltid kunnat precisera. Oavsett hur rättvisekravet utformas, finns i detta sammanhang anledning att erinra om det sätt på vilket man sökt tillgodose inkomstfördelningsaspekterna.

Förr i tiden var hjälp in natura den huvudsakliga formen för omfördelning av inkomster. Fattigvården gav bidrag till mat och husrum, betalade inackordering av föräldralösa barn, såg till att obemedlade åldringar togs in på ålderdomshem osv. Efter hand utvidgades denna hjälpform genom att vårdavgifterna vid olika sociala och hälsovårdande inrättningar sänktes, för att slutligen inom vissa områden helt och hållet slopas. På skolområdet skedde en liknande avveckling av terminsavgifterna.

Med utbyggnaden av socialförsäkringarna kom ett nytt moment in i bilden. Från skattepolitisk synpunkt har de kontanta "generella" utbetalningarna ett speciellt intresse, och de aktualiserar problemet om avvägningen mellan skatter och avgifter. Låt oss, för att förenkla det fortsatta resonemanget, tänka oss att den från social rättvisesynpunkt önskade inkomstfördelningen i framtiden huvudsakligen kommer att åstadkommas genom kontanta generella bidrag av olika slag — barnbidrag, folkpension, ATP, sjukpenning, olycksfalls- och arbetslöshetsersättningar.

Intresseprincipen från finansierings- och allokeringsynpunkt

Vi kan då återgå till frågan om finansieringsformerna för de resurs- respektive inkomstfördelande utgifterna. När man diskuterar skattepolitiken finns det skäl att undersöka utgifterna för att se i vad mån dessa genom sin art och sitt ändamål uppvisar sådana skillnader att de från finansieringssynpunkt bör behandlas olika. Intresseteorin kan erbjuda en användbar utgångspunkt för en sådan genomgång. Någon klar och entydig klassificering av de offentliga utgifterna är kanske svår att genomföra, men några typexempel kan vara belysande.

För statens affärsdrivande verksamhet gäller att den skall finansieras efter i huvudsak marknadsmässiga linjer, och denna del av den offentliga verksamheten ligger också — med något undantag — utanför drift-

budgeten. Något av ett gränsfall utgör t. ex. det civila flyget, så som det genom luftfartsfonden kommer in i utgiftssammanhangen. Den på senare tid förda debatten kring finansieringen av flygplatserna genom passageraravgifter har ur denna synvinkel tagit sig något oväntade uttryck. Vill man uppnå en så effektiv allokering av samhällsresurserna som möjligt och upprätthålla konkurrens mellan olika transportmedel, bör man inte ha något emot flygplatsavgifterna. Tvärtom synes — från sådana utgångspunkter — avgifterna vara ett lämpligt finansieringssätt, och man bör vara angelägen om att de tas ut i hela den utsträckning som behövs för att täcka flygplatsernas kostnader. Men givetvis kan man — med hänvisning till t. ex. sociala eller militärpolitiska skäl — plädera för att statsmakterna genom särskilda anslag subventionerar vissa flyglinjer (på samma sätt som man subventionerar vissa sträckor av våra järnvägar).

Samma synpunkter i fråga om finansiering kan läggas på flera andra offentliga verksamhetsgrenar, där man arbetar under betingelser som medger ett större eller mindre inslag av vanlig marknadsfinansiering. Vi har t. ex. olika provningsanstalter, patent- och registreringsverket, lotsverket, lantmäteriet etc. Förutsättningen för att man i sådana fall skall kunna ha en avgiftsfinansiering är att man i någon mån kan bestämma och särskilja vilka individer, grupper eller företag som har nytta och intresse av ifrågavarande tjänster samt att man utan större svårigheter kan ordna betalningssättet så att just dessa konsumenter belastas.

Fyrväsendet utgör i detta sammanhang en bra illustration, eftersom det ofta anförs som typexempel på en offentlig tjänst. Denna tjänst är odelbar i den meningen att alla — utan att begränsa någon annan medborgares nyttjande — kan vägledas av fyrskenet; fyren kan inte heller avskärmas så att den lyser endast för dem som betalt för fyrtjänsterna. Dessa förhållanden motiverar en gemensam finansiering genom skatter. Samtidigt är det emellertid uppenbart att det endast är de sjöfarande bland medborgarna som drar direkt nytta av fyren och det måste därför vara en fördel från allokeringssynpunkt, om man kan isolera den gemensamma finansieringen till denna grupp. Kostnaderna för fyrarna görs därigenom med goda motiv till en produktionskostnad för sjöfarten, en kostnad som denna näring får söka täcka på sedvanligt sätt hos sina konsumenter. Sedan återstår naturligtvis att åstadkomma en riktig fördel-

ning av skattebördan bland de sjöfarande, något som ej skall behandlas här.

Liknande resonemang kan tillämpas på vägutgifterna. Läger man samman kostnaderna för vägar och för andra verksamhetsgrenar av liknande slag, finner man emellertid att det endast är för en begränsad del av den statliga driftbudgeten som sådana intresse- och nyttsynpunkter med framgång skulle kunna tillämpas. De avgifter och automobilskatter som för närvarande tas in från dessa områden utgör nämligen endast mellan 10 och 15 procent av driftbudgeten.

Jag behandlar dessa aspekter så utförligt eftersom jag skulle vilja driva resonemanget ännu litet längre. Under 60- och 70-talen kommer avvägningen mellan avgifter och skattefinansiering på flera expanderande och viktiga områden — t. ex. inom vård- och skolsektorerna — att anmäla sig som en betydelsefull och i viss mån ny fråga. En orsak till detta är att socialförsäkringarna byggts ut och fått en generell utformning, dvs. fungerar utan inkomstprövningar. Den ökande rörligheten över nationsgränserna kommer att få en liknande effekt.

Aldringsvårdens finansiering

Folkpensioner och ålderdomshem utgör lämpliga exempel för mitt resonemang. När man i slutet av 1940-talet höjde folkpensionen väsentligt, infördes ett avgiftssystem på ålderdomshemmen så att en folkpensionär måste lämna huvudparten av sin pension till hemmet. Motiven för denna åtgärd är så uppenbara att de inte närmare behöver beröras. Samma fråga har aktualiserats för vården på sinnessjukhus; man har påtalat det mindre tillfredsställande i att en del patienter med folkpension under vårdtiden genom sin pension kunnat samla ihop ganska stora belopp som sedan genom arv tillfallit släktingar. Med ökade grund- och ATP-pensioner måste sådana problem bli allt mer brännande.

Ett annat problem i samband med de höjda pensionerna och införandet av vårdavgifter på ålderdomshemmen berör valfriheten. De höjda pensionerna innebär i och för sig att åldringarna får större möjligheter att köpa de varor och tjänster de behöver. Men när denna höjning av olika skäl förenas med en "prisstegring" på ålderdomshemmens tjänster, skapas en verklig valsituation för åldringarna.

Utvecklingen av antalet vårdade på ålderdomshemmen under det senaste decenniet antyder att många pensionärer i denna nya situation föredragit andra alternativ än ålderdomshemmen för sin vård och sin försörjning.

Vilka andra alternativ har då pensionärerna sökt sig till? — Man vågar kanske gissa att de genom förändringarna fått såväl en möjlighet som ett incitament till att — kanske med viss hjälp från släktingar och grannar, eller genom ökad tillgång på smärre tjänster (t. ex. en bättre bostad) — försöka klara sig på egen hand något längre än tidigare.

Är nu utvecklingen på åldringsvårdens område ett specialfall, eller återfinns samma problem och tendenser på andra områden? — Troligt är att samma problem dyker upp på det ena vårdområdet efter det andra. En orsak till detta är att ett planerings- och avvägningsproblem uppstår inom det offentliga vårdområdet. Mellan ålderdomshem, kronikervård, sinnessjukhus och kroppssjukhus finns ju i många fall substitutionsmöjligheter. Hur skall man kunna uppnå en lämplig avvägning i utbyggnaden av olika anstalter och en riktig styrning av patientströmmarna om man tillämpar helt olika avgifts- eller finansieringssystem?

Man kan då genast konstatera följande: Det är svårt att tänka sig att på t. ex. kroppssjukhusen införa en vårdavgift som motsvarar reduktionen av folkpensionen på ålderdomshemmen. Man kan ju inte gärna på kroppssjukhusen ta avgifter av pensionärer och ge gratis vård åt patienter i yrkesverksam ålder. Nu står vi där med rättviseproblemet — arvsproblemet. Svårigheten består i en motsättning mellan två olika sätt att lösa inkomstfördelningsproblemet: Skall det göras genom generella, förhållandevis höga, kontanta och fritt disponibla bidrag, vilka får tas i anspråk för att betala olika tjänster? Eller skall det ske genom fri vård eller andra tjänster?

Förutom nys berörda förhållanden, som i framtiden kan tänkas medverka till en omprövning av avvägningen mellan dessa två former, kan nämnas ytterligare två faktorer. För det första: Om man lämnar vissa tjänster gratis, kan detta medföra en från allokeringssynpunkt mindre lycklig diskriminering av andra tjänster, som utgör möjliga substitut. Detta är väl fallet med tjänster som utförs i hemmet. Att vårda sjuka åldringar och barn i hemmet brukar bli mycket dyrbart för den enskilde, vilket säkerligen bidragit till att utöka köerna vid olika vårdanstalter. — Visserligen har man i en del extremfall försökt eliminera sådana

diskriminerande verkningar — landstingen ger t. ex. i viss utsträckning bidrag till vård i hemmet. Men problemet har fortfarande många svårösta sidor.

För det andra: Sjukförsäkringens ställning i dessa sammanhang måste beaktas. Problemet att samordna skatter (till stat och landsting) och försäkringsavgifter, bestämmelser för när och hur förmånerna skall utgå, samt avvägningen av vårdavgifternas storlek och i vad mån dessa skall bestridas av sjukkassan eller av den enskilde, är av så komplicerad karaktär att det här inte närmare skall behandlas.

Som ett exempel på de invecklade betalnings- och finansieringsförhållandena på detta område vill jag därvid nämna en speciell och än så länge mindre betydelsefull fråga. Den gäller finansieringen av den vårdersättning som en försäkrad kan erhålla vid sjukdom utomlands. Vederbörande får nämligen då bidrag från sjukkassan för att bestrida utgifterna för sjukhusvård.

Enkelt uttryckt kan landstingsskatten betraktas som en avgift för vår grundsjukförsäkring. Den vanliga sjukförsäkringen har uppgifter som delvis ligger utanför, delvis sammanfaller med grundförsäkringens. Uppgifterna sammanfaller t. ex. vid sjukdom i utlandet liksom då vårdavgifter vid sjukhusen uttas eller kan bli aktuella. Följden av sådan överlappning är att betalningsströmmarna mellan stat, sjukkassa och sjukhus blir ytterst komplicerade — statsbidraget till sjukkassorna bidrar till att finansiera landstingssjukhusens utgifter — samtidigt är de mycket viktiga från allokerings- och rättvisesynpunkter. Det kan därför vara skäl att uppmärksamma hithörande problem — speciellt om man tror att ett ändrat finansieringssätt för försäkringarna skulle kunna ge en på lång sikt tillfredsställande lösning.

Utbildningens finansiering

Den internationella aspekten kan läggas på flera sociala områden och på viktiga delar av undervisningsväsendet. Utvecklingen mot ett ökat internationellt samarbete och utbyte är sålunda en omständighet, som inte får förbises vid utformningen av de principer efter vilka de offentliga tjänsterna tillhandahålls och finansieras. En större internationell rörlighet av arbetskraft och kapital kommer säkerligen att skapa ett ökat behov av generellt gällande regler för sociala förmåner, undervis-

ning, sjukvård etc. Finansieringen av dessa tjänster måste få en utformning som är anpassad efter de nya förhållandena, inte minst med hänsyn till frågan om vilket mål man vill sätta upp för inkomstbildningen och inkomstfördelningen. Ett förenklat exempel kan här illustrera problemet att vid ökad internationell rörlighet samordna önskemålen om viss inkomstfördelning med en lämplig finansieringsform för berörda delar av den offentliga verksamheten.

Från inkomstfördelningssynpunkt kan man t. ex. tänkas vilja öka stipendierna för högre studier, låt oss säga för blivande ingenjörer. Detta kan få en sänkande effekt på lönerna för denna arbetskraft, utan att dock den behållna livslönen därvid behöver förändras. Råder samtidigt stor efterfrågan på ingenjörer i andra länder, som inte tillämpar stipendiefinansiering av högre studier, så att lönerna för den utbildade personalen där ligger högre, kan en utvandring av ingenjörer till dessa länder bli följden. Antar man att dessa ingenjörer återvänder till Sverige vid pensionsåldern, resulterar de ökade stipendierna sent omsider i en större spridning av inkomsterna i stället för den jämnare inkomstfördelning man egentligen eftersträvar.

Beträffande de högre studierna kan tilläggas att stipendiefrågan även från allokeringssynpunkt tilldrar sig ett stort intresse. En omfattande stipendiefinansiering av universitetsstudierna innebär en subventionering av de företag som använder denna sorts arbetskraft. Om tillströmningen till utbildningsanstalterna ökar — stimulerad av stipendieringen — samtidigt som efterfrågan på personal med högre utbildning ökar ännu kraftigare, kan vi få en marknadssituation där balans måhända aldrig riktigt uppnås. Vi får alltså en situation liknande den som råder på bostadsmarknaden. ”Vi kan inte bygga i kapp bostadsbristen”, brukar man säga. Likaså kan man i utbildningsfallet säga att det är omöjligt att genom ökade utexamineringar häva bristen på personal med högre utbildning.

60- och 70-talens skattepolitik

Vi har hittills diskuterat olika utgiftsposter och deras finansiering, medan de ”vanliga” skattefrågorna berörts ganska flyktigt. I vidare skattepolitisk mening blir emellertid problem av denna art av stor betydelse under 60- och 70-talen. Detta gäller särskilt för de allra närmaste åren,

då skatteberedningens arbetsresultat kan väntas stå i centrum för diskussionen. Det ovan sagda antyder också att skatteberedningen — med de avgränsningar för dess arbete som gäller — inte kommer att presentera några mera varaktiga lösningar för vissa områden av skattefältet.

I provokativt syfte, och som ett diskussionsinlägg, skall jag mot bakgrund av vad som tidigare sagts försöka förutsäga resultatet av skatteberedningens arbete.

Det är närmast på två områden man kan vänta att skatteberedningens ställningstaganden blir av betydelse på längre sikt. Det ena är ifråga om den indirekta beskattningen, den eventuella omläggningen till mervärdeskatt e. d. Det andra är principfrågan om folkpensionsavgifternas och möjligen andra försäkringsavgifters inbakande i företagens ATP-avgifter. Den sistnämnda frågan sammanhänger i någon mån med principerna för den ordinarie företagsbeskattningen.

Om detta blir resultatet av beredningens arbete, kommer vår skattelagstiftning att ändras på stora och betydelsefulla områden. De ovan framförda farhågorna att vissa områden i denna omgång inte får sin slutgiltiga utformning blir mot den bakgrunden av mindre betydelse.

Innan vi behandlar den del av utredningsresultatet som sannolikt inte blir bestående, bör kanske ett särfall nämnas. Det principiella ställningstagandet till en utvidgad ATP — oberoende av i vilken riktning beslutet går — kommer troligen att bli bestående en lång tid framöver. Däremot kommer den praktiska utformningen av systemet — om det blir ett tillstyrkande — att kräva mycken finslipning innan man når fram till ett — från såväl incitaments- som rättvisesynpunkt — friktionsfritt fungerande system.

Förmodligen kommer hela området för den direkta beskattningen av fysiska personer — ortsavdragen, skillnaden i skatteskalornas utformning för gifta och ogifta, progressionen samt förvärvsavdragen för husrur — att få en kortsiktig lösning. Denna pessimistiska bedömning motiveras av de ovannämnda allmänna aspekterna på rättvise- och allokeringsproblemen. En synpunkt har därvid varit att inkomst- och utgifts- sidan i den slutliga budgeten inte kan ses isolerade, om man vill nå en riktig avvägning i dessa hänseenden.

Av skäl, som tidigare berörts, håller jag för troligt att rättvise- och effektivitetsskäl kommer att aktualisera en prövning av de former och de villkor under vilka offentlig service ges åt den enskilde. En sådan om-

prövning kan inte gärna göras utan att man samtidigt beaktar den direkta beskattningens utformning för den enskilde. — Detta kan exemplifieras med ett detaljproblem som gäller beskattningen av fysiska personer: Skulle den statliga hyrespolitiken i en framtid komma att förändras så att utgifterna för subventioner till flerfamiljshus beskärs, måste man samtidigt även ompröva beskattningsförhållandena för villor eller egna hem. Om en sådan samtidig omprövning *inte* skedde, skulle man ju starkt förändra konkurrensförhållandena mellan dessa två olika sätt att bo.

Innebär redan den nuvarande progressiva beskattningen till viss del en finansiering av studiekostnaderna enligt intresseprincipen?

Detta skulle i så fall bero på att det hittills företrädesvis varit personer i inkomstskatteskalans övre del som på statens bekostnad fått högre utbildning. Man kan av denna anledning inte samtidigt ha både en starkt progressiv inkomstbeskattning och en finansiering av den högre utbildningen med särskilda avgifter enligt intresseprincipen. Vill man följa den senare principen, måste inkomstbeskattningen göras proportionell i de för löntagare aktuella inkomstklasserna.

Är en sådan ordning eftersträfvansvärd?

En finansiering av den högre utbildningen enligt intresseprincipen skulle ju visserligen kunna förhindra att den högre utbildningen utsträcktes längre än som var ekonomiskt motiverat med hänsyn till den mer kvalificerade arbetskraftens högre produktivitet. Men eftersom hela den ekonomiska utvecklingen är så beroende av utbildningen och eftersom hela samhället — inte bara personer med högre utbildning och de företag som anställer dessa — drar nytta av utbildningens resultat, ansågs intresseteorins målsättning vara alltför begränsad och därmed knappast förenlig med samhällets intresse. Man ansåg, med andra ord, att på den högre utbildningens område gör sig "external economies" gällande i så hög grad att det inte finns förutsättningar för ett "intresseresonemang" i fråga om finansieringen av kostnaderna.

Penninginkomst och naturainkomst — svårlösta problem vid inkomstbeskattning

Naturalindkomst

AV MOGENS EGGERT MØLLER

Risikoen ved skatteretlige foredrag er, at de enten bliver politisk følelsesbetonede eller videnskabeligt ubegribelige.

Professor Mutén og jeg har aftalt den arbejdsdeling, at jeg koncentrerer mig om den principbelastede baggrund og teoretiske problematik, og at han koncentrerer sig om gældende svensk ret og i Sverige fremsatte forslag. Det er indlysende, at vi begge til tider må gå ind på den andens område.

Emnet naturalindkomst er af største praktiske og teoretiske interesse

Praktisk interesse har emnet, fordi det drejer sig om milliarder af kr. hvert år, og fordi det er belastet med stedse stigende ligningsvanskeligheder. Teoretisk interesse har emnet, fordi det aktualiserer dels centrale dels særdeles komplicerede problemstillinger.

Det kan synes som et paradoks, at emnet naturalindkomst m. v. er ved at få stigende interesse — ved at blive mere og mere betydningsfuldt.

Ellers lærer man jo, at udviklingen går fra natural husholdningsøkonomi til urban pengeøkonomi. Jag må derfor nærmere forklare og forsvare den påstand, at emnet har stigende interesse.

Hvorfor er emnet fortsat aktuelt?

I For det første skal jeg da bemærke, at jeg med vilje har *udvidet emnet* fra natural husholdning i snæver betydning (typisk landbrug) til også at omfatte de hjemmearbejdende hustruer, naturalydelse fra arbejdsgiverne herunder godtgørelser, afgrænsningen: driftsomkostninger — privatforbrug, kort sagt naturalydelse i videste forstand.

Dermed har jeg tilpasset mig udviklingen og flyttet tyngdepunktet fra den agrare til den urbane økonomi, samtidig som problemerne dog har bevaret deres principielle identitet såvel m. h. t. hvilke naturalydelser der skal beskattes som hvordan de i bekræftende fald skal vurderes.

Det hidtil sagte indikerer kun, at problemet har *bevaret sin aktualitet*. Det underbygger ikke påstanden, at problemet er blevet sværere og større. Dette skal jeg derfor nu forsøge at belyse.

2 Naturalindkomst i enhver betydning er blevet kaldt indkomstkattens *Achilleshæl* — eller det sårbare punkt, gennem hvilket hele indkomstkattesystemet kan blive forgiftet.

Lad mig bruge et andet billede, som jeg har fra den tidligere danske finans- og statsminister Viggo Kampmann.

I et foredrag på Handelshøjskolen i København udtalte han følgende:

Det er med indkomstkatten som med et sæt tøj. Når personen vokser og bliver for stor, afsløres tøjets svage punkter. Det tidligere smukke sætt tøj revner nu her og der og bliver aldeles forfærdeligt at skue. Med den *stigende overbelastning* af indkomstkatten bliver dens mangler mere og mere åbenbare.

Tidligere talte man om indkomstkatten som "Königin der Steuern." For 100 år siden ansås indkomstkatten som det store demokratiske fremskridt. Senere har man talt om indkomstkatten som "Neidsteuer" (misundesskatten), og nu taler man som nævnt om indkomstkatten som den overbelastede og misbrugte skatteform.

Statsminister Kampmanns konklusion var den, at indkomstkatten burde aflastes ikke alene således, at den fremtidige skatteekspansion faldt på de direkte skatter, men endog således at en del av den aktuelle skattebelastning flyttedes fra indkomstkatten til de indirekte skatter. Denne ministrielle indstilling har allerede vist sig i den nyeste danske lovgivning, der er præget af proportionalisering d. v. s. afsvækkelse af progressionen.

3 Overbelastningen af indkomstbeskatningen giver nogen forklaring på problemets stigende tyngde, men der findes andre forklaringer på svagheder, som ikke helt og aldeles kan afhjælpes ved en aflastning af indkomstkatten.

Ved udviklingen fra den agrare økonomi til den urbane økonomi bliver ligningsmyndighederne tvunget fra det konkrete lokale skøn til den abstrakte rigsomfattende skabelon-skøn. Og det er en meget smertelig og ulykkelig udvikling, som angriber indkomstskattens livsnerve: retfærdigheds- og skatteevnekravet.

At belyse denne problemstilling explicit vil lede til den videnskabelige ubegribelighed, som jeg har lovet at vogte mig for i dag.

Med dette forbehold skal jeg dog forsøge mig med nogle antydninger.

4 indkomstbegreber

Først skal jeg omtale 4 indkomstbegreber og dernæst skal jeg berøre retfærdigheden eller skatteevnen i historisk perspektiv.

▶ Det klassiske indkomstbegreb, det såkaldte kildeindkomstbegreb angiver indkomst som det regelmæssige periodiske produkt fra en varig erhvervskilde.

▶ Det andet og bredere indkomstbegreb, det såkaldte Schanzske indkomstbegreb angiver indkomst som nettoformuetilvækst og inkluderer således kapitalvinding og -tab.

Den væsentligste forskel mellem de to nævnte indkomstbegreber er altså denne, at det Schanzske indkomstbegreb i modsætning til kildeindkomstbegrebet medregner aperiodiske indtægter og udgifter.

▶ Det tredje indkomstbegreb angiver indkomst=forbrug. Opsparing medregnes således ikke som indkomst, hvorimod kapitalforbrug betragtes som indkomstrealisation.

Alle de tre nævnte indkomstbegreber tager hvert sit standpunkt til periodeproblemet.

Alle tre indkomstbegreber konkurrerer om at være bedste udtryk for skatteevnen, men hjælper os ikke langt m. h. t. naturalindkomst. Her må vi rette opmærksomheden mod noget andet end periodeproblemet.

▶ Vi må se på indkomsten som udtryk for *levestandarden*. Dette fjerde såkaldte levestandardindkomstbegreb vil jeg anse som det historisk oprindelige og fortsat mest korrekte udtryk for skatteevnen.

Når jeg har nævnt de andre 3, er det imidlertid ikke blot for at give det fjerde perspektiv, men også fordi de førstnævnte 3 har betydning for

forståelsen og for tolkningen af gældende ret. Vi befinder os nemlig i en udvikling fra det smalle kildeindkomstbegreb til det bredere formue-tilvækstbegreb samtidig med, at der tages stigende hensyn til at beskatte opsparing skånsomt. Det er muligt, at nævnte udvikling af det skatteretlige indkomstbegreb også vil få indflydelse på levestandardindkomstbegrebets nærmere udformning, således at den beskyttede private sfære også bliver mindre på dette område.

Levestandardindkomstbegrebet kaldes også det *psykiske* indkomstbegreb. Opfattet ekstremt skal det måle den totale individuelle behovstilfredsstillelse, hvilket naturligvis er umuligt. Man går da over til at måle levestandarden ved visse ydre positive og negative velstandstegn.

Skatteevneskatter

Ved indkomstskattens tilblivelse omkring århundredeskiftet havde man i mange lande visse forløbere til indkomstskatten, nemlig de såkaldte skatteevneskatter.

Lokale ligningsmænd med grundigt personalkendskab i små samfund anslog da intuitivt den enkelte velkendte borgers skatteevne. Borgerne valgte blandt deres midte repræsentanter til ligningskommission. Og disse borgere udøvede et konkret livsnært skøn, som deres medborgere havde tillid til, fordi baggrunden for intuitionen og selve lokalkendskabet var fælles for alle.

Forsker man i de gamle skatteformer, opdager man gang på gang, at alle — politikere som jurister — anså, at retssikkerheden var betrygget derigennem, at demokratiske valgte borgere udøvede et skøn over noget som alle på egnen kendte til. Dette var *face to face gruppens ideologi*. Hele systemet byggede på det, sociologerne langt senere har kaldt smågruppe- eller primærgruppeteori.

Tilliden til de lokalvalgte lokalskøn over skatteevnen blev retfærdighedsforestillingens inderste kerne. Hvilke ydre kendetegn på velstand, man valgte, var mindre væsentligt end netop tilliden til *bestemte persons dømmekraft*. Typisk for tiden og for intuitionens udøvelse var dog dette, at ligningskommissionen tog hensyn såvel til indkomst som formue, reelle (alltså ikke formelle) forsørgerbyrder, tilfældige ulykker som brand og tyveri, sygdom, dødsfald og meget mere.

Gennem intuitionen, der var afhængig af tradition og konvention på

stedet og gennem det umiddelbare lokale demokratis tilidsskabende effekt lykkedes det på een gang at tilfredsstille det emotionelt betonedede retfærdighedskrav og samtidig at løse et intellektuelt set næsten uløseligt problem, nemlig at nå til et mål, et over den *relative* levestandard eller skatteevne, hvor det *relative* de pågældende borgere imellem just var det afgørende.

Disse ligningskommissioner, som indkomstskattereformerne ved århundredeskiftet overtog, lever stadig i Sverige og Danmark, men som anakronistiske rudimenter.

Udviklingen de sidste 60 år fra agrarsamfund til urbant samfund har samtidig været en udvikling fra face to face grupper eller primærgrupper til kontaktløse sekundærgrupper med meget lille lokalt personkendskab. Fundamenterne for de lokale skøn: tilliden og den konkrete viden er gradvis forsvundet.

Tjenestemænd i form af ligningsassistenter og lignende overtager mere og mere af arbejdet i byerne — og kravet om retfærdighed bliver nu et krav om detaljerede normer og regler, så at "lige behandles lige" som det så klogt og — tilgiv mig — tomt genlyder i de politiske korridorer.

Typicerings- eller differentierings- eller abstraktionsprocessen kommer i gang og dermed opstår de intellektuelle problemer og vanskeligheder, som endnu ikke er løst, og som måske aldrig bliver løst på helt tilfredsstillende måde.

To fundamentale hensyn står her overfor hinanden. *Det ene* hensyn kræver, at ligningsmyndighederne skal have et så fuldstændigt indtryk og opfattelse af skattepligtiges levestandard eller skatteevne som muligt. *Det andet* hensyn kræver, at reglerne skal kunne praktiseres, anvendes i millioner af selvangivelser.

Det første hensyn stiller krav om et forfinet net af komplicerede regler. Det andet hensyn stiller krav om primitive skabelonregler.

Hvad er da naturalfordele?

For at belyse vanskelighederne skal jeg referere et fra den internationale skattelitteratur velkendt eksempel, det såkaldte "*Flügeladjutanteksempel*".

Den preussiske konges personlige adjutant sammenlignes med adjutanten på kasernen eller ved fronten.

Kongens adjutant får udsøgt mad og drikke ved taflet. Han bor ekstravagant i kongens slot, deltager i kongens fornøjelser i teater, på jagt, på rejser, kort sagt adjutanten har en fyrstelig levestandard, men hans kontante løn er ikke større end kaserne-adjutants, hvis natural-"indkomst" i øvrigt er beskeden. Hvordan skal man nu vurdere den kongelige adjutants skattepligtige indkomst, når man tilføjer, at han betragter alt dette fyrstelige "Wein, Weib und Gesang" som "eine lästige Amtspflicht".

Professor Kleinwächter, som har indført dette eksempel i den internationale litteratur i sin bog "Das Einkommen und seine Verteilung" fra 1896, tager den konsekvens at fraråde indkomsten som skatteretligt beregningsgrundlag. En dansk videnskabsmand, Professor David, indtog i sin afhandling om det psykiske indkomstbegreb fra 1830 et lignende standpunkt.

Ved at erstatte Kleinwächters Flügeladjutanteksempel med en forretningsmand, der gennem repræsentationskonto, reklamekonto o. l. ønsker skattefri eller skattebillige naturalfordele, kommer vi på højde med udviklingen i praksis.

Hvad er da naturalfordele og hvorfor er de så vanskelige at vurdere? Naturalfordele er navnlig:

- fast ejendom
- løsøre
- bruksnyttan af fast ejendom og løsøre
- tjenesteydelser
- prestige

Hvorfor er disse fordele så svære at behandle? Herpå findes tre svar:

For det første er det svært at afgøre, hvilke fordele der skal medregnes til indkomsten. Jeg behøver blot at nævne tjenesteydelser til egen fordel i eller udenfor næringen såsom juristens advokatvirksomhed for eget behov eller såsom hjemmehustruens indsats i hjemmet, arbejde i haven, bygning af eget hus eller sommerhus etc. Alle de nævnte eksempler bidrager til levestandarden. Brug af andens ejendom f. ex. bil og sommerhus giver også store vanskeligheder.

For det andet er det svært at vurdere naturalfordelene i penge. Jeg behøver blot at nævne brug af arbejdsgiverens bil og alle de såkaldte "trivselførmåner" på arbejdspladsen. I forbindelse med vurderingsvanskelighederne bør nævnes kontrolvanskelighederne.

For det tredje er det svært at afgøre om en naturaludgift skal være privatforbrug eller driftsomkostning. Repræsentation og rejser er de klassiske eksempler herpå.

Kildeindkomstkriterierne kan bidrage til at afgøre, hvad der skal medregnes som indkomst, og hvad der skal betragtes som tilhørende den private sfære eller hobby-betonet virksomhed. Kildeindkomstbegrebets hovedkriterium: den regelbundne periodiske afkastning fra varig erhvervskilde er nok i overensstemmelse med visse folkelige opfattelser, men er til gengæld meget vagt og til dels cirkulært. Problemet er jo fortsat hvad det i økonomisk og retlig henseende skal betragtes som erhvervsvirksomhed. Hvad er f. ex. en hjemmehustrus næring? Ingenting, siger loven.

Når det er svært at vurdere evt. naturalfordele i penge, hænger det sammen med naturalfordelens vekslende forbrugslikviditet. Forbrug af egne produkter vurderes efter stedets pris. Brug af arbejdsgiverens bil vurderes efter "riksskattenämndens besvärliga anvisning" herom. Andre naturalfordele vurderes efter en analyse af, hvor meget den skattepligtige ville være parat til at betale i den pågældende indkomstklasse for at få netop den naturalfordel, om han overhovedet ville købe. Ex: Idrætsmandens konkurrencepræmier.

Endelig skal nævnes, at afgrænsningen driftsomkostninger—privatforbrug er en af de besværligste i skatteretten. En nærmere redegørelse vil kræve et foredrag for sig.

Blot skal det antydes, at der arbejdes med vage retslige standarder såsom nødvendigheds- og normal-kriterier, og at der i de fleste lande udbygges komplicerede præsumptionssystemer i form af skabeloniseringer af vekslende styrke.

Beskattningen av penninginkomst och naturainkomst

AV LEIF MUTÉN

Motsättningen mellan förenklingssträvanden och önskemål om rättvisa är för den svenske skattelagstiftaren liksom skattelagstiftarna i andra länder ett svårlost problem. Lagstiftningen måste vara så utformad att det som gemene man uppfattar som väsentligt för skatteförmågan faktiskt beaktas, och att det som framstår som lika inte behandlas olika i skattehänseende. Men dessutom vill man komma fram till en sådan förenkling att myndigheterna kan koncentrera sig på väsentliga uppgifter i stället för att ägna sig åt millimeterrättvisa. Samtidigt kan den enskilde medborgaren därigenom skonas från sådana krav på detaljredovisning som gör honom irriterad och i värsta fall framställer systemet i löjlig dager.

Denna motsättning mellan strävandena efter förenkling resp. rättvisa — vilket bl. a. måste kräva en effektiv kontroll — blir särskilt aktuell i fråga om naturaförmåner. Strävandena att få skattesystemet mera strömlinjeformat och mindre irriterande har gått hand i hand med lika välmotiverade ansträngningar att komma åt missbruk.

Oförytterliga förmåner

I vår rätt kan vi beträffande inkomst av tjänst notera en viktig skiljelinje mellan förytterliga förmåner och sådana som inte kan bytas mot pengar. Beträffande en förytterlig förmån kan alltid en beskattning motiveras med att den som åtnjutit förmånen genom att han valt den i stället för pengarna visat sig värdera den åtminstone till det belopp, varifrån han avstått genom att inte ta kontantalternativet.¹

¹ Det finns dock undantag. Riksskattenämnden bör ha en blomma för att den beträffande guldklockor till jubilerande anställda i Göteborg frångick den gällande principen och gjorde klockorna skattefria, fastän de kunde bytas mot pengar; det hade ju annars varit synd om dem som inte skulle ha haft råd att ta emot den vackra minnesgåvan. Vi kan räkna med att andra myndigheter kommer att visa lika gott förstånd i liknande fall. Men själva huvudregeln måste ändå hållas klar.

Betydligt besvärligare är frågan om behandlingen av oförytterliga förmåner och den därmed sammanhängande frågan om hur man skall behandla en förmån, vars marknadsvärde betydligt överstiger de pengar man skulle kunna byta den mot. Låter vi en person välja mellan en personlig jorden-runt-resa och 100 kronor kontant, kan ju inte resans värde mätas enbart med de 100 kronorna. Vad som är intressant är i stället det mervärde jorden-runt-resan har därutöver. Detta värde motsvarar en oförytterlig förmån.

Beräffande oförytterliga förmåner har vi en tämligen fast praxisregel, som säger att ingen skall beskattas för ett högre värde på en sådan förmån än vad som motsvarat vad han eljest för egna pengar hade skaffat sig, om han inte haft förmånen. Man kan tycka att detta strider mot lagens ord om att naturaförmåner skall värderas efter ortens pris. Men detta stadgande, i 42 § köplagen, gäller naturaförmåner bara i den omfattning de kan anses motsvara inkomst. Frågan om i vad mån de är att betrakta som inkomst får vi lösa för sig.

Några belysande rättsfall från 40-talet ställer mot varandra en telekommissaries och en landstelefonists fria telefoner. Telekommissarien befann sig i en inkomstklass, i vilken telefoninnehav kunde anses naturligt. Hans påståenden att han gjort allt för att slippa apparaten vann ingen tilltro. Telefonisten däremot låg i en löneklass, som inte kunde grunda visshet att hon för egna pengar skulle hållit sig med telefon. Hennes förmån blev därför skattefri.

Hur långt kan man nu använda det här kriteriet? — I vissa fall kan man gå långt under marknadspriset. Ett exempel är butiksbiträdet, som vann en Hawaii-resa. En sådan hade hon näppeligen kunnat eller velat göra för egna pengar. Men hon motsatte sig inte och hade knappast kunnat motsätta sig att resans värde togs upp till ett belopp motsvarande vad hon inbesparat i levnadskostnader hemma genom den bortovaro som resan medförde.

Kan oförytterliga förmåner skiljas från förytterliga?

Läget blir ett annat om man kan diskutera huruvida förmånen i realiteten varit oförytterlig. (Det kan t. ex. vara fråga om ett samspel mellan anställd och arbetsgivare. Kan den anställde påverka de villkor arbetsgivaren sätter, kommer skattemyndighetens bedömning att försvåras.)

Den princip om behandling av oförytterlig förmån som ovan refererats är inte lika klart tillämplig, om arbetsgivare och anställd i samråd bytt ut en förbättrad penninglön mot naturaförmåner. De kan inte gentemot skattemyndigheterna göra gällande att anställningsavtalet föreskriver att den anställda skall bo i den och den direktörsvillan, skall rekreera sig på andra sidan jordklotet, skall hålla sig med representativa tjänare, skall åka Cadillac till arbetet i stället för spårvagn osv. Detta slag av missbruk är kanske inte så vanligt här i landet men anses vara ett icke ringa problem i USA, där man ivrigt diskuterar dessa "fringe benefits", dvs. förmåner på gränsen mellan lön och tjänsteförpliktelse.

Skattemyndigheten tvingas här i princip till en praktiskt omöjlig bedömning av situationen. Frågan är då om vi kan finna schabloner som löser missbruksproblemen utan att skapa orimliga tekniska svårigheter.

En väg är att försöka att låta vissa typer av förmåner förbli fria och i stället koncentrera sig på några få grupper av särskilt iögonfallande naturaförmåner i tjänst. För att exemplifiera den fria gruppen kan man nämna resor i tjänsten. Det är klart att utlandsresor kan vara av värde, inte minst om man får ta hustru och barn med sig. Men får de å andra sidan den karaktär, som t. ex. diplomaternas resor har, kan de snarast ses som en nackdel. Ett annat exempel: Hur skall en musikrecensent som går på konserter skattemässigt behandlas. Vi vet att han skulle ha gått på åtskilliga sådana, även om han inte haft kritikeruppgifter. I princip är det kanske en förmån att han nu får gå gratis på konserter, som han skulle varit villig att betala höga biljettpriser för. Men i praktiken kan vi inte skilja mellan de konserter han är road av och dem han går till av plikt. Vi måste inränga alla i den senare kategorien — hur avundad kritikern än är av andra musikälskare. Ett tredje exempel utgör representationsätarna. I rimlig omfattning är det ett nöje att gå på krog. Men vi vet att många av dem som gör det gärna skulle byta detta liv mot köttbullar och ett glas mjölk hemma i köket. Inte heller här kan en objektiv bedömning göras. Representationsätandet har varit föremål för åtskilligt fiskalt intresse — bl. a. har man försökt beskatta värdet av den representerades kuvert som en förmån för honom, men dessa ansatser har avvärjts.

Vad man däremot vill beskatta enligt denna metod är sådana väsentliga ting som t. ex. fri bil och fri bostad. Man beskattar också mera ovanliga naturaförmåner som inkomst av tjänst, särskilt i de fall där förmå-

nen inte är att betrakta som en företeelse vid sidan om den normala inkomsten utan klart har karaktären av vederlag för en utförd prestation. Om t. ex. en radiotjänsteman skickas ut på reportageresa, är det ingen som kommer på tanken att beskatta honom för värdet av det eventuella nöjet att göra den. Men om radion — det hände häromåret — skickar ut en lekman, som vunnit en tävling, för att göra reportage på andra sidan jordklotet, vet vi att reportaget är en bisak och resan i själva verket ett pris för tävlingsinsatsen. Vi kan då tillämpa andra skatterättsliga regler, oavsett vad dessa sedan må leda till i det individuella fallet.

En fråga i samband med beskattningen av förmåner är denna: Vilken likviditet motsvarar de? Vi beskattar ogärna naturaförmåner så att de gynnade inte blir i stånd att utnyttja förmånerna. Detta ligger bl. a. bakom den milda praxis som gäller för idrottspriser. Man vet att idrottsmännen ofta inte har så mycket kontanter, och man vill i det längsta undvika att tvinga dem att sälja sina priser in natura.

Men ett problem är hur man skall tillämpa dessa principer i ett fall där en skattskyldig har försetts med en så omfattande samling naturaförmåner att han har praktiskt taget hela sin livsföring garanterad på en hög nivå, samtidigt som hans kontantinkomst är uppenbart otillräcklig för att klara av en skatt som skulle drabba det faktiska värdet av naturaförmånerna. En skattskyldig i det läget skulle, med åberopande av förmånernas oförbytterlighet, kunna göra gällande att deras skattevärde borde utmätas med hänsyn till hans låga kontantlönestandard. Förmodligen skulle skattemyndigheten här vara beredd att tvinga fram en annan typ av anställningsavtal, så att firman ger den anställde mera i pengar och mindre in natura för att därigenom säkra tillräcklig likviditet för skattebetalningen.

I dessa liksom i många andra fall måste vi förlita oss på en viss disciplin bland de skattskyldiga. Så länge man inte låter förmånerna spela den övervägande rollen för den anställdes ekonomi, kommer skattemyndigheterna inte heller att utforma någon fast princip med strängare bestämmelser. Får vi många anställningskontrakt av "missbrukstyp", kommer dock den nuvarande regeln säkert att genombrytas.

Tyvärr måste vi i praktiken konstatera att rättstillämpningen är otillfredsställande ojämn på en viktig punkt. Det föreligger en faktisk skillnad i behandlingen av å ena sidan konsumtion påtvungen av arbetsgivaren och — å andra sidan — pengar som man får från arbetsgivaren för

att själv betala sådan konsumtion. Det är lättare att få igenom avdragsrätt för arbetsgivaren, i förening med skattefrihet för förmånen hos arbetstagaren, om man förser den senare med kontokort på restaurang, rätt att ta ut biljetter på kredit på resebyrå osv., än det är om man betalar ut pengar mot restaurangnotor och reseräkningar. I senare fallet blir, om beloppen inte är obetydliga, den anställdes taxeringsnämnd inkopplad, medan i det förra fallet ett ingripande förutsätter att man gör en granskning hos vederbörande firma. Lagstiftaren har ännu inte fått fram någon bra lösning på detta problem.

Avdragsgill driftskostnad — icke avdragsgill levnadskostnad

Med detta har vi kommit i närheten av vår andra stora fråga: gränsdragningen mellan icke avdragsgill levnadskostnad och avdragsgill driftskostnad i ett företag. Det förefaller härvid som om behandlingen kan bli snävare på grund av att vad som är levnadskostnad förekommer på avdragssidan i stället för — som naturaförmånerna i tjänst — på intäktssidan.

I princip är det en strävan — som kommer till uttryck t. ex. i riksskatte-nämndens bilförmånsmeddelande — att försöka eliminera klyftan mellan å ena sidan faktiskt avdragsgill kostnad och å andra sidan kostnad konstruerad för att bereda en förmån åt den som även har ägareintresse i det företag han är anställd i. Genom en värdering av förmånen i överensstämmelse med vad den faktiskt kostat vill man i dessa fall försöka överbrygga skillnaden mellan den som åtnjuter en förmån i tjänst och den som söker dra av kostnaden för samma förmån — åt sig själv — i sin rörelse. Särskilt lätt att åstadkomma detta blir det dock inte.

Den bevisfråga man möter i detta sammanhang karakteriseras av att man inte generellt kan räkna med att en anställd har samma möjligheter att disponera över den berörda kostnaden som företagaren själv har. Skillnaden därvidlag blir mindre aktuell ju större inflytande den anställda har i företaget — för att utplånas i den situation där den anställda samtidigt är ägare. I det läget bör bedömningen i princip inte skilja sig mellan värderingen av utgift i enskild firma som icke avdragsgill levnadskostnad och värderingen av motsvarande konsumtion hos direktören i ett likartat företag i aktiebolagsform som skattepliktig naturaförmån.

Beträffande naturaförmåner härledda ur fastighetsinnehav är det in-

tressant att notera att vi i svensk rätt konsekvent betraktar en fastighet som en förvärvskälla. — Ett mera formellt undantag härifrån i förarbetena till bestämmelserna om schablontaxering av egnahem ändrar i sak ingenting. Detta att fastighet alltid är förvärvskälla innebär bl. a. att hyresvärdet av en fastighet betraktas som en skattepliktig förmån för ägaren som bebor den, fastän denna avkastning av fastighetskapitalet inte har likvid form.

Denna skattemässiga behandling kan inte betraktas som självklar. Köper någon en villa för 100 000 kronor, räknar vi 2 500 kronor/år som inkomst av fastigheten, vilket för övrigt även som en nettoberäkning är lågt. Men köper han i stället konst för samma summa, beräknar vi inget värde alls för förmånen att få titta på tavlorna — i själva verket skattesubventionerar vi i stället konstinköpen genom att göra dem fria också från förmögenhetsskatt.

I USA har man en annan regel än här när det gäller egnahem. En amerikansk skattebetalare skulle bli upprörd, om han tvingades betrakta det egna hemmet som förvärvskälla. Sannolikt kan förklaringen vara att man där i större utsträckning än hos oss verkligen bor i eget hus. Av denna anledning likställer man boendet i eget hus med det hos oss skattefria nyttjandet av möbler, konst och bordssilver. Skulle det i vårt samhälle bli vanligt att man hyrde sina möbler, sin konst på väggarna, sin bil osv., skulle sannolikt de, som hade egna tillgångar av samma slag, bli beskattade för en beräknad inkomst av dessa föremåls bruksvärde. På samma sätt kan det ökade hyreshusbyggandet i USA möjligen medföra att åtminstone de som bor i dessa hyreshus finner det skäligt att egnahemsägarna skall beskattas för hyresvärdet av sina fastigheter.

Som beslättrade problem kan vi betrakta de tjänster man gör åt sig själv. Traditionella källteoretiska resonemang ligger till grund för skattelagstiftarens syn på dessa frågor. Så snart verksamheten ingår i en förvärvskälla, skall resultatet av verksamheten i princip beskattas, t. ex. uttag av produkter i rörelse eller jordbruk. Värdering sker efter ortens pris — detaljförsäljningspris, inte partipris — för motsvarande inköp. De tjänster som de berörda företagen gör sig själva som jordbruksproducenter och detaljister blir enligt denna regel beskattade.

Men när vi kommer till mindre materiella ting, som när skatteexperter fyller i sin egen självdeklaration eller när läkaren tar pulsen på hustru och barn, blir det svårare att gripa in med beskattning. Dessa

tjänster anses falla utanför den normala verksamhet vars avkastning beskattas. Problemet är emellertid var man skall dra gränsen.

Läkare t. ex. brukar ofta ha en stor vänkrets, som klarar av tacksamhetsskulden för sina gratiskonsultationer med en blomkvast eller en butelj, och företeelsen går igen också i andra yrken. Inte ens de själva, och än mindre skattemyndigheterna, vet när vederbörande gått utöver den normala väntjänstens ram. Likaså är det svårt att avgöra när gengåvan är vederlag och när den är en sedvanlig vängåva. Frestelsen är naturligtvis stor att följa exemplet från den bekanta engelska historien om kirurgen, som opererat en berömd advokat. Honoraret skulle vara 1 000 pund, men när kirurgen konstaterat att han skulle få behålla 100, medan advokaten skulle behöva slita ihop 10 000 för att betala honoraret, låg det nära till hands att klara upp affären med en låda whisky.

Detta slag av tjänstebyten är naturligtvis acetabelt verkliga vänner emellan. Men när hela företagarvärlden i en småstad lever på detta slag av byten, har vi kommit över till den gamla naturhushållningen i en ny och sämre upplaga. Möjligheterna att komma åt dessa förfaranden är inte så stora — beträffande tjänster är de så gott som obefintliga, beträffande varor naturligtvis större.

Man kan i detta fall vara storslagen ("tala om millimeterrättvisa") och acceptera ett visst skattesvinn, så länge vederbörande åtminstone är produktiv och gör nytta för samhällsekonomin. Svårare är det att behålla denna liberala syn på problemet, när den skattefrihet som de facto råder för flertalet bytta tjänsters värde också förskjuter bytesförhållandet mellan ordnat arbete och fritid på ett improduktivt sätt. Om således byggproduktionen störs genom att byggnadsarbetare firar för att bygga egna och vänners villor och sommarstugor — något som är långt ifrån ovanligt — har vi ett samhällsekonomiskt problem av inte oväsentlig betydelse. Problem av liknande slag möter bilverkstadsägarna, när den stora säsongen kommer och montörerna, i stället för att bli fler och arbeta mer, blir allt svårare att få tag på, eftersom de då har särskilt många vänner som behöver hjälp med sina bilar. "Fritidsverkstädernas" övertag kan bestå så länge arbetsresultatet i dem är obeskattat.

Ska vi ha skatt på hustru och barn?

Ett annat alldeles överväldigande stort problem — där det inte gäller enstaka fridagar eller friveckor utan många fria år — exemplifierar de

kvinnor som hellre sköter det egna hemmet skattefritt än anlitar arbetskraft, som betalas med beskattade medel, intjänade utanför hemmet. Det *kan* betyda att dessa hemmakvinnors arbetskraft utnyttjas på ett ekonomiskt oförnuftigt sätt eller inte utnyttjas i rimlig omfattning.

Vad skall vi nu göra åt denna förvridda skatteavvägning, som frestar kvinnorna att hålla sig hemma, även om de då producerar mindre än de skulle kunnat göra i annan sysselsättning? — Ett sätt är naturligtvis att beskatta hemmafruarna själva, eftersom de i hemmet producerar tjänster som representerar ett ekonomiskt värde. Men av dessa hustrur själva kan vi aldrig ta ut någon skatt på detta värde: Vad skulle de betala med? Möjligen kunde man låta skatten drabba deras män.

Men då möter vi något av samma problem som på naturaförmånsområdet. När det gäller de tjänster hustrurna gjort sina män — hemvård, matlagning etc. — kan man fråga sig: Hur mycket pengar skulle dessa män, om de varit unkarlar, ha lagt ut för att få tjänsterna utträttade. En del av tjänsterna undandrar sig helt en kommersiell värdering i seriösa sammanhang. Beträffande övriga tjänster måste man räkna med att bara ett fåtal av de män som kostar på sig att ha hemmafruar skulle kunna tänka sig att ha hushållerska, om de vore ogifta. Det är heller inte givet att de i någon större utsträckning på annat sätt, genom uteätande, anlåtande av städhjälp etc., med beskattade medel skulle betala de tjänster som deras hustrur nu gör dem.

Som rena undantag får vi räkna de unkarlar som nu årligen till det allmänna betalar väsentliga summor i merskatt för privilegiet att ha hushållerskan som hushållerska i stället för som äkta maka. Det är visserligen otillfredsställande att de får sänkt skatteskala och ortsavdrag för en nyvorden fru, samtidigt som värdet av hennes tjänster genom äktenskapet går över till att bli obeskattat. Men vi kan inte bygga hela vårt skattesystem på förhållandena i dessa speciella fall.

Man måste också tänka på att värdet av hemmafruns tjänster åt mannen blir mera begränsat om familjen har barn. Tjänsterna riktas då mot barnen, och hustrun kan inte längre betraktas som heltidsanställd, kanske inte ens halvtidsanställd, för mannens räkning. Skulle man nu införa en beskattning av mannen för värdet av en hushållsinsats, som ökar med varje barn, blev det en högst asocial beskattning. En skatt på barn lär knappast vara genomförbar i praktiken.

Man kan fråga sig om det inte vore möjligt att åstadkomma en be-

skattning av hemmafruarna — på indirekt väg — genom att slopa ortsavdraget för hustrun och den gynnande skatteskalan för person med hemmafru utan egen kontantinkomst. Det skulle innebära att vi gav upp tudelningsprincipen till förmån för en särbeskattning — eller åtminstone ett särbeskattningsliknande system. I realiteten skulle det inte innebära någon särskilt hög värdering av de tjänster en hustru gör sin man, och de 2 250 kronor det skulle gälla vore åtminstone rimligare än ingen värdering alls.

Problemet är nu bl. a. hur vi skall bära oss åt i följande fall. För det första antar vi att hustrun verkligen gör sin man tjänster för 2 250 kronor; samtidigt har hon inkomst av kapital eller av en sådan rörelse eller tjänst som inte nämnvärt hindrar hennes hushållsinsats. Ger vi henne ortsavdrag från kapital-, tjänst- eller rörelseinkomsten, har vi i realiteten inte beskattat värdet av hushållsarbetet. Förvägrar vi henne ortsavdrag, ställer vi makarna i en sämre situation än de skulle stått i som ogifta. Vi får en sambeskattningsseffekt som många säkert skulle finna orättfärdig. Och man kan inte vifta bort detta problem som en undantagsföreteelse: Skulle de första 2 250 kronorna bli skattefria även av hustrus arbetsfria inkomst, vore detta ett övertygande motiv för många att med enkla metoder sörja för att deras hustrur bleve förmögna.

För det andra tvingas vi studera frågan om det faktiska värdet av en hustrus arbete. Hon kan ju tänkas vara okunnig om allt som hör till hushållet, ur stånd att uträtta något vettigt arbete i hemmet eller för lat att göra det. I vanliga fall tillåts ju folk att vara lata utan att beskattas för den inkomst som de i motsatt fall kunde ha tjänat. Skall den lata hemmafrun ha samma privilegium? Sannolikt vore det omöjligt att ge henne det. Men vad skall vi i så fall göra med den sjuka eller åldriga hemmafrun?

Och vad skulle vi göra i alla de fall där hustrur faktiskt blir försörjda av sina män, fastän dessa inte skulle komma på tanken att avlöna en hushållerska ens med 2 250 kronor? Hur skall de hustrur bedömas som mer än gärna skulle vilja ha arbete men som inte kan få det därför att det saknas arbetstillfällen för kvinnor på många orter där män arbetar?

Vidare uppstår frågan om det avskaffade ortsavdraget för hemmafrun skall få komma tillbaka, när hustrurna vårdar barn. — Det problemet går i princip att lösa på fler sätt. Vi kan tänka oss en statslön åt den som ägnar sig åt vård, vare sig hon vårdar barn eller gamla. Eller vi kan

ge särskilda bidrag till dem som behöver vård, beskatta ersättningen hos dem som de avlönar för vårdinsatsen och ge avdrag åt dem som anställer andra för att utträta en vårdinsats som de eljest själva skulle ägnat sig åt. Detta är en av de lösningar som skisserats för barnfamiljernas problem. Men den går knappast att applicera på hemmafruproblemet i dess helhet. Inte heller säger den något om hur man skall beakta skillnaden mellan hustru med arbetsinkomst, hustru med arbetsfri inkomst och hustru utan någon som helst inkomst.

En möjlighet att ge frågan en bättre, om än inte en bra lösning vore att bortse från alla dessa problem, eller möjligen beakta dem partiellt genom en något snålare behandling av gifta par i förhållande till ensamstående än förut, men att genomföra en rätt till fakultativ särbeskattning, dock endast för arbetsinkomst och inte för inkomst av t. ex. kapital. Inkomst av förvärvsarbete skulle ge hustrun rätt till särbeskattning. Men för att nå ett tillfredsställande resultat finge man därutöver också ge henne någon form av orts- eller förvärvsavdrag. I Norge är den tillämpade metoden mindre lycklig såtillvida som hustrun måste välja mellan särbeskattning och det förvärvsavdrag hon vid sambeskattnig är berättigad till, om hon har barn.

I fråga om det förvärvsavdrag som vi nu har finns det också annat att anmärka. — Vill vi ha en rimlig neutralitet i avvägningen mellan arbetsinsats i hemmet och arbetsinsats därutanför, bör vi sträva efter att värdet av den vårdinsats en mor gör — om det är skattefritt när hon själv sköter vården — blir skattefritt också om hon låter en annan person göra insatsen med en ersättning som hon betalar ur sin arbetsinkomst. Förvärvsavdraget skall alltså i princip ge finansiella möjligheter att betala en annan person för den vårdinsats som den förvärvsarbetande modern eljest själv skulle ha gjort.

Skall man lösa problemen efter dessa linjer, måste förvärvsavdraget emellertid differentieras på ett helt annat sätt än nu. Vårt nuvarande förvärvsavdrag på upp till 2 000 kronor, därav 1 700 kronor beroende av vårdnaden om barn under 16 år, får man nu vid inkomst av tjänst — oavsett om det gäller halvdags- eller heldagsarbete, om det gäller barn som behöver passning hela dygnet eller skolungdomar i tonåren, om barnen är fler eller färre och oavsett om det finns en arbetsvillig mormor hemma eller ett hembiträde för 500 kronor i månaden och allting fritt.

Skall förvärvsavdraget bli ett vårdnadsavdrag, som verkligen gör skäl för namnet, måste det differentieras.

Är det verkligen så, att skattesubjekt genom tjänster och väntjänster försöker undgå skatt redan i de inkomstskikt där marginals-katten håller sig kring ca 25 %, dvs. där skillnaden mellan genomsnittlig och marginell skatt är ganska liten? — Man menade i debatten att det företrädesvis är inkomstgrupper med hög marginals-katt som utnyttjar sådana möjligheter till skatteflykt.

Den samhällsekonomiska effektivitetsförlusten vid sådant handlande bör rimligtvis bli större vid en progressiv beskattning än vid ett system med proportionell beskattning. Om den enskilde skattebetalaren kunde beräkna effektivitetsförlusten av att själv "skattefritt" utföra ett arbete, fick inte effektivitetsförlusten överstiga skatten på den alternativa penninginkomsten för att "naturahushållningen" skulle bli lönsam för individen. Detta innebär att ett progressivt skattesystem får en mer negativ effekt på samhällsekonomin än ett proportionellt system som håller skattebördan lika fördelad över hela arbetsinsatsen.

Den progressiva skatten ansågs vidare inte kunna åstadkomma en rättvis fördelning av nationalinkomsten mellan olika familjetyper. Möjligen kan man försöka skapa rättvisa genom selektiva åtgärder på vissa punkter.

Inledarna instämde i synpunkterna på den progressiva skatten men påpekade att ett till formen proportionellt skattesystem i själva verket kan få kraftiga progressiva verkningar när det kombineras med en selektiv bidragspolitik. Ett exempel på detta är det mycket högt marginalbeskattade skiktet bland dem som åtnjuter bostadsbidrag; deras marginella belastning orsakas endast i ringa grad av den progressiva direkta beskattningen.

Skatter och konjunkturstabilisering

Samhällsekonomiska aspekter

AV ÖSTEN JOHANSSON

Den ekonomiska politiken förfogar numera över en stor och variationsrik uppsättning medel för att nå de uppsatta målen beträffande sysselsättning, penningvärde, balans i utrikeshandeln, inkomst- och resursfördelning, ekonomisk tillväxt och mycket annat. Huvudparten av dessa medel kan indelas i två stora grupper: penningpolitiska och finanspolitiska åtgärder.

Till penningpolitiken förs den offentliga verksamhet som i ett eller annat avseende i första hand söker påverka förhållandena på fordringsmarknaderna. Hit hör alltså inte bara Riksbankens räntepolitik och marknadsoperationer utan också kreditrestriktioner, likviditetsrekommendationer för affärsbankerna o. d.

Finanspolitiken å andra sidan omfattar alla åtgärder som i första hand påverkar posterna i den statliga budgeten. (Egentligen bör även de kommunala budgetarna inkluderas, men eftersom dessa i regel inte används i de syften vi berör här, kan de lämnas åsido.)

Enkelt uttryckt skulle man kunna säga att med penningpolitiken söker de offentliga organen förmå hushåll och företag att bete sig på ett visst önskat sätt genom att påverka kreditkostnader och kreditmöjligheter. Med finanspolitiken å andra sidan söker man påverka de privata ekonomiska subjektens handlande, *dels* genom att direkt påverka de disponibla inkomsterna med inkomstskatter, direkta subventioner, offentliga arbeten m. m., *dels* genom att påverka produktionskostnaderna och prisbildningen med hjälp av indirekta skatter, indirekta subventioner, avgifter av olika slag m. m.

Tyvärr är ingen av dessa distinktioner mellan finans- och penningpolitik helt klar och entydig. Å ena sidan är en rad inkomst- och utgiftsposter på den statliga budgeten mer eller mindre starkt beroende av den förda penningpolitiken. I vissa fall kan detta beroende vara mycket starkt, som exempelvis ifråga om räntorna på statsskulden. — Å andra

sidan påverkas naturligtvis också förhållandena på kreditmarknaden av de finanspolitiska åtgärderna. Men denna påverkan sker i allmänhet indirekt via marknadernas reaktioner och anpassningar till den förda politiken.

Den ekonomiska politikens sekundära verkningar

Variationsrikedomen och den komplexa sammansättningen av målen ställer särskilt höga krav på handhavandet av medlen. Ofta kan en ekonomisk-politisk åtgärd, som i och för sig skulle leda till ett mål, försvåra eller rentav omöjliggöra uppnåendet av ett annat mål. Det är därför av stor vikt att man så långt möjligt söker beakta de *sekundära* verkningarna av den ekonomiska politiken, dvs. verkningarna i andra avseenden än det som varit huvudanledningen till den förda politiken. Ju fler mål man samtidigt önskar uppnå, desto fler politiska medel måste man i allmänhet använda. Mångsidigheten i den moderna ekonomiska politikens mål kommer därmed att ställa utomordentligt stora krav på samordning och koordination av den politik som förs av olika offentliga myndigheter och verk.

För att försöka belysa detta med ett konkret exempel, kan vi välja frågan om de högre studiernas finansiering. (Jfr s. 16 ff.) Förespråkare för en avgiftsfinansiering anser att en finansiering med allmänna medel skulle medföra ett ökat utbud av och lägre lön för kvalificerad arbetskraft, vilket i sin tur skulle ge en otillbörlig fördel för sådana företag som behöver en stor andel personal med högre utbildning.

Det är naturligtvis riktigt att man — om det allmänna finansierar dessa studier — får en annan resursallokering än vid en avgiftsfinansiering. Den kvalificerade arbetskraften skulle i det förra alternativet få en relativt sett lägre lön. Nettoresultatet skulle med all sannolikhet bli att de företag som har störst behov av arbetskraft med högre utbildning drog till sig mer produktionsresurser än vad som skulle ha varit fallet om de högre studierna vore avgiftsfinansierade. Samtidigt skulle kanske också produktpriserna bli lägre för dessa företag.

Nu är det inte så att varje ingrepp i resursfördelningen nödvändigtvis är av ondo. Ett tänkbart kriterium på önskvärda sådana ingrepp skulle t. ex. kunna vara att de leder till en ökad nationalinkomst utan att vålla alltför stora och irreparabla skador för enskilda grupper. Frågan är om

vi inte här har ett sådant fall. Utbildningsverksamheten är utan tvivel en av de sektorer i vårt samhälle som har stora "external economies", dvs. gynnsamma effekter på produktionsförhållandena i andra sektorer.

Men låt oss, för resonemangets skull, anta att den resursallokering man får vid finansiering av de högre studierna med allmänna medel ger en lägre nationalinkomst än den allokering man får vid en avgiftsfinansiering. — Inte heller då skulle jag utan vidare vilja säga att avgiftsfinansieringen "vunnit målet". För att avgöra vilket av de två konkurrerande systemen som är att föredra måste man se om de har andra, sekundära effekter, som också bör beaktas. Antag t. ex. att en ökad andel kvalificerad arbetskraft visserligen medför sänkt nationalinkomst, men att den i gengäld också medför en acceleration av den ekonomiska tillväxten på grund av ökade möjligheter att påskynda den tekniska utvecklingen. Då är valet mellan de två finansieringssätten inte längre så lätt, eftersom man nu måste väga två mål mot varandra. Ännu mer kompliceras bilden, om man tar hänsyn till att en spridning av högre utbildning till större befolkningsgrupper kan vara ett politiskt mål i sig självt.

Vi skall från dessa synpunkter diskutera effekterna och användbarheten av några av de skatter som är instrument i den svenska stabiliseringspolitiken.

Inkomstskatternas "automatiskt konjunkturdämpande effekt"

Det är egentligen ganska få av våra skatter som är särskilt tjänliga som konjunkturpolitiska instrument. De direkta skatterna på inkomst och förmögenhet, som svarar för nära hälften av inkomsterna på den statliga driftbudgeten, lider från konjunkturpolitisk synpunkt framför allt av den svagheten att uttagsprocenten måste fixeras för en relativt lång tid och inte kan ändras annat än efter en lång förberedelsestid. Man har framfört tanken att regeringen skulle ges befogenhet att ändra uttagsprocenten för inkomstskatten med kort varsel under ett finansår, varefter riksdagen i efterhand skulle få ta ställning till ändringen. Det förefaller emellertid som om detta rent praktiskt vore svårt att genomföra, i varje fall när det gäller fysiska personer, så länge vi inte har en definitiv källskatt. I annat fall skulle det ju bli nödvändigt att i efterhand fördela den till inkomstskatt taxerade inkomsten mellan de olika perioder av in-

komståret då olika uttagsprocent var gällande. Det skulle medföra en betydande komplikation av det redan så besvärliga deklarationsförfarandet. Dessutom är det för många skattskyldiga — särskilt företagen — i viss utsträckning godtyckligt till vilken del av inkomståret man för en viss inkomst.

Trots de svårörliga skattesatserna kan emellertid inkomstskatten möjligen ha en viss *automatiskt* konjunkturstabiliserande effekt. Detta skulle följa av att skatten, särskilt i den mån den är progressiv, vid oförändrad uttagsprocent stiger när inkomsterna växer i en konjunkturuppgång och faller när inkomsterna i en konjunkturbedgång minskar. I bägge fallen skulle förändringen i skattebeloppen bli större än de av konjunkturväxlingarna automatiskt genererade förändringarna i olika statliga utgifter. Skillnaden mellan statsbudgetens inkomster och utgifter skulle alltså tendera att öka vid en konjunkturuppgång och minska vid en konjunkturbedgång, vilket skulle verka dämpande på konjunkturväxlingarna.

Detta resonemang måste emellertid förses med en hel del reservationer. När man säger att budgeten på detta sätt verkar automatiskt stabiliserande, måste man rimligen avse en jämförelse med effekterna av en annan budget, där statliga inkomster och utgifter hålls oförändrade. Ett sådant status quo i den statliga budgeten vid växlande konjunkturer kan emellertid åstadkommas på många olika sätt: genom variationer av *olika* skattesatser, *olika* utgiftsposter etc., och effekterna på inkomstbildningen i samhället kan bli helt olika vid dessa olika sätt att vidmakthålla en oförändrad budgetbalans. I och för sig kan det mycket väl vara möjligt för staten att välja en sådan metod att hålla sina inkomster och utgifter oförändrade, att detta skulle verka mera stabiliserande på konjunkturutvecklingen, än om man förhöll sig helt passiv. Det är väl främst detta resonemang, som ligger bakom kritiken mot budgetbalansen (både för drift- och totalbudgeten) som ett användbart sammanfattande mått på finanspolitikens riktning och styrka.

Vidare, även om det till äventyrs vore så att ett i en högkonjunktur automatiskt ökat budgetöverskott verkade dämpande jämfört med varje tänkbar budget med oförändrad balans, så återstår att visa att vid en normal konjunkturuppgång den automatiska förstärkningen av budgeten också är tillräckligt stor för att ha någon nämnvärd effekt på ut-

vecklingen. Det är inte bara rörelsens riktning utan även dess storlek som är avgörande.

Den nackdel från konjunkturpolitisk synpunkt som trögörligheten hos inkomstskattesatserna för fysiska personer utgör, vidlåder uppenbarligen också, och kanske i ännu större utsträckning, bolagsskatten. Den har heller inte varierats i konjunkturpolitiskt syfte mer än någon enstaka gång. Det skedde exempelvis 1955, då man i samband med andra åtstramande åtgärder höjde bolagsskattesatsen och genomförde vissa förändringar i avskrivnings- och lagervärderingsprinciper. I den mån en inkomstskatt verkar automatiskt stabiliserande måste den effekten vara mindre när det gäller bolagsskatten än inkomstskatten på fysiska personer, eftersom den förra är proportionell.

Vid sidan av sina fiskala uppgifter — att tillföra statsverket inkomster — har emellertid den svenska bolagsskatten, sådan den f. n. är utformad, en lång rad olika effekter av delvis mycket komplicerad och svårgenomskådlig natur. Dessa sammanhang har under de senaste åren i Sverige belysts av en omfattande vetenskaplig debatt. Här skall bara i korthet nämnas ett par punkter, där bolagsskattens konstruktion synes kunna ha en viss betydelse för den ekonomiska strukturen och resursallokeringen.

När man beräknar den vinst på vilken bolagsskatt skall utgå, får man dra av alla löner, således även löner till aktieägare som aktivt deltar i företags ledning. Eftersom skäligheten i storleken av dessa löner icke prövas av taxeringsmyndigheterna, kan en företagsledare om han är ensam aktieägare fritt välja mellan att ta ut sin inkomst ur företagen som vinst eller som lön. Han kan alltså i den utsträckning han själv finner lämpligt undgå den dubbla beskattning av bolagets inkomster som bolagsskatten innebär. Bolagsskatten kan i detta avseende sägas innebära en viss diskriminering mellan å ena sidan enmansbolag och företag, som inte drivs i bolagsform, och å andra sidan bolag med flera aktieägare — till de senares nackdel. Ett företag under expansion kommer alltså att möta en "skattevall" som måste genombrytas, när företaget har nått så långt att en ytterligare utvidgning av verksamheten skulle kräva mer eget kapital än vad den dittillsvarande ägaren kan sätta in i företaget. I den mån detta förhållande verkar hämmande på företagets utveckling, kan det innebära ett hinder för att produktionsresurserna utnyttjas på det från ekonomisk synpunkt mest effektiva sättet.

Sedan 1960 beskattas aktiebolagen som bekant i viss utsträckning för

utdelningar på aktier som man har i andra bolag. Detta gäller om innehavet är mindre än en fjärdedel av det andra bolagets aktiekapital. Den na kedjebeskattnng av bolagens aktieinkomster betyder att ett bolag i sin investeringspolitik måste ställa större krav på avkastningen före skatt av aktier i andra bolag än på avkastningen av investeringar i det egna företaget. Har man vissa likvida medel till sitt förfogande, kan det genom kedjeskatten bli mera lönande att investera dem i det egna företaget än i aktier i ett annat företag — trots att investeringar i det andra företaget före skatt ger större avkastning. Kedjeskatten leder då till att det kapital, som disponeras av aktiebolagen, inte kan på ett optimalt sätt fördelas mellan olika investeringsprojekt, och den realinkomst, som genereras inom bolagssektorn blir mindre än vad den skulle ha varit utan en sådan skatt.

Investeringsfonderna och konjunkturcykeln

Om bolagsskatten i sig själv inte kan sägas utgöra något smidigt konjunkturpolitiskt medel, är den desto viktigare som komplement till ett annat sådant medel, som under de senaste åren visat sig kunna verksamt bidra till att dämpa en lågkonjunktur, nämligen investeringsfonderna för konjunkturutjämning.

Företagens avsättningar till investeringsfonderna är som bekant avdragsgilla vid beskattningen, men 46 % av de avsatta beloppen (vilket i stort sett motsvarar den bolagsskatt som skulle utgått om beloppen redovisats som beskattningsbar vinst) måste insättas på spärrat konto i Riksbanken. När sedan sysselsättningsläget under en konjunkturför-sämring anses motivera en sådan åtgärd, kan Arbetsmarknadsstyrelsen ge företagen tillstånd att använda de avsatta medlen för investeringar, utan att de behöver tas fram till beskattning. Dessutom får företagen göra ett extra avdrag med 10 % av de ur investeringsfonderna förbrukade beloppen. På detta sätt ger staten en viss skattesubvention för investeringar som görs under en lågkonjunktur. Subventionen består dels av det 10-procentiga extra investeringsavdraget från den taxerade inkomsten, dels av möjligheten att avskryva hela investeringen under ett och samma år (i själva verket till och med innan den är gjord).

Att detta bör verka stimulerande på investeringarna under lågkonjunkturen är väl uppenbart, men det är viktigt att observera att systemet

inte ger någon motsvarande direkt dämpning av en högkonjunktur. Det är från konjunkturstabiliserande synpunkt i stort sett likgiltigt, om ett företag med vissa likvida tillgångar redovisar dessa som beskattningsbar vinst eller avsätter dem till investeringsfond. I båda fallen minskar företagets likviditet med ca halva beloppet — skillnaden mellan bolagsskatten och de 46 % som steriliseras i Riksbanken är i detta sammanhang betydelselös — medan återstoden kan användas för finansiering av bolagets investeringar. Investeringsfonderna blir därigenom ett vapen med ganska ensidig verkan. De kan alltså ha en viss effekt i en lågkonjunktur men däremot inte bidra till någon väsentlig utjämning av en högkonjunktur. För att i någon mån avhjälpa denna brist har man ju f. ö. vid ett par tillfällen — 1960 och 1961 — gjort det möjligt för företagen att mot särskilda favörer sätta in hela de till investeringsfond avsatta beloppen i Riksbanken. Dessa insättningar har emellertid då bundits en relativt kort tid (1—2 år), vilket naturligtvis kan vålla problem, om man när de får tas i anspråk befinner sig mitt uppe i en högkonjunktur.

Under lågkonjunkturen har däremot investeringsfonderna visat sig kunna ha en viss positiv effekt. Mellan juli 1958 och september 1959, under vilken tid investeringsfonderna var frisläppta, togs fondmedel i anspråk till ett belopp av omkring 1 miljard kronor. Totalkostnaden för de investeringar som finansierats med fondmedel var avsevärt större. De avmattningstendenser som började göra sig gällande på våren 1962, föranledde Arbetsmarknadsstyrelsen att återigen frisläppa investeringsfonder — för byggnads- och anläggningsverksamhet från maj och för maskiner och inventarier från slutet av året. Fram till maj 1963, då tillstånden att använda fondmedel drogs in, hade maskininvesteringar till ett belopp av 410 miljoner kronor och byggnadsinvesteringar till ca 600 miljoner kronor finansierats på detta sätt.

De totala privata investeringarna var 1962 omkring 15 miljarder kronor. De investeringar som helt eller delvis finansierades med fondmedel var alltså relativt sett ganska stora — mellan 5 och 10 % av de totala privata investeringarna under vardera av de nämnda perioderna. Detta säger dock inte så mycket om den konjunkturstimulerande effekten av investeringsfondernas frisläppande, eftersom man inte vet i vilken utsträckning investeringsfonderna endast ersatte andra finansieringssätt av investeringar som ändå skulle ha genomförts. Uppenbarligen var dock investeringsfondernas effekt betydande.

Även om investeringsfonderna har visat sig utgöra en betydelsefull stimulans under de två senaste konjunkturedgångarna finns det ändå skäl till invändningar mot deras konstruktion. De konjunkturstimulerande investeringar som finansierades med fondmedel blev ju enligt tidigare gällande regler begränsade till de företag som hade gjort avsättningar till investeringsfonder. Detta innebar att de med investeringsfonderna förenade subventionerna var ouppnåeliga för unga expanderande företag, som tidigare inte kunnat göra tillräckliga avsättningar. Denna svaghet har man också varit medveten om och i någon mån sökt avhjälpa genom ändrade bestämmelser. *Dels* får man numera i viss mån utnyttja planerade framtida avsättningar till investeringsfond (på den punkten tycks dock myndigheterna vara ganska restriktiva i sin tillståndsgivning), *dels* har man från halvårsskiftet 1963 infört en extra initialavskrivningsmöjlighet för företag, som utan samband med investeringsfond genomför investeringar i maskiner och inventarier under av Kmt eller Arbetsmarknadsstyrelsen angivna perioder av lågkonjunktur. Dessa ändringar i bestämmelserna har naturligtvis i någon mån mildrat den nämnda nackdelen med investeringsfondernas konstruktion men alls inte eliminerat den.

Alla de tillfälliga arrangemang, med vilka man kompletterat investeringsfonderna, liksom de nytillkomna ändringarna och tilläggen till de delvis ganska komplicerade bestämmelserna, kan ses som en naturlig följd av att investeringsfonderna som konjunkturpolitiskt instrument är olämpligt konstruerade. I själva verket följer väl av vad jag tidigare sagt, att systemet med en anknytning av investeringsstimulansen till något slags fondbegrepp inte bara är onödigt utan även medför klara nackdelar från både stabiliserings- och resursallokeringsynpunkter. Eftersom det nuvarande systemet inte heller har någon direkt åtstramande effekt i en högkonjunktur — utöver vad bolagsskatten i alla fall skulle ha — finns det ingen anledning att sammankoppla det stöd man vill ge investeringsverksamheten under en lågkonjunktur med vad företagen har gjort eller i framtiden avser göra under boomperioderna. Själva fondbegreppet är onödigt.

Subventioneringen kan ske både enklare och mera generellt, exempelvis genom att företagen tillåts avskriva de investeringar som görs under angivna avmattningsperioder, i den takt och vid de tillfällen de själva finner lämpligt. Systemet kan sedan gärna kompletteras med

extra investeringsavdrag på samma sätt som för närvarande. Det enklaste sättet att ersätta investeringsfonderna med ett mera generellt system torde vara att komplettera de nuvarande "carry-forward"-bestämmelserna med "carry-back"-regler, så att företag som gör förluster under en lågkonjunktur inte endast kan få dra av dessa förluster från vinster under senare år ("carry-forward"), utan även kan få restitution av tidigare betalda skatter ("carry-back"). Härvid förutsätter jag naturligtvis, att "carry-forward" eller "carry-back" skall kunna ske även på sådana förluster som uppkommit genom att under lågkonjunkturen genomförda investeringar avskrivits omedelbart.

Investeringsfonderna — ett invecklat system?

AV CLAES SANDELS

Östen Johansson har ovan berört bl. a. inkomstskattens *automatiskt* konjunkturstabiliserande effekt och betonat att inte bara effektens riktning utan också dess storlek måste beaktas. Jag skulle här ytterligare vilja belysa en konsekvens av denna automatik.

Om vi antar att vi lämnat konjunkturcykelns nedre vändpunkt bakom oss och på vägen mot en ny överkonjunktur befinner oss strax under ett tänkt "normalkonjunkturläge", hur verkar då den automatiska stabilisatorn? Jo, den stimulerar konjunkturen *ända till dess* "normalläget" nås, beroende på att stabiliseringseffekten snarare bestäms av konjunkturläget än av den riktning i vilken den utvecklas. Konsekvensen blir att stimulansen under lågkonjunkturen även får effekter sedan "normalläget" passerats och därigenom bygger på överkonjunkturen. Av den automatiska stabilisatorn blir med andra ord en slänggunga. Slutsatsen måste bli att vi tyvärr inte kan förlita oss på en automatisk lösning av stabiliseringsproblemet utan måste tillgripa manuell manövrering.

Rörliga skattesatser — effektivt konjunkturutjämnande medel?

Närmast till hands ligger då att helt enkelt variera skattesatserna med konjunkturläget, efter något slags konjunkturindex. Formeln skulle bli: dåliga tider — låga skattesatser, goda tider — höga skattesatser. Den vägen har man emellertid, internationellt sett, knappast prövat. En av orsakerna till detta kan vara inkomstskattens utformning. Många skattesystem, däribland det svenska, ger den skattskyldige en vidsträckt rätt att genom olika åtgärder flytta skattskyldigheten för en viss inkomst från ett år till ett annat. Det räcker i detta sammanhang att nämna de möjligheter som varulagervärdering och pensionsförsäkring ger. Vilken effekt får ett sådant skattesystem, då skattesatserna varierar? Jo, en del skattskyldiga kanske börjar variera sin hemtagning av inkomster i omvänd proportion mot skattesatserna. Denna effekt skulle kunna förvandla ett beräknat ökat skatteuttag vid en höjning av bolagsskatten till en — konjunkturpolitiskt — icke önskvärd minskning.

Av många skäl väljer man för stabiliseringssyftet andra medel, vilkas verkningar är lättare att överblicka. I allmänhet försöker man *direkt* påverka investeringsvolymen. Redan vårt eget land ger en ganska rikhaltig provkarta på medel av detta slag. Gemensamt för de medel som här skall diskuteras är deras fiskala natur, dvs. de är infogade som led i skattesystemet. I andra avseenden däremot skiljer de sig åt. Somliga är inbyggda i vårt system av direkta skatter, andra fristående från detta. Somliga siktar *direkt* på att dämpa högkonjunkturen, andra endast på att lyfta upp lågkonjunkturen. *Indirekt* påverkas naturligtvis konjunkturcykeln i sin helhet av åtgärder, som i första ledet i kausalsammanhanget endast påverkar en av dess olika faser. Denna genom ekonomiska krafter verkande koppling mellan konjunkturfaserna skall dock inte behandlas här.

Investeringsavgiften är ett exempel på en skatt som är fristående från den direkta beskattningen och avsedd att direkt påverka högkonjunkturen. En orsak till att ingen torde vara särskilt tilltalad av investeringsavgiften är att den belastar investeringsverksamheten under högkonjunkturen — utan att stötta upp den under lågkonjunkturen. Från den synpunkten utgör den en straffskatt på investeringar, något som ter sig oförenligt med strävandena att höja näringslivets produktivitet.

Naturligtvis kan ett stabiliseringssystem göras neutralt i förhållande till investeringarna men likväl förbli fristående i förhållande till inkomstskatten. Investeringsavgift under högkonjunktur kan t. ex. kombineras med investeringspremie under lågkonjunktur. Men denna möjlighet har man, mig veterligen, inte utnyttjat. Sannolikt är skälen av annan än ekonomisk art, dvs. politiska. Det är kanske inte möjligt att få väljarna att acceptera kontanta "arbetslöshetsunderstöd" till industrin under en lågkonjunktur, även om de statsfinansiellt helt motsvaras av en "cash flow" i motsatt riktning under högkonjunkturen. Lika stötande tycks inte sådana förmåner vara som utgår beskattningsvägen. Följaktligen måste premieringen under lågkonjunkturen av investeringarna ske i form av förmåner av något slag vid inkomstbeskattningen. Därmed är konstruktionen given: stabiliseringsreglerna bakas in i inkomstskattesystemet.

Förmånerna kan vara av två slag, rätt till avdrag från skatten eller rätt till avdrag från den skattepliktiga *inkomsten*. Den sistnämnda avdragsrätten kan i sin tur utformas så att takten för den skattemässiga av-

skrivningen av nyinvesteringar ökas. Avdragen ökar ju i nuvärde, om de i tiden flyttas närmare nuet. Härtill kommer likviditetsaspekterna. Ju större avdrag under lågkonjunkturen, desto bättre likviditet då och desto större likviditetsresurser för investeringar. På detta sätt ter sig i allmänhet den skattemässiga konjunkturstabiliseringen uomlands. Vad det gäller detaljerna varierar däremot reglerna, allt efter de syften man vill uppnå.

För att ett sådant system skall ge bästa möjliga resultat krävs en sak, nämligen någon form av "carry-back", en rätt till restitution av skatt som betalats under tidigare år mot eventuellt underskott det år då investeringarna görs. I annat fall kanske de förmåner som är inbyggda i inkomstskattesystemet och som utgår genom ett slags kvittning blir värdelösa eller i varje fall svåra att utnyttja under investeringsåret. Helst bör naturligtvis också finnas en rätt till "carry-forward", så att förmåner som inte kan utnyttjas vare sig under året eller — genom carry-back — retroaktivt, kan tas i anspråk framdeles. Ett komplett system av denna typ utgör det mest effektiva medel för konjunkturstabilisering med fiskala medel som hittills framkommit. Det tarvar vidare ytterst begränsade ingrepp i den ordinarie skattelagstiftningen, särskilt om carry-back och carry-forward redan förefinns. Ännu enklare — och därför effektivare — skulle systemet sannolikt bli, om anknytningen till beskattningen togs bort. För detta tycks dock tiden ännu inte vara mogen av skäl som nyss antytts.

Investeringsfonderna — en redovisningsteknisk skenfäktning?

Störst intresse för oss har givetvis det något invecklade svenska systemet med investeringsfonder. Lagtekniskt är det till och med så invecklat att ingen jurist torde vara i stånd att tillfredsställande tentera i ämnet. Ideliga ändringar har visserligen medfört väsentliga förbättringar av systemet men inte bidragit till att göra det mer överskådligt. En överblick får man lättast genom att studera rättsutvecklingen på detta område.

Investeringsfondslagstiftningen tillkom först och utgör alltjämt kärnan i den fiskala konjunkturstabiliseringen. Tankegången är att man under goda år gör avsättningar till en fond, som tas i anspråk under dåliga år. För avsättningarna medges skatteavdrag. Vid ianspråktagandet

sker ingen omedelbar beskattning, men företagets avskrivningsunderlag minskas med de belopp som tagits i anspråk. Detta innebär i själva verket en kombination av två slags förmåner. För det första en rätt till omedelbar bortskrivning av investeringarna vid beskattning under lågkonjunkturen. För det andra en rätt till carry-back, närmare bestämt en kvittning av viss del av inkomsterna under högkonjunkturen mot bortskrivningen av nyinvesteringarna under lågkonjunkturen. Till en början slapp företagen insätta den under avsättningsåret inbesparade skatten på spärkonto hos Riksbanken. Numera är de däremot skyldiga att göra detta. Vid sidan av investeringsfundsreglerna finns ett — helt nyligen tillkommet — system för premiering av investeringar i maskiner under lågkonjunkturen. Detta system är globalt sett av gängse typ, dvs. bygger inte på användandet av speciella fonder i räknenskaperna.

De svenska investeringsfonderna har tilldragit sig stor uppmärksamhet både hemma och utomlands. I allmänhet betraktar man erfarenheterna som goda. Man kan emellertid fråga sig huruvida våra eventuella framgångar är att tillskriva investeringsfunds-systemet i och för sig eller våra myndigheters sätt att sköta detta system. Är det med andra ord *tack vare* eller är det *trots* den svenska linjen i systemets uppbyggnad, som vi har nått vissa resultat? För egen del är jag benägen att stanna för det senare alternativet. Detta behöver inte nödvändigtvis innebära en kritik av lagstiftaren. Reglerna i vårt land beträffande framförallt carry-back och carry-forward har varit och är alltså ännu inte lika gynnsamma som på sina håll utomlands, vilket begränsar möjligheterna att operera med konjunkturstabilisering via beskattningen. För att undvika varje missförstånd måste poängteras att dessa reflektioner om investeringsfonderna inte får tolkas som en propaganda för lagändringar. De syftar enbart till att öka förståelsen för hur reglerna verkar.

Iögonfallande är att hela exercisen i företagens räkenskaper med avsättningar till fonder och ianspråktaganden av dessa saknar betydelse för stabiliseringssyftet. Den är onödig och belastar på ett alltigenom meningslöst sätt företag, taxeringsmyndigheter och Arbetsmarknadsstyrelsen. På botten av det tänkande som frambragt investeringsfonderna ligger förmodligen en förväxling av debet och kredit, en förväxling av reala kapitalströmmar med redovisade årsresultat. Skillnaden mellan fundsystemet och ett "fondfritt" system framgår kanske bäst genom en jämförelse. Antag att den "premierade" investeringen utgör 100 kronor

och att bolagsskatten är 50 %. Vi bortser från det speciella s. k. investeringsavdraget, 10 %. Resultatet blir följande:

<i>Avsättningsåret:</i>	<i>Fondsystem</i>	<i>Fondfritt system</i>
Vinst före skatt	+100	+100
Avsättning	—100	—
Skatt	—	— 50
Vinst efter skatt	0	50
 <i>Ianspråktagandeåret</i>		
Bortskrivning	—100	—100
Återförd reserv	+100	
Skatterestitution		+ 50
Vinst efter skatt	0	— 50

I båda fallen minskas den redovisade vinsten genom bortskrivningen. Skillnaden avser endast fördelningen mellan de båda berörda åren av vinstbortfallet.

I och för sig är väl bokföringsexercisen tämligen oförarglig, även om den bidrar till att komplicera hanteringen av systemet och öppnar vissa fallluckor för den som inte ser upp. Värre är att fondsystemet med nödvändighet begränsar stabiliseringspolitikens effektivitet eftersom endast en utvald krets av företag låter sig spännas framför vagnen. Det är till en början inte alls säkert att de företag som råkar ha investeringsobjekten också har investeringsfonder. För ett företag under expansion och därför med rikligt avskrivningsunderlag lönar det sig i allmänhet rentav sämre än för ett företag i motsatt predikament att göra avsättning.

Man kan vidare fråga sig varför man som villkor för erhållande av något slags premie för en investering under ett visst år — ”lågkonjunkturåret” — skall uppställa ett agerande av visst slag under ett tidigare år — ”högkonjunkturåret”. Detta strategiska spel kan aldrig öka kretsen av investerare under ”lågkonjunkturåret” utan är snarast ägnat att minska denna krets. Här har man också en sannolik förklaring till att det tog så lång tid innan investeringsfondsystemet ”slog igenom” och började ge resultat i ökade investeringar.

Fondsyste­met medför en ytterligare exercis utöver den i bokföringen. Skatten på avsatta be­lopp efterskänks. Detta måste emellertid föranleda en insättning på något slags spärrkonto av ett be­lopp som ungefär mot­sva­rar den inbesparade skatten. Annars ökas företagens likviditet under "högkonjunkturåret". Så uppstår med nödvändighet ett förfarande med in- och utbetalningar på spärrkontot i vilket alla — företagen, taxerings­myndigheterna, Arbetsmarknadsstyrelsen och Riksbanken — har tillfälle att ta del. Även dessa alltigenom meningslösa operationer bortfaller, om "högkonjunkturåret" lämnas ifred av lagstiftaren. Företagen betalar då sin skatt i vanlig ordning. Investerar de sedan under lågkonjunktura, minskar de sitt rörelseresultat med bortskrivningen och kan — om carry-back finns — åberopa förlusten enligt det tidigare gjorda exemplet för att få restitution av den tidigare betalade skatten.

Tidigare har nämnts att vårt system, byggt på investeringsfonder, successivt överarbetats. Vi har nu faktiskt fått också ett fondfritt system vid sidan av det gamla fondsyste­met, ehuru avseende endast vissa tillgångs­grupper. Likaså har vi fått möjlighet att för bortskrivning av investe­ringarna använda fonder, som avsätts först framdeles. Genom dessa och andra åtgärder har syste­met förbättrats — och komplicerats. Lagstift­ningen på området har dock inte helt kunnat frigöra sig från sitt för­flutna.

Vilken är investeringsfondernas samhällsekonomiska betydelse?

Många av debattörerna ansåg att investeringsfonderna har en dämpande effekt också på högkonjunkturen — inte endast på lågkonjunkturen som inledarna hävdade. Genom investeringsfonderna ger man ju företagen ett incitament till långsiktig planering, varigenom investeringar hålls tillbaka under den uppåtgående delen av konjunkturcykeln och släpps fria under den nedgående fasen. Om man ersätter investeringsfonderna med ett system för subventionering av investeringar under perioder av lågkonjunktur faller denna planeringsfrämjande effekt bort. Företagen utarbetar då inte, menade man, fullständiga investeringsprogram, färdiga att tas i bruk vid en konjunkturedgång.

Vidare måste — om den totala investeringsvolymen betraktas som given — en ökning av investeringarna under lågkonjunkturen medföra en motsvarande minskning under högkonjunkturen. För att investeringarna skall få denna positiva effekt måste de vara planerade så att de verkligen kan sättas in vid lågkonjunkturen. Inledarna ansåg emellertid att investeringsfonderna i regel lockar fram nya investeringar, som inte skulle ha kommit till stånd utan dessa fonder.

Full enighet om investeringsfondernas effekt på företagens planering nåddes dock inte. Sålunda hävdades det att företagens långsiktsplanering till övervägande del är framtvungad av den tekniska utvecklingen och m. a. o. inte en följd av investeringsfondernas inrättande. I dagens läge kan investeringsfonderna t. o. m. — genom sin ensidigt konjunkturutjämnande funktion — bli ett hinder för den långsiktiga produktplaneringen och produktutvecklingen. En konsekvent anpassning till ständigt förändrad teknik kan kräva investerings-

program som inte låter sig anpassas till konjunktursvängningarna.

Investeringsfonderna kan även ha en mera direkt dämpande effekt på högkonjunkturen, nämligen om företaget kan välja mellan att avsätta vinstmedel till interna fonder (t. ex. pensionsfonder), till vilka avsättningarna är skattemässigt avdragsgilla, och att avsätta dem till en investeringsfond. Om man då väljer investeringsfonden, tvingas företaget att sterilisera de 46 % av de tillgängliga medlen som måste sättas in på riksbankskonto.

Inledarna kritiserade de regler för investeringsfonderna som innebär att vissa — ofta mindre och nyetablerade — företag inte kan utnyttja de fördelar som dessa fonder ger. Detta bemöttes med påpekandet att huvuddelen av vårt näringsliv, framförallt den från konjunktursynpunkt viktiga delen, i full utsträckning kan utnyttja de fördelar investeringsfonderna erbjuder. Om emellertid den grupp företag som nu inte har tillgång till investeringsfonderna kunde stimuleras till investeringar under recessionen, skulle den utjämnande effekten öka, samtidigt som en icke önskvärd diskriminering avlägsnades.

Man underströk vidare det olyckliga i den strikta gränsdragning som ekonomer ofta gör mellan tillväxt- och konjunkturteori. En effektiv konjunkturpolitik påverkar den långsiktiga tillväxten, eftersom den kan förändra investeringsvolymen över konjunkturcykeln. En bättre förståelse för sambanden mellan dessa delar av den ekonomiska teorin håller på att växa fram och därmed ökas möjligheterna att lösa de praktiska politiska och ekonomiska problemen.

Man påpekade också att konjunkturförändringarnas karaktär numera är en annan. De aktuella problemen rör dels halvpermanenta stagnationskriser

vid bibehållen full eller nästan full sysselsättning av den typ som England genomgått under senare delen av 1950-talet, dels korta lagercykklar av i genomsnitt 36 månaders varaktighet. Investeringsfonderna är närmast tänkta för konjunktursvängningar av 30-talstyp, med relativt lång varaktighet och för vilka cykliska variationer i investeringarna i byggnader och maskiner spelar en avgörande roll.

Skatter och ekonomisk utveckling

Skatter, företagsformer och kapitalbildning

AV KARL-OLOF FAXÉN

Om man kände orsakerna till ekonomisk tillväxt, vore det kanske relativt enkelt att ange hur denna påverkas av beskattningen. Men eftersom vi inte vet vad som egentligen genererar denna tillväxt, blir problemet svårare. Vi känner en rad mer eller mindre väsentliga faktorer, som i ett komplicerat samspel har avgörande betydelse för den ekonomiska tillväxten.

För den fortsatta diskussionen kan vi särskilja följande fyra tillväxtfaktorer:

- forskning
- utbildning
- vardagsrationalisering
- kapitalbildning

Ser man på den ekonomiska tillväxten i ett längre perspektiv — från antiken till våra dagar — finner man att det väsentliga som har skett sedan romarrikets fall är att en systematisk forskning framvuxit som lagt grunden till effektiva, tidigare okända produktionsformer.

Forskningen sätter ett "tak" för den vid varje tidpunkt uppnåeliga produktionen. Vi kan inte hinna före forskningen hur mycket vi än satsar på kapitalbildning, utbildning och vardagsrationalisering; möjligen kan vi hinna ikapp forskningen.

Utbildningens väsentliga funktion är att föra ut forskarnas rön till ett större antal personer, att göra forskningsresultaten kända. Dessutom krävs utbildning för att man överhuvudtaget skall kunna ta del av forskningsresultaten. Utbildningen av forskare visar ytterligare en sida av utbildningens betydelse, men den spelar kanske ekonomiskt en underordnad roll. Vidare krävs det utbildning för kapitalutrustningens skötsel — liksom för att man skall kunna bedriva vardagsrationalisering.

Vardagsrationalisering kan ses som en spontan aktivitet från de anställdas sida. Deras motiv är antingen en önskan att förbättra sina tjänster eller ett allmänt rationaliseringsintresse. Vardagsrationalisering

är med andra ord en självständig faktor i den ekonomiska utvecklingen, vid sidan av den mera systematiska forskningen, som ju bedrivs av personer speciellt anställda för detta.

Genom den gjorda genomgången av de tre utvecklingsfaktorerna forskning, utbildning och vardagsrationalisering har jag velat erinra om att det finns annat än kapitalbildning att diskutera i det här sammanhanget. Efter detta konstaterande kan vi ägna oss åt att mera ingående diskutera *kapitalbildningen*.

När vi talar om sambandet mellan skattesystemets utformning och kapitalbildningen, kommer genast osäkerheten om övervältringsförhållandena att spela en avgörande roll. Vi vet inte i vilken utsträckning de skatter som vi förmodar i första hand drabbar kapitalbildningen verkligen stannar på kapitalägarna. Oftast menar vi med kapitalskatter närmast nettovinstskatten för aktiebolag, arvs-katten, förmögenhetsskatten och kanske den personliga inkomstskatten i de högre skikten. Det är närmast dessa skatter som är aktuella i den politiska debatten när man talar om skatten på kapitalbildning och sparande. Vi vet dock inte om dessa skatter verkligen stannar på kapitalisterna — spararna eller i vad mån de vältras över på andra grupper genom pris- och lönebildningsmekanismen. Även om vi antar att dessa skatter inverkar på kapitalbildningen, vet vi inte hur stor effekten är. Inte heller vet vi i vad mån den del av den totala kapitalbildningen i samhället som sker inom hushållssektorn, och som alltså belastas med dessa skatter, har självständig betydelse i förhållande till den kapitalbildning som äger rum inom tilläggs-pensioneringen eller inom stat och kommun.

Inom vissa delar av näringslivet, exempelvis de mindre företagen, måste de institutionella svårigheterna att överföra kapital, exempelvis från AP-fonden, vara av sådan storleksordning att kapitalbildningen i hushållssparandets form spelar en avgörande roll.

Slutsatsen av detta blir att ett påstående som: "Ju mer skatt vi lägger på produktionsfaktorn kapital och ju mindre vi lägger på produktionsfaktorn arbete, desto sämre ekonomisk utveckling får vi", sannolikt är en alltför grov förenkling av problemet. Man måste i stället se på olika företagsformers och skilda sektorerers möjligheter till kapitalbildning.

Detta innebär också att standardutjämnings-effekten av vårt skattesystem är osäker. I den allmänna debatten utgår man vanligen från att förmögenhetsskatten, arvs-katten, den personliga inkomstskatten i de

högre inkomstskikten samt nettovinstskatten på aktiebolag, åtminstone på lång sikt, verkar standardutjämnande. Osäkerheten om övervärt-ringsförhållandena innebär samtidigt en osäkerhet om riktigheten av denna grundtes. Antagligen är den standardutjämnande effekten av dessa skatter väsentligt mindre än vad som förutsätts i debatten.

Osäkerheten om skatternas slutliga incidens leder till slutsatsen att andra faktorer än avvägningen av skatten på arbete respektive kapital blir avgörande för skattesystemets effekt på den ekonomiska tillväxten.

Skattesystemet skall vidare vara enkelt och lättöverskådligt, det skall medge en god kontroll och innebära en hög grad av rättssäkerhet. Detta är synpunkter som man kanske vanligen inte förknippar med ekonomisk utveckling utan som ett mål i sig. Men jag tror att det är viktigt att skattesystemet inte är så konstruerat att det förhindrar eller försenar affärstransaktioner och investeringsbeslut genom att de som skall fatta dessa beslut föranleds sätta igång långa utredningar om skattekonsekvenserna. Skattesystemet skall vara sådant att de beslutande kan göra sina dispositioner snabbt och effektivt utan att behöva tänka på skattekonsekvenserna.

Diskussionen om investeringsfonderna visar hur svåröverskådlig lagstiftningen är, vilket från denna synpunkt är en allvarlig nackdel.

Rörlighetens roll för den ekonomiska utvecklingen har blivit allt mer uppenbar. Skattesystemet bör alltså utformas så, att det inte hindrar att företag grundas, utvecklas, fusioneras, köps, säljs och så vidare. SNS-utredningen "Näringsliv i omvandling" påvisar en allt större rörlighet i näringslivets struktur under senare år. Det är viktigt från ekonomisk utvecklingssynpunkt att fusioner kan ske smidigt. Jag tror att det svenska skattesystemet på detta område för närvarande fyller högt ställda anspråk.

Det politiska önskemålet att skattesystemet skall leda till viss standardutjämning är i och för sig förståeligt. Jag tror visserligen att det nuvarande skattesystemet är mindre standardutjämnande än vad man ofta förutsätter i den politiska debatten, även om det naturligtvis har viss effekt. Samtidigt är det dock så att ekonomisk utveckling förutsätter standardskillnader mellan olika grupper i samhället. Den spänning som ligger i standardskillnaderna är i sig själv utvecklingsfrämjande, och i ett samhälle med alltför utjämnad standard skulle därför utvecklingen sannolikt stagnera. Nu kan man visserligen hysa den politiska värdering-

en att ekonomiskt framåtskridande inte är särskilt viktigt. Ja, man kan ju t. o. m. anse det skadligt eftersom det innebär ett raserande av hävdvunna livsformer. Flertalet accepterar emellertid ekonomisk utveckling med allt vad den innebär av radikala brytningar med traditionella produktionsformer, sociala mönster etc.

Jag tror att den ekonomiska utvecklingen i Sverige i mycket högre grad än vad vi vill erkänna drivs fram av standardskillnaderna. Detta gäller exempelvis den väldiga utbildningsexpansion som vi för närvarande upplever. Trycket från föräldrarna att ge sina barn en bättre utbildning än vad de själva fått är helt enkelt förestavat av det ekonomiska motivet att ge barnen möjligheter till en högre standard än föräldrarna. Konflikten mellan önskemålen om standardutjämning och ekonomisk utveckling är därför i långa stycken olöslig.

Aktiebolagsskattens utformning

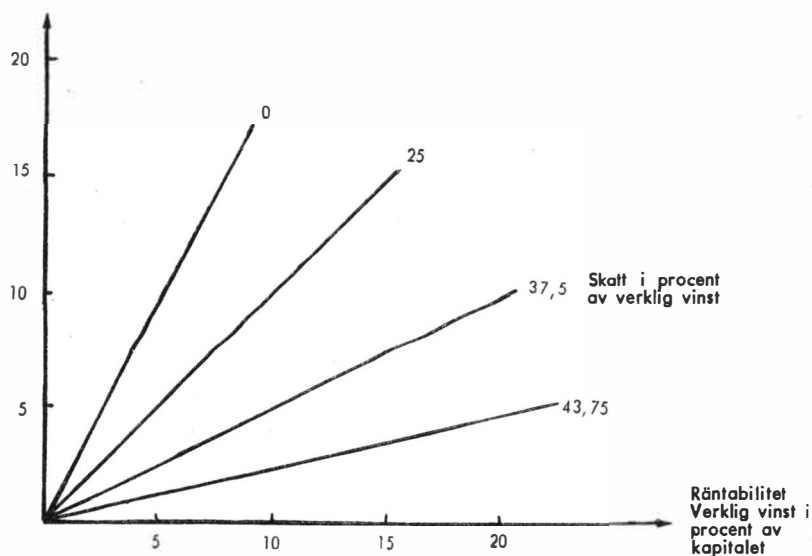
Nettovinstskatten för aktiebolag skall nedan behandlas ur fyra särskilda aspekter. Det svenska skattesystemet är så utformat att man i inkomstberäkningen har byggt in *konsolideringsregler*, som differentierar skattesatsen mellan växande och stagnerande företag. Konsolideringsreglerna innebär nämligen inte bara ett uppskov med skatten i likviditetsmässig mening, alltså så att man får förskjuta tidpunkten för skattens inbetalning till en för företaget mera lämplig tidpunkt, utan de innebär också för expanderande företag en bestående skattelättnad.¹

Denna utformning av skattereglerna innebär ett starkt incitament till att formulera ekonomisk tillväxt och kapitalökning som ett självständigt mål för företagspolitiken, jämfört med förhållandena i andra länder. Växandet kan som ett mål i sig självt vara utvecklingsfrämjande, t. ex. när det skapar större intresse för expansion på nya marknader eller ett utvecklande av nya produkter — låt vara med stora initialkostnader. Systemet gör att den redovisade vinsten under expansionskedet blir låg.

¹ För en utveckling av de matematiska formlerna för detta hänvisas till t. ex. "En note om afskrivningar, Skattepligtig Indkomst af Vaekst", av P. Nørregaard Rasmussen, *Nationalökonomisk Tidsskrift*, 1962, 3—4 hefte, s. 150—156.

Relation mellan expansionstakt, räntabilitet och faktisk skattesats när den nominella skattesatsen är 50 % och kapitalet kan skattemässigt skrivas ned till 50 %.

Expansionstakt
Årlig ökning i procent
av kapitalet



En andra aspekt består i att *vid en given tillväxthastighet för kapitalet konsolideringsmöjligheterna blir mindre ju högre räntabilitet företaget har*. Om man alltså vid exempelvis 5 procentens räntabilitet och en viss expansionstakt kan utnyttja konsolideringsmöjligheterna, så att man inte behöver redovisa vinst, så blir företaget vid 10 procentens räntabilitet och samma expansionstakt måhända tvunget att redovisa vinst och betala skatt. Företaget kan då välja att gå över till en högre ökningstakt av kapitalvolymen och därigenom få ett större underlag för av- och nedskrivningar och på det viset fortfarande undvika att redovisa vinst. Detta resonemang illustreras av diagrammet härövan. På den vertikala axeln återfinns kapitalets expansionstakt, närmare bestämt den årliga ökningen av kapitalvolymen. (Diskussionen förutsätter konstant prisnivå.) På den

horisontella axeln återfinns avkastningen före skatt på det i företaget arbetande kapitalet, som i detta exempel förutsätts bestå av aktiekapital. Om vi då antar att konsolideringsreglerna är sådana att de medger en nedskrivning av kapitalvolymen till genomsnittligt sett hälften, kommer man med 10 procents räntabilitet och 5 procents expansionstakt att varje år få en ökning av av- och nedskrivningsmöjligheterna som motsvarar 2,5 procent av kapitalet. Man kommer att behöva redovisa vinst med 7,5 procent av kapitalet och betala skatt för den vinsten — dvs. skatten sjunker från nominellt 50 procent till 37,5 procent. De övriga linjerna i diagrammet representerar kombinationer av räntabilitet före skatt och expansionstakt, som ger 0, 25,0 och 43,75 procent effektiv skattesats. Det svenska skattesystemet innebär alltså att vid given räntabilitet blir skattesatsen lägre, ju högre expansionstakten är. Men å andra sidan, vid given expansionstakt blir skattesatsen större ju högre räntabiliteten är.

Hur påverkar detta system allokeringen av investeringarna mellan olika företag? Är det så, att skatten är neutral med hänsyn till investeringsallokeringen, så som gäller i en statisk teori för ett stationärt tillstånd, eller innebär övergången till ett evolutivt system att felallokeringar kan uppstå på grund av skatten? De felallokeringar av investeringarna, som ett sådant skattesystem kan ge upphov till, skulle kunna vara ganska betydande.

En fortsatt analys av detta problem kräver att ytterligare två aspekter förs in i bilden. Den första gäller *företagsstrukturen*. Bland de olika typerna av företag torde den viktigaste distinktionen vara den mellan å ena sidan familjeföretag eller enmansbolag, där ägaren kan ta ut avkastning i form av lön, och å andra sidan flertalsbolag, där möjligheterna för ägarna att tillgodogöra sig avkastningen ligger i vinstutdelning eller en ökning av kapitalvärdet. Det är mycket väsentligt att observera denna tvåfaldiga möjlighet för ägarna i flertalsbolag att tillgodogöra sig avkastningen.

Viktigt är att de stora koncernerna har skattemässiga möjligheter att köpa upp små, starkt expansiva företag för att kunna tillföras nytt blod. Ser man närmare på förhållandena i näringslivet visar det sig nämligen att spridningen i expansionstakt är väsentligt större bland små och medelstora enmans- och familjeföretag än bland stora flertalsbolag. Bland de förra finns med andra ord de verkligt expansiva företagen i svenskt näringsliv, vilket dock inte innebär att dessa genomsnittligt är mera ex-

pansiva än flertalsbolagen. Dessa små, högexpansiva företag spelar en väsentlig roll, både direkt och kanske framförallt indirekt för dynamiken i näringslivet. En avdelningchef i en stor koncern vet att från företagsledningens synpunkt är det alltid ett alternativ att köpa upp ett familjebolag med en skicklig ledning. — Som SNS-undersökningen har visat spelar denna typ av transaktion en stor praktisk roll. — Han måste inte endast konkurrera med sina kolleger utan också med en mer anonym grupp.

Från skattesynpunkt finns det två sätt att driva ett familjeföretag på. Det ena är att huvudsakligen ta hänsyn till den löpande avkastningen och betrakta företaget som en i princip evig organisation. Det andra syftar till att senare sälja företaget och då ta ut den under företagets livstid ackumulerade vinsten skattefritt i form av kapitalvärdestegring. Denna senare möjlighet gör att den egna företagaren har helt andra möjligheter än den högre tjänstemannen i ett storföretag att bli förmögen, eftersom han kan starta ett eget företag, driva upp det till ett betydande kapitalvärde och sedan realisera detta kapital skattefritt. Vilka är det då som blivit förmögna denna väg? Det är innovatörer inom olika branscher, personer, som har förmått introducera en ny produktions- eller distributionsmetod och gjort det så bra, att resultatet intresserat andra företag. Jag tror inte att dessa innovationer skulle skett lika bra och med lika hög frekvens inom ramen för de stora företagen, i varje fall inte om dessa saknat konkurrens från familjeföretagen. Jag tror att vi här har en väsentlig orsak till den snabba ekonomiska utvecklingen i Sverige under efterkrigstiden.

Frågan är alltså, om vi vid diskussionen av familjeföretagens beskattning skall anse dessa som i princip eviga företeelser, eller om vi skall diskutera familjeföretagens beskattning från den utgångspunkten att ett familjeföretag normalt drivs i avsikt att senare försälas. Detta är kanske väsentligen ett strukturpolitiskt problem.

Vill man genom skattesystemet styra utvecklingen av företagsstrukturen, kan man sannolikt på relativt kort tid nå avsevärda resultat. Enligt min uppfattning vore det dock olyckligt om skattepolitiken skulle ges ett sådant mål. Det är väsentligt att det finns skattemässiga förutsättningar att kunna driva såväl familjeföretag som flertalsbolag, eftersom en balans mellan de bägge företagstyperna har stora fördelar. En samexistens, som genom konkurrensen mellan olika företagstyper leder till en

ömsesidig påverkan av attityderna, är väsentlig för den ekonomiska utvecklingen. Utvecklingen inom flertalsbolagen är inte ensam normbildande. En växelverkan är väsentlig.

Slutligen måste *nyemissionshindret* föras in i diskussionen om företagsbeskattningen. Som aktiebolagsskatten nu är utformad utgör den i vissa lägen ett hinder för nyemissioner i flertalsbolag. Ett stort antal synpunkter kan läggas på nyemissionshindret, men här skall det diskuteras enbart från ekonomisk framstegssynpunkt. Hur påverkar emissionshindret fördelningen av investeringarna mellan räntabla och mindre räntabla företag? Från samhällsekonomisk synpunkt är det ett önskemål att flytta över investeringar från ett mindre räntabelt (t. ex. 5 %) företag till ett mer räntabelt (15 %). Detta bör rimligtvis öka den ekonomiska framstegstakten. För närvarande är det så (jämför diagrammet) att skatt i procent av verklig vinst vid given expansionstakt är högre för 15-procentbolaget än för 5-procentbolaget, vilket betyder att skillnaden i lockelsen mellan att investera i 15-procentbolaget och i 5-procentbolaget reduceras genom skattesystemets utformning. I ett från denna synpunkt neutralt skattesystem skulle däremot den procentuella reduktionen av räntabiliteten vara lika i alla räntabilitetslägen.

I detta sammanhang spelar utdelningspolitiken en central roll. Förutsättningen för att ett företag skall kunna utnyttja metoden att vid en hög räntabilitet expandera kraftigt och undgå skatt är att man för en försiktig utdelningspolitik, plöjer tillbaka huvuddelen av vinsterna i rörelsen och i stället tillför aktieägarna avkastning genom kapitalvärdestegring. Man kan naturligtvis inte undvika att så småningom höja utdelningen, eftersom kapitalvärdestegringen i annat fall skulle utebli, men den måste höjas försiktigt och på lång sikt.

Den optimala företagspolitiken beror på aktieägarnas skattesituation. Är aktieägarna lågt beskattade, som t. ex. fonder och stiftelser eller enskilda personer som skattemässigt befinner sig inom schablonavdragen för aktieavkastning, innebär detta en preferens för en företagspolitik med relativt hög utdelning och relativt låg kapitalvärdestegring. Är aktieägarna däremot enskilda personer med hög marginalsatt, både i form av förmögenhetsskatt och i form av personlig inkomstskatt, blir det ett intresse att i första hand tillföra dem avkastningen vid kapitalvärdestegring och hålla utdelningen så låg som möjligt.

Bland svenska aktiebolag har det under 50-talet varit vanligt att man valt den senare vägen. Man har hållit utdelningarna låga och strävat efter kapitalvärdestegring. I själva verket vet jag inget land, där utdelningspolitiken är så utomordentligt försiktig som i Sverige. I t. ex. England, Förenta Staterna, Tyskland och Frankrike är utdelningarna väsentligt högre än i Sverige i förhållande till vinsterna. Vår ekonomiska expansion under 50-talet har i hög grad baserats på den möjlighet som skattesystemet ger att föra en försiktig utdelningspolitik och i stället sikta till hög expansionstakt för kapitalvolymen i företaget.

Detta förhållande kommer emellertid knappast att bestå, eftersom räntabiliteten väntas bli väsentligt lägre än hittills. Detta gör att självfinansieringen inte längre kan spela samma roll — räntabiliteten räcker inte till för en ökning av kapitalvolymen utan nyemissioner. Det innebär att nyemissionshindret kommer att få en väsentligt större betydelse framgent än under 50-talet.

Under 50-talet har det kapital som vid årtiondets början fanns inom aktiebolagssektorn kunnat ökas ungefär i takt med behovet genom att man plöjt tillbaka vinster. Dessutom har kapitalet — före Annellagstiftningen — kunnat röra sig fritt inom aktiebolagssektorn. Med den nu införda kedjebeskattningen har man upphävt aktiebolagskapitalets fria rörlighet inom aktiebolagssektorn och i stället lättat på hindret för nyemissioner.

Nyemissionshindret är differentierat med hänsyn till företagets räntabilitet, expansionstakt och utdelningspolitik; den senare beror i sin tur på aktieägarnas skattesituation. Nyemissionshindret kan inte övervältras på andra grupper. Om man utgår från att flertalet av våra stora aktiebolag under 50-talet var inriktade på försiktig utdelningspolitik och kapitalvärdestegring, innebär övergången till en politik med större andel av nettovinsten i form av utdelning till aktieägarna en avsevärd nackdel för de gamla aktieägarna. De kan alltså väntas resa betydande hinder mot nyemissioner, som riktar sig till nya grupper av aktieägare i en annan skattesituation än de själva. Detta kommer att för den närmaste framtiden bli ett av kärnproblemen i relationen skatter — ekonomisk utveckling.

Sammanfattningsvis kan sägas att frågorna om skatternas incidens på kapital och arbete är så svårgenomträngliga att man kan lämna dem därhän. Jag tror att skatternas standardutjämnande effekt överdrivs i

den politiska debatten, och att i vissa lägen en standardutjämnning inte är önskvärd ur den ekonomiska expansionens synvinkel. Jag tror att frågan om beskattning och företagsform är central och att ett samspel mellan familjeföretag och flertalsbolag är väsentligt för den ekonomiska utvecklingen. Slutligen måste nyemissionshindrets effekt vid 1960-talets låga räntabilitet studeras ytterligare.

Avskrivningarna och den ekonomiska utvecklingen

AV LEIF MUTÉN

Företagssparandets gynnade ställning

Hur skall vi uppnå en snabbare ekonomisk tillväxttakt? Skall man stimulera sparandet eller investeringarna? — Åtskilliga författare koncentrerar sig på kapitalbildningen, som de då uppfattar som en fråga om sparande. Andra riktar uppmärksamheten mot investeringarna — realkapitalbildningen; de menar att det erforderliga sparandet kommer mer eller mindre av sig självt. För den senare kategorin är det tämligen likgiltigt om sparandet sker enskilt eller offentligt. Det brukar sägas att om man försöker främja realkapitalbildningen i samhället genom att stimulera det enskilda sparandet, riskerar man att hämma den efterfrågan på konsumtionsvaror som behövs för att locka fram de önskade investeringarna. Skulle exempelvis alla besluta sig för att genom sparande finansiera bilindustrins utbyggnad — och göra detta med sådant allvar att de avstod från att köpa bilar — vore det knappast någon bilfabrikant som skulle vilja investera i den industrin.

Man kan diskutera — av både politiska och andra skäl — huruvida våra ekonomisk-politiska instrument är lämpligt utformade för en situation där det enskilda sparandet, för att finansiera den önskvärda investeringskvoten, måste kompletteras med ett offentligt sparande. Den svenska politiken är i det avseendet ganska egenartad. Mycket litet görs för att främja det enskilda sparandet i dess passiva former — pensions-sparandet undantaget — medan förhållandevis stor möda läggs ned på att främja företagssparandet.

Ett exempel på detta slags företagssparfrämjande politik är den åtgärd som vidtogs 1960 och 1961 för att stimulera företagen att i stället för 46 % sätta in 100 % av sina investeringsfondsavsättningar i Riksbanken. För de överskjutande beloppen (över 46 %) belönades bolagen med en skattelättnad som, uttryckt i årsränta på meravsättningen, mot-

svarade ungefär 8 % skattefritt. Det är mer än de enskilda spararna någonsin har fått som stimulans till sitt sparande.

Denna benägenhet att gynna företagssparandet kan kanske förklaras med att sådant sparande med dess närmare anknytning till investeringsverksamheten icke enbart — som det passiva sparandet — verkar dämpande på konsumtionsvaruefterfrågan.

Avskrivningsreglernas betydelse

Är nu våra investeringsfonder, liksom avskrivningsreglerna överhuvudtaget, utformade så att de främjar den ekonomiska tillväxten — eller tjänar de andra syften? — Vi möter på det området en egendomlig historisk utveckling. De fria avskrivningarnas tillkomst år 1938 var egentligen mest av allt en förenklingsåtgärd, vidtagen utan mycken tanke på vare sig konjunktur- eller tillväxtpolitiska konsekvenser. På 50-talet kom inskränkningarna i den fria avskrivningsrätten. Motivet var att denna rätt icke fick önskvärda samhällsekonomiska effekter, eftersom den generellt stimulerade både goda och dåliga, konjunkturriktiga och konjunkturfarliga investeringar. När man under efterkrigstiden, särskilt i och med 1955 års lagstiftning, effektiviserade investeringsfundsinstrumentet, skedde detta utan beaktande av dess betydelse för den ekonomiska tillväxten. — Allt intresse knöts till investeringarnas tidsfördelning över konjunkturcykeln.

Det kan diskuteras huruvida våra nu gällande avskrivningsregler, som en biprodukt, har en tillväxtstimulerande effekt liksom om de tidigare gällande reglerna haft någon sådan effekt. Därmed sammanhänger också frågan om investeringsfundsreglernas eventuellt positiva effekt på tillväxttakten.

Vid prövningen av den frågan är de siffror som Karl-Olof Faxén ovan redovisat naturligtvis slående. Det är, enligt min uppfattning, alltså fullständigt berättigat att räkna med att ett tillstånd av evig tillväxt och permanenta skattekrediter har en viss motsvarighet i verkligheten och ett påtagligt värde för berörda företag. Å andra sidan måste siffrorna betraktas med försiktighet.

För det första är den expansionstakt som anges i exemplen byggd på den reella nettoinvesteringen. Det innebär alltså att som skattekredit i exemplet bara kan beräknas skatteandelen av vad man får skriva av på

nya investeringar utöver vad man skulle fått skriva av, om man för beskattningsändamål tillämpat en teoretiskt "riktig" avskrivningsmetod. Mot den bakgrunden har vi för närvarande i praktiken inte någon möjlighet att uppnå en 50-procentig skattecredit vid omedelbar avskrivning. Å andra sidan kan vi anta att den "riktiga" avskrivningstakten — den lämpliga utgångspunkten vid bestämningen av skattecreditens faktiska omfattning — i nästan samtliga fall ligger under den takt som skatte-lagarna tillåter, åtminstone vad gäller inventarier och sådana byggnader som finansieras med investeringsfundsmedel. Osäkerheten ligger i frågan om hur mycket snabbare skatteavskrivningarna är än de "riktiga".

I diskussionen om avskrivningarnas tillväxtfrämjande effekt kan man fråga sig om en liberalisering av avskrivningarna lämpligen bör ta just den form vi vant oss vid, dvs. påminna om reglerna om fria och räkenskapsenliga avskrivningar eller investeringsfonder. Ett annat — och kanske bättre alternativ — vore en lugnare avskrivningstakt och i gengäld nuvärdesavskrivning. Professor Nils Västhagen fann när han från den synpunkten undersökte de fria avskrivningarna, det mesta vara ganska gott. De meravskrivningar som företagen tack vare de fria avskrivningarna gjorde 1938 — 50 i förhållande till vad man kan betrakta som skäliga avskrivningar på anskaffningsvärdet, hade inte mycket överstigit vad som skulle ha tillåtits om en korrektare avskrivningstakt hade grundats på återanskaffningsvärdet. I den meningen hade de fria avskrivningarna inte egentligen lett till några missbruk.

Om Västhagens resonemang togs till utgångspunkt för en omstudering av avskrivningsreglerna, skulle vi emellertid möta en intressant komplikation från tillväxtsynpunkt. Antag att vi kan välja mellan två system som ex post ger samma värde hos avskrivningsrätten, men av vilka det ena systemet ger snabb avskrivning på anskaffningskostnad och det andra — vi förutsätter inflation — långsammare avskrivning på återanskaffningsvärdet. Om man vid detta val tar hänsyn till företagar-nas reaktioner ex ante, måste företagarna i alla de fall de är offer för "money illusion", bli mer stimulerade av det snabba avskrivningssystemet. Samma är fallet när de utan "money illusion" likväl anser sig kunna räkna med en någorlunda stabil prisnivå under de närmaste åren. I dagens läge är det knappast orealistiskt att anta att vår hittillsvarande inflationstakt i framtiden kommer att dämpas. De förändringar av pen-

ningvärdet som påverkar företagens investeringar har varit skäligen obetydliga de senaste åren.

Om normalföretagaren inte väntar någon våldsammare inflationstakt kommer han att med större glädje hälsa en liberal avskrivningsregel som är oberoende av inflationstempot, än en ännu liberalare, som blir lika gynnsam eller gynnsammare först om inflationen verkligen infinner sig. — Men räknar företagarna med en fortsatt stark inflation blir naturligtvis bilden en annan. Frågan är om man inte i ett konjunkturläge där inflationsförväntningarna är mera allmänna bör lägga den samhällsekonomiska tillväxtstimulansen på is.

Investeringsfondernas effekt på investeringsbenägenheten

Vad gäller investeringsfonderna som tillväxtstimulerande faktor nämndes tidigare att dessa inte konstruerats för detta ändamål utan att de — om man undantar 1959 års tillägg till 9 § — är avsedda att utjämna konjunktursvängningarna. Arbetsmarknadsstyrelsen har länge motsatt sig att investeringsfondsinstrumentet använts för andra syften än de konjunkturrella. Inte förrän nyligen har man accepterat fondernas användande i lokaliseringspolitiken. Fonderna i Danmark, för att ta ett exempel från utlandet, är däremot konstruerade så att de skall vara tillväxtfrämjande; i gengäld tycks de dock vara konjunkturpolitiskt oanvändbara.

Frågan är i vilken grad man kan tänka sig att investeringsfondsinstitutet, som en mer eller mindre oavsedd biprodukt, ändå påverkar investeringarna. Negativa effekter kan det ha i de fall då t. ex. företagarna ser det som något normalt att investeringsfonderna då och då kommer till användning. Företagarna kan ju då frestas att uppskjuta alla inte oundgängliga nödvändiga investeringar till den dag då investeringsfonderna frisläpps. Man kan kanske frukta att i ett sådant läge en nedåtgående konjunktur kommer att skärpas genom att företagen börjar lurpassa på ett frisläppande, och att man alltså kommer att få en investeringshämmande och samtidigt konjunkturskärpande effekt. Vi har inte sett mycket av detta hittills, vilket möjligen kan bero på att det dröjde så länge innan dessa fonder kom till praktisk användning. De senaste årens praxis med ett liberalare frisläppande har kanske skapat nya risker, men hittills känner man knappast till några konsekvenser av det slag jag här antytt.

En positiv inverkan av investeringsfonderna på investeringstakten och därmed den ekonomiska tillväxten skulle kunna tänkas uppstå i den mån investeringar som annars inte skulle blivit av görs under frisläppningsperioder. Fondsystemet kan verka i den riktningen — på flera sätt. Företagen kan t. ex. sitta med helt färdiga investeringsprogram, som de är villiga att fullfölja under en lågkonjunktur bara under förutsättning av att investeringsfonderna släpps fria. Å andra sidan finns det företag med investeringsprogram som skall genomföras oberoende av om fonderna släpps fria eller ej. Ett sådant företag ser frisläppandet av investeringsfonderna som ett tillfälle till billigare finansiering. Vilket alternativ som är det vanligaste kan man tvista om. I många fall innebär dock investeringsfondernas frisläppande vid en konjunkturedgång ett effektivt botemedel mot den investeringshämmande pessimismen; de fallande räntabilitetsförväntningarna kompenseras genom ett radikalt förbilligande av finansieringen. I dessa fall kan vi räkna med en investeringsfrämjande effekt av dessa fonder.

Samma kan gälla i de fall då företag — antingen som resultat av långsiktig planläggning eller genom skicklig improvisation — kan få fram nya igångsättningsklara investeringsprojekt i ett frisläppningsläge. Dessa investeringar kan tänkas vara något mindre räntabla än de planerade, men ändå tillräckligt räntabla för att ge ett bidrag till den ekonomiska tillväxten. Men här möter vi, liksom i samband med emissionslättnaderna, problemet med de ojämna förräntningskrav som ställs på företagens investeringar i olika sammanhang. Även detta är ett tillväxtproblem, eftersom det endast är en skenbar stimulans för den ekonomiska tillväxten, om vi uppmuntrar investeringar vilkas räntabilitet från samhällsekonomisk synpunkt är lika med noll. Vår realkapitalbildning främjas inte av investeringar som närmar sig Egyptens pyramider i fråga om nytthet, något som kan inträffa om vi sänker förräntningskravet alltför drastiskt.

Denna anmärkning behöver kanske inte tillmätas så stor vikt när det gäller frisläppandet av investeringsfonderna, eftersom den konstlade nedsättningen av förräntningskravet där motsvaras av en onaturligt pessimistisk räntabilitetsberäkning på investeringskalkylernas intäktssida. Men däremot blir den relevant, om vi står i den situationen att företag med dåliga investeringsprojekt är försedda med billiga pengar, medan

samtidigt företag med bra investeringsprojekt endast disponerar dyra pengar eller kanske inga pengar alls.

När de fria avskrivningarna avvecklades, fördes en intressant diskussion om huruvida det var lämpligt att stimulera investeringar i bestående företag mera än sådana i nybildade företag. Man hade på den tiden ingen förlustutjämningsförordning, och debatten gällde frågan om det var lämpligt att genom snabba avskrivningsmöjligheter göra pengarna billigare för bestående, expansionsvilliga företag än för nya företag med kanske utomordentliga investeringsprojekt.

På den punkten har det skett en ändring. Det finns nu möjlighet att med förlustutjämningsreglernas hjälp skattemässigt i efterhand utnyttja initialförlusterna. Men i ett annat hänseende har utvecklingen gått bakåt. Pengarnas rörlighet inom bolagssektorn har minskat genom Annellagstiftningen. Den kontrollmöjlighet på investeringar inom vissa bolag, som består i att det hela tiden finns alternativ möjlighet att låta pengarna flyta in i andra bolag, där de kan göra större nytta, har inskränkts genom att en skattetröskel införts för investeringar av detta slag.

I detta sammanhang bör även nämnas möjligheterna för ägarna till nya expanderande bolag att i form av kapitalvinster skattefritt realisera sina vinster genom avyttring av aktierna till bestående bolag. Det är visserligen mycket betydelsefullt att innovatörerna har denna möjlighet att bli rika, t. o. m. här i Sverige. Men det finns en risk för att man i omtanke om utdelande företags emissionslättnader gör skattevillkoren dåliga för sådana expanderande företag, som bedriver ett ivrigt företags-sparande med beskattade vinstmedel, t. ex. därför att de både har goda placeringsmöjligheter för sina pengar och svårt att genom nyemissioner få tag på mer kapital.

Vi kanske inte heller kan bortse från risken för en konstlad prisbildning på 25-procentiga eller större andelar i familjeföretag. Åtskilliga företag med placeringsportföljer väntar bara på ett tillfälle att sälja delar av dessa och i stället förvärva 25-procentiga eller större poster, som är skattemässigt mera attraktiva. Detta marknadsläge kan vara angelänt för säljare av familjeföretag. Men det kan leda till en osund marknadssituation, om vi drivs mot en av dessa skatteskal motiverad handel med 25-procentiga eller större poster. Missvisande kursrelationer

mellan små och stora bolags aktier — till de senares nackdel — kan uppstå. På kontinenten, inte minst i Holland, kan man notera en viss tendens att vilja frångå 25-procentskravet. Det är i detta läge anmärkningsvärt, att vi med Annell-förordningen faktiskt har kommit att genomföra en sådan regel ungefär vid samma tid som man i länder, där man hittills haft den, börjar överväga att avskaffa den eller reducera kravet till lägre procenttal.

Forskningen bör hänföras till kapitalbildningen, hävdade man i den efterföljande debatten. Visserligen brukar viss slags forskning — utvecklingsarbete — normalt avskrivas omedelbart och redovisas som omkostnad. (Det kvarstår alltså inte bokföringsmässigt som kapital.) Men lika fullt är detta utvecklingsarbete att jämföra med en kapitalinvestering. Detta resonemang illustrerades med två ytterlighetsexempel.

Inom den tunga industrin ingår — med köparens goda minne — oprövade nyheter i varje leverans, helt enkelt därför att detta är det enda sätt på vilket forskningsresultaten praktiskt kan prövas. — Då redovisas naturligtvis också forskningsarbetet som en omkostnad vid leveransen.

Den andra ytterligheten illustrerades med en bild från läkemedelsindustrin. Där har man helt fristående forskningsorganisationer som har till uppgift att experimentera fram nya läkemedel. — Här blir det frågan om en renodlad investering av samma karaktär som realkapitalinvesteringar.

Kanske är tidsfaktorn det enda som forskningen har gemensamt med kapitalbildningen genmälda inledarna. — Ser man problemet ur denna synvinkel, blir det möjligt att beräkna kapitalets likaväl som forskningens räntabilitet. Men, ser man forskningen på detta sätt uppstår problemet att i övriga hänseenden jämställa forskning med kapital.

För det första påverkar forskningen kapitalföremåls utseende och prestanda på ett sådant sätt att kapitalets produktivitet förändras, dvs. den ena sortens kapital har till uppgift att förbättra den andra sortens egenskaper. Därför hamnar man i terminologiska svårigheter om man kallar forskningen för kapital.

För det andra kan man ifrågasätta om forskningsresultaten överhuvudtaget skall hänföras till

kapitalet. Kanske vore det — från olika synpunkter — mera praktiskt att betrakta forskningens effekt som en förbättrad arbetsproduktivitet. Fördelarna med ett sådant betraktelsesätt inser man bl. a. lätt om man betänker att begreppet kapital vid tekniskt framåtskridande är odefinierat inom nationalekonomin.

I diskussionen framhölls vidare att den modell som ligger till grund för figuren (s. 61) avser ett företag som i evighet expanderar i samma takt. Är en sådan modell realistisk? I verkligheten varierar ett företags expansionstakt från tid till annan och det är svårt att tänka sig ett företag som i evighet kan hålla en expansionstakt av t. ex. 10 procent — när ekonomin i genomsnitt expanderar med 5 procent.

Den internationella utvecklingen på skatteområdet

Några för svensk skattepolitik väsentliga aspekter

AV DAG HELMERS

Huvudsyftet med de internationella avtalen på detta skatteområde är att undvika dubbelbeskattning av inkomst och förmögenhet samt att hindra ett land från att med skatter diskriminera varor från andra länder. Den sistnämnda principen har i Rom-fördraget fått en långtgående tolkning och tagit formen av konkreta bestämmelser om harmonisering av den indirekta beskattningen. Däremot finns inte någon likartad målsättning för den direkta beskattningen även om fördragets allmänna regler lämnar möjligheterna öppna för en sådan. Rom-fördraget rekommenderar harmonisering av lagstiftningen i de fall detta krävs för att göra den gemensamma marknaden funktionsduglig. Finner de sex att olikheter i den direkta beskattningen utgör ett hinder för den åsyftade rörligheten av arbete och kapital, kan en harmonisering av dessa skatter ske inom fördragets ram. Men därmed är inte sagt att sådana frågor som själva skattestrukturen, fördelningen mellan direkt och indirekt beskattning, mellan skatter och avgifter osv. är aktuella i sammanhanget. EFTA:s och GATT:s avtalstexter innehåller inte något motsvarande harmoniseringsprogram; i dessa avtal upprätthålls endast principen om icke diskriminering.

Indirekt beskattning

Hur långt har man då i praktiken hunnit inom den gemensamma marknaden? — Inom EEC har tekniska utredningar om den indirekta beskattningen slutförts och kommissionen har framlagt ett konkret förslag om harmonisering av *de generella omsättningsskatterna*. Något motsvarande förslag om de speciella indirekta skatterna är ännu inte utarbetat. Beträffande de generella omsättningsskatterna innebär kommissionens förslag att man i tre etapper skall nå fram till slutmålet — skattegränsernas avskaffande.

I den första etappen skall varje land ändra sin allmänna omsättningskatt så att den kumulativa effekten försvinner. Detta innebär att varje land vid ingången av 1966 skulle ha ett sådant system att man kan lyfta av den exakta skattebelastningen vid export och lägga på motsvarande vid import. De schablonmässigt beräknade restitutionerna och utjämningskatterna — nödvändiga vid kumulativa system — skulle med andra ord inte längre behövas. Efter 1966 skall alla länderna gå över till ett mervärdeskattesystem, varefter kommissionen skall utreda hur man skall kunna slopa skattegränserna.

Det senare problemet sammanhänger med ett ytterligare steg i harmoniseringen, nämligen införandet av en gemensam mervärdeskatt inom de Sex. Tekniskt innebär det att hela den gemensamma marknaden i omsättningsskatt hänseende s. a. s. utgör *ett* land. Den mervärdeskatt som erlagts av en producent eller distributör i ett land avräknas från motsvarande skatt i de andra länderna, varefter en finansiell fördelning av uppburna skatter äger rum mellan länderna. Den i höstas framlagda propositionen om harmonisering har diskuterats inom ministerrådet, men resultat har ännu inte framkommit. Rådet har emellertid tillsatt en arbetsgrupp, bestående av statssekreterarna i finansdepartementen i de sex länderna, för att förbereda ett ställningstagande. Gruppen skall diskutera såväl propositionen som den större frågan, huruvida man inte samtidigt måste harmonisera vissa delar av den direkta beskattningen. Vidare skall man undersöka om övergångstidens tre etapper kan förkortas och därmed möjliggöra en snabbare övergång.

I sammanhanget bör också nämnas att en speciell teknikergrupp utreder ett för EEC lämpat mervärdeskattesystem. Gruppen har inte kommit särskilt långt i sitt arbete. Endast beträffande avräkningsförfarande i mervärdeskatten har man nått fram till konkreta förslag; man rekommenderar avräkningar skatt mot skatt och inte inköp mot omsättning.

Utvecklingen inom EEC har i viss mån föregripits i de enskilda staterna. Västtyskland har lagt fram ett förslag till mervärdeskatt så konstruerad att den omfattar alla produktions- och distributionsled, dvs. detaljhandeln och, till skillnad från den franska, även hantverk och jordbruk. I andra länder har man börjat diskutera hur anpassningen till det för första etappen uppsatta målet — en neutral omsättningsskatt — skall ske. I Belgien utreds denna fråga och där syns man vilja stanna för en ettledsskatt. — Även i Italien har man uppmärksammat dessa problem.

Naturligt är att kommissionens förslag mött visst motstånd. Så t. ex. har man i Holland framfört den åsikten att det inte är nödvändigt att avskaffa skattegränserna; ett sådant mål anses alltför orealistiskt. Det räcker, menar man, att den första etappen genomförs, dvs. att man skapar generella icke-kumulativa omsättningsskatter. Dessa skall vara så konstruerade att något subventions- eller protektionistiskt moment inte kan förekomma i handeln mellan länderna. Måhända är det denna aspekt som gjort att ministerrådet inte utan vidare vågat godkänna det av kommissionen framlagda förslaget.

Beträffande *de speciella indirekta skatterna* har inte mycket utträttats, men man har gjort allvarliga försök att få bort de diskriminerande element som tidigare var vanliga. Inom EEC är man inne på tanken att slopa en hel del av dessa speciella omsättningsskatter, särskilt sådana som drabbar en enda vara och där skatten bara finns i ett av de sex länderna. Ännu har inga försök gjorts att harmonisera dessa speciella indirekta skatter, men i debatten om mervärdesskatten har man inkluderat en hel del av de enstaka småskatterna eftersom man menar att de bör inarbetas i mervärdesskatten i respektive land.

Inom EFTA har någon liknande diskussion inte förekommit. I allmänna ordalag i tidningsartiklar och diskussioner har visserligen tanken framförts att man inom EFTA borde ha samma harmoniseringsprocedur som inom EEC. Frågan är om en sådan harmonisering är intressant och om den bör ske efter samma eller andra linjer än inom EEC. Det förefaller mig som om konkurrensförhållandet till länderna på kontinenten för flertalet av EFTA-medlemmarna är helt avgörande för den skattepolitik man vill föra på t. ex. omsättningsskatternas område. Det är av mindre intresse vad ett enskilt land inom EFTA gör. För vår framtida skattepolitik är det därför av största betydelse vad man gör i t. ex. Frankrike och Västtyskland — där man som nämnts tagit ställning i princip. Av stor betydelse är naturligtvis också vad som kommer att ske i England — det nuvarande engelska omsättningsskattesystemet är sådant att det inte har någon effekt på export och import. En mera begränsad harmonisering av den indirekta beskattningen i Norden eller inom EFTA utan långsiktiga hänsynstaganden torde vara tämligen ointressant. Vi måste akta oss för att komma i den situationen att vi gång efter annan tvingas vidta anpassningsåtgärder.

Det riktas ibland en viss kritik mot det tekniska förfarande som

GATT-regeln anvisar, nämligen möjligheten att lyfta av skatten vid export respektive lägga på den vid import. I stället skulle man med växelkursförändringar justera de ojämnheter som finns. Situationen är väl dock sådan att en dylik teknik av många skäl inte är praktiskt genomförbar.

Stämpelskatterna behandlas också av en arbetsgrupp inom EEC. Bakgrunden härtill är att dessa skatter — som utgör en så brokig flora — anses i möjligaste mån böra avskaffas. I stället bör man begränsa sig till avgifter för inregistrering av aktiebolag m. m. Det är möjligt att man accepterar denna lösning och slopar diverse omsättningskatter, fondstämplor och hela den undervegetation av stämpelskatter som finns i mycket större omfattning utomlands än i Sverige. Det är svårt att veta hur långt EEC har hunnit i arbetet med att utreda detta problem. I olika sammanhang har dock antytts att man i bästa fall skulle vara klar med utredningen senast under våren 1964. Frågan kan verka perifer men är det inte, eftersom vissa länder uppvisar ytterst egendomliga förhållanden på detta område.

En annan EEC-utredning är tillsatt för att granska en mycket speciell fråga, nämligen skatter på försäkringsbrev. Något resultat har ännu inte framlagts. Tanken är att stämpelskatter på själva försäkringsbreven inte skall få skapa en snedvriden konkurrenssituation.

Direkt beskattning

Den direkta beskattningen för fysiska personer samt arvs- och förmögenhetsskatterna har studerats av den s. k. *Neumark-kommittén*. EEC:s mål är fullständig rörlighet för kapital, arbetskraft och företagsamhet, vilket kräver att lokaliseringen av dessa faktorer inte blir beroende av skatteförhållandena. Neumark-rapporten ställer sig tämligen kallsinnig inför en mera omfattande harmonisering, men man har framfört vissa allmänna önskemål om att familjebeskattningen i stort sett skall vara likartad. Dessutom påpekar kommittén det värdefulla i ett system med gemensam skatteuppbörd. Man anser tydligen att fysiska personers rörlighet inte främst påverkas av skatteförhållandena, andra faktorer är avgörande; således skulle inte heller skattesatsernas höjd vara så betydelsefull. Däremot är man väl medveten om att skatteförhållandena för fysiska personer kan vara av betydelse från lokaliseringssynpunkt.

Beträffande förmögenhetsskatten och arvsskatten för fysiska personer hyser man närmast den uppfattningen att förmögenhetsskatten, om den bibehålls, inte bör kompliceras med en sådan skatt även på juridiska personer. Beträffande arvsskatten har ännu inte sagts annat än att dess konstruktion är av underordnad betydelse, medan däremot skattesatserna spelar en avgörande roll för val av bosättning. En likformighet beträffande skattetrycket rekommenderas därför.

Redan i samband med den berömda skattestriden inom Kol- och stålunionen, där tyskarna och fransmännen hade olika uppfattning om den indirekta beskattningen, diskuterades företagsbeskattning i en gemensam marknad. Denna diskussion gav inga konkreta resultat. En arbetsgrupp har sedermera tillsatts inom EEC för att närmare studera företagsbeskattningens och den internationella dubbelbeskattningens problem, men den har ännu inte presenterat några resultat. Någon samordning av de enskilda staternas skattepolitik har inte förekommit inom de Sex under senare år. Så t. ex. har Belgien en 30-procentig bolagsskatt, medan övriga länder har en 50-procentig osv. Mot denna bakgrund är det naturligt att tanken om en stand-still-överenskommelse även framförts när det gäller företagsbeskattningen. En sådan överenskommelse skulle inte gälla detaljerna utan skattesystemet i stort och ange fördelningen mellan direkt och indirekt beskattning. Liknande överenskommelser har provisoriskt träffats i fråga om restitutioner och utjämningskatter vid export och import.

Något förslag till en stand-still-överenskommelse om avvägningen mellan den direkta och den indirekta beskattningen har inte kommit till stånd, men det är möjligt att den särskilda statssekreterargruppen kommer att ta ställning till frågan. En stand-still-överenskommelse måste dock betraktas som ett provisorium, eftersom ett mål för den fortsatta utvecklingen förr eller senare måste uppställas. Vad kan man då vänta sig i fråga om företagsbeskattningen? — I Neumark-rapporten framhålls att man åtminstone vill ha ett gemensamt system för källskatt på räntor och utdelningar samt ett gemensamt uppträdande i detta avseende gentemot länder utanför de Sex. Därvid skulle en högre skattesats tillämpas mot länder utanför de Sex än beträffande utdelningar och räntor mellan de sex länderna. Beträffande bolagsskattesatsen hyser man närmast den uppfattningen att en överenskommelse är av underordnad betydelse så länge man inte kommit överens om enskildheterna i reglerna för in-

komstberäkningen. Dessa regler anses i nuvarande utformning skapa orättvisor, eftersom skilda länder har specialregler för olika branscher, varigenom vissa branscher gynnas. Intresse har visats för en differentierad bolagsskatt av den typ som tillämpas i Västtyskland. Med hänsyn till bolagsskattens nuvarande höjd har Neumark-kommittén tänkt sig 50 procent på ej utdelad vinst.

Nästa steg blir att diskutera effekterna av olikheterna i avskrivningsreglerna från den internationella handelns synpunkt. I fråga om den direkta företagsbeskattningen och bolagsskatten uppstår därvid helt andra svårigheter än vid den indirekta beskattningen. Åsikterna om den generella indirekta beskattningens effekt bygger på en någorlunda enhetlig uppfattning, medan debatten om t. ex. bolagsskatten innehåller så kontroversiella problem som t. ex. frågan i vad mån skatteövertvåringen sker framåt eller bakåt eller om företaget självt får bära skattekostnaden.

Vill man ha en harmonisering av den direkta skatten, kan man inte undvika en diskussion av skattestrukturen. Därmed uppstår också politiska svårigheter av en helt annan storleksordning än när det gäller den indirekta beskattningen.

Internationell dubbelbeskattning

På den internationella dubbelbeskattningens område har OECD lagt fram ett modellförslag för internationella dubbelbeskattningsavtal, ett aktstycke präglad av kompromisser. Två frågor i detta modellavtal bör nämnas här. Den ena är av stort intresse bl. a. för de Sex och gäller *var* man skall anse att ett företag har sitt skatterättsliga hemvist. Förslag har väckts inom EEC att — till skillnad från OECD:s rekommendation — hela nettovinstskatten borde tas ut där företaget har sitt säte, oavsett i vilka länder det driver verksamhet. Tanken torde vara att det är nästan omöjligt att följa upp den inkomstfördelning som sker inom företag med verksamhet i skilda länder.

Jag kommer då över till den modellartikel i OECD:s mallar som gäller moder- och dotterbolag i olika länder. Denna artikel utgår från att varje företag behandlas som en fristående enhet och förutsätter en analys av moder- och dotterbolagets inkomstfördelning. Man skall sålunda tänka sig varje företag som en fristående enhet och behandla dotterbolaget som tredje man. Problemet blir: Hur skulle avtal och andra transaktioner mellan moder- och dotterbolag sett ut under sådana tänkta förhål-

landen? Hur skulle affärerna skötts mellan företagen? Lösandet av detta problem bereder sannolikt nära nog oöverkomliga praktiska svårigheter för såväl skattemyndigheterna i de olika länderna som för företagen. Problemet har två sidor, dels skall respektive land bedöma moderbolaget respektive dotterbolaget, dels skall ländernas skattemyndigheter — om de kommer fram till olika uppfattningar — söka sammanjämka dessa på högsta nivå. De praktiska problemen vid ett sådant förfarande måste bli mycket stora, kanske olösliga, speciellt om proceduren avses bli kontinuerlig.

OECD:s mallar för dubbelbeskattningsavtal var ursprungligen tänkta att passa även för avtal med u-länder, eftersom Grekland och Turkiet är med i OECD:s skattekommitté. Det starkt ökade u-landsintresset har emellertid gjort skattekommittén medveten om de speciella problem som till följd av avtalets nuvarande utformning kan uppstå för u-länderna. Väsentligt är inte bara att finna lämpliga former för dubbelbeskattningsavtal utan även att åstadkomma enhetlighet i de interna beskattningsreglerna, något som industriländerna kanske är på väg att införa. Tyskarna har i det avseendet gått längre än något annat land i Europa och förbättrar sina regler successivt. Inom finans-, handels- och utrikesförvaltningarna i olika länder synes man vidare vara på det klara med att de hittills tillämpade tekniska lösningarna vid internationell dubbelbeskattning med kreditmetoder i traditionell form inte är tillfyllest. De länder som tidigare valt en kreditmetod vill kanske bibehålla den, men metoden har brister just vad gäller förhållandet till u-länderna.

Vad slutligen beträffar enskilda länders skattepolitik försöker man på vissa håll rationalisera sina skattesystem genom att införa moderna inkomstskatter i stället för de gamla cedulärskatterna etc. Vidare bedriver man med skatternas hjälp på ett annat sätt än tidigare en aktiv konjunkturpolitik, och skattevapnets användbarhet i lokaliseringssyfte har också uppmärksammas. Någon diskussion om skatternas roll vid samordningen av konjunkturpolitiken inom de Sex har emellertid ännu inte, såvitt jag vet, påbörjats. Rom-fördraget accepterar vissa åtgärder utan att närmare föreskriva inom vilka gränser de får företas.

Kennedy-administrationens åtgärder rörande beskattningen av utländska företag får väl betraktas som ett tillfälligt arrangemang för att lösa ett för beskattningen ovidkommande problem. De bör sålunda inte tolkas som ett seriöst förslag till en långsiktig lösning av den internationella beskattningens problem.

Enligt de nu gällande internationella principerna för indirekt beskattning tillförs skatteintäkterna konsumtionslandet. En vara beskattas alltså i det land där den konsumeras, så att skattebelastningen i princip kommer att avlyftas vid export och påläggas vid import. Härigenom behåller de enskilda länderna sin skattesuveränitet. Å andra sidan eliminerar man inte de hinder för utrikeshandeln som ligger i själva tullbehandlingen och som är förknipade med betydande kostnader. Även om tullarna togs bort måste en gränskontroll ske för skatteuppbördens skull.

Detta hinder skulle kunna elimineras och det internationella handelsutbytet underlättas om man gick över till ursprungslandsprincipen, så att en vara beskattas i det land där den tillverkas. Då kunde man helt slopa tullbehandlingen vid gränserna. Å andra sidan förlorade de enskilda länderna då sin skattesuveränitet. Av konkurrensskäl framtvings nämligen en harmonisering av nivån för den indirekta beskattningen.

Diskussionen kretsade vidare kring skälen för och emot en harmonisering av socialavgifterna, företagsbeskattningen och den direkta beskattningen i övrigt.

Beskattningen av de internationella företagen framhölls som ett växande problem, som blir alltmer bekymmersamt ju större den internationella rörligheten blir på kapitalmarknaden. Det lönar sig alltför bra att producera i de länder där produktion är billig och att redovisa vinsterna i länder med låg vinstbeskattning.

11 årgångar av STUDIER OCH DEBATT

1953

- | | | | |
|--|-----|--|-----|
| 1. Andra och trivsel i företaget
av Torgny T Segerstedt | 4:— | 3. Kvinnor i industriarbete
av Andreas Lund | 4:— |
| 2. Konjunkturpolitik under
debatt
av Ulrich Herz | 6:— | 4. Företaget och pressen
av Arne Lundmark | 4:— |

1954

- | | | | |
|---|--|--|-----|
| 1. Ändrad företagsbeskattning
Utgången | | 4. Företagsbeskattning och
konjunkturer | 4:— |
| 2. Automation del I
Utgången | | 5. Gruppdynamik och ledarskap
av Joachim Israel | 4:— |
| 3. Automation del II
Utgången | | | |

1955

- | | | | |
|--|-----|---|-----|
| 1. Företaget och kommunen | 4:— | 3. Sverige och världshandeln | 5:— |
| 2. Skola och näringsliv i Sverige
och USA | 4:— | 4. Industrifolk på fritid
av Torgny T Segerstedt | 4:— |

1956

- | | | | |
|---|-----|--|-----|
| 1. Näringslivets folk i riksdagen
av Folke Petrén och Lennart Bodström | 4:— | 3. Företagsvinster — ett samhällsintresse?
av Göran Albinsson | 4:— |
| 2. Näringslivet planerar för
framtiden | 4:— | 4. Fri handel i Europa | 4:— |

1957

- | | | | |
|--|-----|--------------------------------|-----|
| 1. Ekonomiska unioner
av Staffan Burenstam Linder | 4:— | 3. Sverige och Europamarknaden | 4:— |
| 2. Utbildning av chefer och experter i företagen | 5:— | 4. Ideologi för näringslivet? | 5:— |

1958

- | | | | |
|--|-----|--|-----|
| 1. Växandets ekonomi | 5:— | 3. 245 svenska storföretagsledare
av Gunnar Malmenström och Bo Wiedenborg | 5:— |
| 2. Enhetsskola — mångfaldsskola
av Lennart Husén och Göte Rudvall | 6:— | 4. Patent
av Fredrik Neumeyer | 6:— |

1959

- | | | | |
|---|-----|---|-----|
| 1. Ledning och kontroll av statliga aktiebolag
av Rune Tersman | 5:— | 3. Frihet i kollektivsamhället
av Gösta Carlsson och Ulrich Herz | 7:— |
| 2. Den offentliga sektorn | 5:— | 4. Humanisterna och näringslivet
av Veronica Döös | 5:— |

1960

- | | | | |
|--|------|--------------------------------------|-----|
| 1. Sveriges näringsliv och de underutvecklade länderna | 8:— | 3. Arbetskraften i 60-talets ekonomi | 6:— |
| 2. Framtidens företagsbeskattning | 9:50 | 4. Företagsledare om företagsledning | 7:— |

1961

- | | | | |
|---------------------------------|-----|---|------|
| 1. Grundskolan och näringslivet | 6:— | 3. Kommunen och vårt butiksnät | 9:50 |
| 2. Mer om U-länderna | 6:— | 4. Europamarknadsdebatten — en antologi | 10:— |

1962

- | | | | |
|---|-----|---|-----|
| 1. Kommunaldemokratin i fara?
av Harry Törnquist och Nils-Erik Wirsäll | 6:— | 3. Bruttoprisförbudet
av Ulf Bernitz | 7:— |
| 2. Speeding up and Smoothing Economic Growth | 9:— | 4. Morgondagens samhällsproblem? | 8:— |

1963

- | | | | |
|--|------|--|------|
| 1. Diskriminering i näringslivet
Kring ett praktiskt fall utarbetat av en arbetsgrupp inom SNS
Med inledning och kommentarer av Lars Berg och Ulf Ojeman | 10:— | 2. Skatter och ekonomisk utveckling
Föredrag och diskussioner vid en SNS-konferens | 9:— |
| | | 3—4. För gammal?
Referat från en SNS-konferens om de äldre och medelålders i arbetsliv och samhälle | 14:— |

EKONOMISK UTVECKLING

och stigande nationalinkomst har kommit att bli en styrkemätare i den ekonomiska kampen mellan maktblocken, en förutsättning för bekämpande av svält och fattigdom, en indikator på människors välbefinnande, ett villkor för ekonomisk och politisk stabilitet. Ett inslag i den ekonomiska politiken i många länder är strävandena att genom

SKATTERNA

söka påverka sådana samhällsekonomiska faktorer som man tror vara av betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Tyvärr har konjunkturaspekterna hittills alltför mycket dominerat skattedebatten. Vid en SNS-konferens kring temat

Skatter och ekonomisk utveckling

belystes svårigheterna att ur mångfalden av kort- och långsiktiga mål och medel skapa de kombinationer som ger en lämplig skattepolitik — speciellt vid snabb strukturomvandling. Investeringsföretagernas och avskrivningsreglernas utformning anfördes som exempel på det svårförenliga i målen konjunkturutjämning och tillväxtstimulans. Ett alltid lika aktuellt krav är emellertid att skattesystemet är så utformat att företagarna — utan att rådfråga skatte- och ekonomiska experter — kan förutse de skattemässiga konsekvenserna av ett visst beslut.

Detta är några av de problem som behandlas i SNS-skriften

Skatter och ekonomisk utveckling

STUDIER OCH DEBATT
1963: 2



Pris 9:—

