

Från nettobeskattning till bruttobeskattning

Rapporter vid Nordiska skattevetenskapliga
forskningsrådets seminarium i Moss i oktober 1980

Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådets
skriftserie **Nr 8**

Från nettobeskattning till bruttobeskattning

Rapporter vid Nordiska skattevetenskapliga
forskningsrådets seminarium i Moss i oktober 1980

Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådets
skriftserie **Nr 8**

ALLF 630 81 001
ISBN 91-85256-07-2 NSFS

Liber distribution
Förlagsorder
162 89 STOCKHOLM
Ordertelefon 08-739 91 30

Göteborgs Offsettryckeri AB
Stockholm 1981

Innehållsförteckning

Förord	4
Seminariets öppnande	5
<i>Professor Edward Andersson</i>	
Bruttoskatt på företag. En internationell utblick	9
<i>Professor Leif Mutén</i>	
Utformningen av en allmän produktionsfaktorskatt	19
<i>Sakkunnige Percy Bargholtz</i>	
Några överväganden rörande den allmänna produktionsskattens incidens	29
<i>Docent Carl Johan Åberg</i>	
Nya företagsbeskattningsmodeller i Finland	39
<i>Professor Edward Andersson</i>	
Överföring av beskattningens tyngdpunkt på indirekt beskattning	
I: <i>Byråchef Lasse Aarnio</i>	47
II: <i>Konsulent L.P. Skøtt</i>	67
Et norsk forslag til reformen i inntektsbeskatningen	77
<i>Direktør Hallvard Borgenvik</i>	
Begränsningarna i ränteavdragsrätten i Finland	85
<i>Professor Edward Andersson</i>	
Svensk utredning om underskottsavdrag	89
<i>Sakkunnige Percy Bargholtz</i>	
Dansk lovforslag om omlægning af fradraget for private renteudgifter	97
<i>Kontorchef Kaj Lotz</i>	
Fordeler og ulemper ved et personskattesystem som går mot bruttobeskatning, sammenliknet med nåværende system	121
<i>Statsråd Per Kleppe</i>	
”Bruttobeskatning” – en forskers syn	129
<i>Professor Agnar Sandmo</i>	
En administratørs syn. Fördelar och nackdelar med ett personskattesystem som går mot bruttobeskatning jämfört med nuvarande system	133
<i>Skattechef Lars Johanson</i>	
Övergångsproblematik och låsningsmekanismer	141
<i>Professor Sven-Olof Lodin</i>	
Oppsummering	155
<i>Forsker Inger Gabrielsen</i>	
Program och deltagarförteckning	157

Förord

Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet har under en följd av år arrangerat ett årligt seminarium kring aktuella skattefrågor. I oktober 1980 anordnade forskningsrådet ett sådant seminarium i Moss med rubriken "Från nettobeskattning till bruttobeskattning". Forskningsrådet ville därigenom fästa uppmärksamhet på de bruttobeskattningstrender som avspeglats i de senaste årens skatteutredningar i de nordiska länderna. På företagsbeskattningens område lades sålunda under 1979 fram ett förslag till utformning av en allmän produktionsfaktorskatt (Ds B 1979:3) och i Finland presenterade samma år företagsekonomiska forskningsanstalten vid Helsingfors handelshögskola ett skattesystem som övergav nettovinstbeskattningsprincipen till förmån för en kapitalbaserad företagsskatt. Fler exempel kunde nämnas. På personbeskattningens område har under de senaste åren diskussioner förts i alla de nordiska länderna om begränsningar i avdragsrätten för räntor, vilket hittills lett till lagstiftning endast i Finland. Dessa och fler frågor diskuterades vid seminariet. Uppläggningsen av seminariet framgår av programmet på sid 157. Innehållet i boken följer till fullo detta program.

Forskningsrådet vill härmed passa på att framföra ett varmt tack till samtliga inledare vid seminariet som välvilligt ställt material till förfogande för denna publicering.

Solna i februari 1981

Ulf Tivéus

forskningsrådets sekreterare

Edward Andersson Seminariets öppnande

Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådets seminarium har denna gång ett tudelat ämne. Ena dagen skall vi tala om företagsbeskattningen, andra dagen om personbeskattningen. Vid första anblicken finns det kanske inte ett tillräckligt nära samband mellan dessa båda frågekomplex. Vid uppgörande av seminariets program har vi dock sett ett sådant samband. Det består i att man på båda delområdena har börjat ifrågasätta inte bara enskilda principer och stadganden i inkomstskattelagstiftningen, utan inkomstbeskattningen som sådan i den form den gällt i årtionden i alla våra länder. Det har syns forskningsrådet angeläget att på ett seminarium diskutera alla dessa frågor, som på sikt kan medföra stora ändringar i vårt skattesystem.

Det är svårt att följa med vad som händer internationellt på skattepolitikens fält. De frågor, som vårt seminarium skall behandla, är inte okända ute i "stora världen". Men jag har ändå den uppfattningen, att diskussionen under de senaste åren varit livligast i våra nordiska länder. Då våra länder samtidigt är kända för att ha den kanske strängaste inkomstbeskattningen i världen, frestas man att framkasta frågan, om det finns ett samband mellan sträng inkomstbeskattning och brister i själva systemet. Är det kanske så, att en mycket sträng beskattning får bristerna i själva skattesystemet att framträda speciellt bra? Detta gäller framför allt beskattningen av fysiska personer. Och är det kanske så, att en sträng beskattning medför ett ökat tryck mot lagstiftaren i syfte att få in i lagstiftningen olika lättnader, vilka gynnar grupper med starkt politiskt understöd men kanske som helhet tagna medför en minskning av samhällets skatteunderlag? - "erosion of the

tax base". Jag tänker här på sådana ideer som yrkanden på avdragsrätt för olika slags levnadskostnader, såsom kostnader för barnavård eller kostnader för erlagd hyra vid boende i hyreslägenhet, liksom även de objektivt sett mycket lindriga schablonreglerna för beräkning av inkomst av boende i egen villa eller lägenhet.

Sedan gammalt har vår inkomstbeskattning haft karaktären av nettobeskattning. Denna har yttrat sig i att man från bruttoinkomsterna fått avdra alla kostnader för inkomstens förvärvande. Denna princip har man väl egentligen inte velat ifrågasätta i de framlagda reformförslagen rörande beskattning av fysiska personer. Men sedan har vi de andra avdragen, som finns i alla länder och som har till ändamål att bidra till beaktande av skattebetalningsförmågan. Det viktigaste av dem är ränteavdraget, mot vilket en stor del av kritiken tycks ha riktats. Vår diskussion kommer närmast att belysa dessa problem, men redan nu framkastar jag frågan, om önskan att ingripa mot ränteavdragen är ett slags surrogat för den otillräckliga schablonbeskattningen av vissa inkomster, eller kanske rentav ett sätt att "bakvägen" eliminera en del av den inflationsvinst som låntagarna erhåller.

Vad sedan beträffar företagens inkomstbeskattning, kan man knappast påstå att den är tung i de nordiska länderna. Åtminstone är bolagsskattens avkastning, mätt i procent av BNP eller skatternas totalbelopp, jämförelsevis anspråkslös, vilket naturligtvis även kan bero på dålig lönsamhet inom bolagssektorn. Våra länders bolagsskatteprocent, med undantag av Danmarks, är hög, men man har å andra sidan fäst stor vikt vid bolagsskatternas andra än rent fiskaliska verkningar. Detta har medfört stiftande av rätt betydande resultatutjämningsmöjligheter, som gjort det möjligt för företag att under goda år uppskjuta skattebetalningen genom bildande av dolda reserver, något som under lågkonjunkturen 1975-78 visade sig vara väl behövligt. Resultatutjämningsmöjligheterna i förening med de höga skattesatserna kan dock leda till s k skattetrycksinvesteringar, dvs till det att företagen gör investeringar, vilkas främsta ändamål är att spara skatt och vilka därför inte underkastas

tillräckliga lönsamhetskalkyler. Detta har väl varit en av huvudorsakerna till kritik mot det gällande bolagsskattesystemet. Å andra sidan kan man säga, att det på nettovinsten grundade bolagsskattesystemet råder i alla utvecklade länder och att det därför torde krävas mycket goda skäl och grundliga förarbeten, om man i något land önskar frångå detta system för något nytt och oprövat.

Det svenska förslaget om proms är visserligen avsett att genomföras vid sidan av och inte i stället för den traditionella bolagsskatten på nettovinsten. Promsen innebär väl snarast en utbyggnad av arbetsgivaravgiften och/eller mervärdeskatten. Trots det innebär den ett beaktansvärt försök att föra in starka bruttoelement i bolagsbeskattningen och framför allt torde den uttrycka en strävan att utöka skatteuttaget från bolagssektorn.

De i Finland framförda förslagen till en genomgripande förändring av bolagsbeskattningen har inte - såsom det svenska proms-förslaget - en statlig utredning som bakgrund, utan de har framförts från privat håll. Deras utsikter att bli tagna alldeles på allvar är därför mindre. De utgår inte från en ökad skattebelastning av företagssektorn, utan från nuvarande nivå. Men om beskattningstekniken blir mycket förenklad, är det enkelt att genom höjning av en enkel lagstadgad procentsats öka skatteuttaget.

Det flesta av oss har sannolikt i något skede fått lära oss, att mervärdeskatten eller momsens är en mycket neutral och bra skatt, som även har den fördelen att den råder i nästan hela Västeuropa och att den kan effektivt avlyftas vid gränserna. Mot den bakgrunden ställer man sig kanske frågande till förslaget om proms, som åtminstone synes vara ägnat att ställa företagen i ett land med proms i en sämre ställning än andra länders företag. Promssystemet ger också anledning till många andra frågor, på vilka de flesta av oss väntar något svar. Till dem hör även frågan om möjligheterna att genom promsen förverkliga en justering av förhållandet mellan direkt och

indirekt beskattning, vilken fråga också belyses av ett par på förhand utdelade rapporter.

Dessa och många frågor kommer att beröras vid vårt seminarium. Jag tror att det denna gång är så, att vi alla har kommit hit för att lära. Troligen vet ingen av oss tillräckligt om alla de frågor som här blir aktuella. Men vi hoppas att vi vet mera i morgon kväll. Och låt oss därjämte trivas tillsammans under dessa två dagar.

Leif Mutén

Bruttoskatt på företag. En internationell utblick.

I. Varför nettoskatter?

a) Skatteförmågeprincipen.

Den traditionella grunden för beskattning av nettoinkomst - för företagets del nettovinst - är strävan att anpassa beskattningen efter skatteförmågan. Som mätare på skatteförmågan har nettoinkomsten betraktats som överlägsen andra beräkningsgrunder, i varje fall om det inkomstbegrepp man tillämpat varit tillräckligt generellt.

Det är emellertid inte på alla håll inkomsten accepteras som ett sådant mått. Särskilt har kritik riktats mot den nettovinst företagen redovisar för skatteändamål. För övrigt kan man för de juridiska personernas del betvivla att någon nettoinkomst ägnad att mäta deras skatteförmåga alls existerar - i tysk tradition gäller detta som en fast princip, och termen inkomst används inte i bolagsskattelagen.

b) Incidensproblemet.

En annan grund för nettovinstbeskattning är att man i traditionell incidensteori ansett sig kunna utesluta en övervältring av skatt på nettovinsten. Visserligen har i senare tid teorier utvecklats som sätter denna traditionella teori i fråga. En tid trodde många med Musgrave och Krzyzaniak (1963) att bolagsskatten bevisligen övervältrades på ett sätt som gjorde den traditionella åtskillnaden mellan direkt och indirekt skatt meningslös. Men sedan fann man att med deras metod exempel på mer än hundra procentig över-

vältring kunde letas fram; med ett sådant resultat skulle det i själva verket vara till bolagens fördel att höja skatten, och därom var det svårt att intuitivt övertyga någon. Vi skall inte gå in på metoddiskussioner här. Kanske det i dagens läge är korrekt att säga, att frågan om skatternas övervältring är öppen för flera lösningar, och att den neoklassiska incidensteoriens grundläggande postulat, att nettovinstskatter inte övervältras, varken bör helt förkastas eller ses som sakrosankt.

c) Samordning av företagsskatt och skatt på löntagare.

Nettovinstskatten har också setts som en metod att i viss mening koordinera beskattningen dels av företag bedrivna i olika juridisk form, dels av företagare i relation till löntagare. Båda dessa samordningsproblem kan dock ses som sekundära. De anonyma storföretagen har en beslutsprocess så vitt skild från småföretagens, att det kan te sig acceptabelt att göra skillnad mellan dem också i skattehänseende. En skillnad kan också sägas föreligga mellan den självständiga näringsidkaren och löntagaren, även om vi nog skall vara glada åt att de nordiska länderna inte som en del medelhavsländer differentierar skatten efter vilka relativa chanser de skattskyldiga har att fuska. Den högre skatten på företagen ger i dessa fall en ursäkt för ett fusk som därigenom permanentas.

d) Internationell praxis.

För de nordiska länderna, som är så öppna mot omvärlden, är en anpassning av beskattningen till internationell praxis önskvärd för att inte säga nödvändig. Nettovinstbeskattningen lyfts inte av vid gränserna för exportvarornas del, och någon kompenserande avgift på importvarorna tillåts inte heller enligt GATT-reglerna. De indirekta skatterna följer motsatt regel. En omgestaltning av skatten på företagen till en skatt av bruttotyp skulle medföra anpassningsproblem. Visserligen fann Tinbergen-kommissionen (tillsatt av Koloch Stålnunionen 1953) att det kunde vara lika möjligt att tillämpa ursprungslandsprincipen som destinationslandsprincipen för indirekta skatter, bara de vore generella. Valutakurserna kunde ju antas förskjuta sig i kompenserande riktning. Men någon riktigt generell skatt har inget land, och valutakurserna kan - t ex som resultat av oljefynd och utlandsupplåning - röra sig åt alldeles fel håll.

Är det då rimligt att låta internationella aspekter binda lagstiftarna? Vore inte det ett fall av svansen som styr? Den meningen finns säkert företrädd, och vi skall återkomma till frågan.

II. Varför bruttoskatt?

a) Skattebasens urholkning.

Gamla skatter tenderar efterhand att urholkas. Nettovinstskatterna ger exempel på detta. Finans- och konjunkturpolitiska överväganden, verkliga eller förmenta rättvisereformer, har gradvis lett till en erosion av skatteunder-

laget, som inbjuder till en radikal omprövning. Varför inte i stället för en hög skatt på ett vittnande underlag lägga en låg skatt på ett bredare och hållfastare underlag av brutto-intäkter eller tom. kostnader? Förslag av denna typ var aktuella i Sverige i 50-talets början (jfr min artikel "Om bruttobeskattnng", Ekonomisk Tidskrift 1955, s. 25-48). Som vi skall beröra närmare i det följande har liknande förslag framställts också på andra håll.

b) Den ensidiga belastningen.

En analys av hur nettobeskattnngen drabbar företagen kan lätt göras så, att man måste dra slutsatsen att enbart produktionsfaktorn kapital drabbas. I ett läge där företagsvinsterna är otillräckliga för en rimlig förräntning av investerat kapital, och där man i den samhällsekonomiska balansens intresse kanske önskar arbetsgivarsidan mer råg i ryggen i löneuppgörelserna, kan en skatt, vars underlag inkluderar även lönerna, kanske te sig mer rationell.

Nära detta argument ligger tanken att för de fysiska personernas del inskränka eller avskaffa avdragsrätten för ränteutgifter. Också i det sammanhanget spelar samma argument en roll, nämligen att det kan innebära en snedvridning om bara en produktionsfaktors avkastning beskattas fullt ut.

c) Premiering av de ineffektiva.

Ett ofta framfört argument för bruttobeskattnng är att nettovinstskatterna belönar de ineffektiva företagen, som slipper betala skatt, och straffar de effektiva, som ger vinst och därför får betala. En skatt på omsättningen drabbar alla, och läggs skatten på kostnaderna kan man i princip få det därhän, att det är de ineffektiva företagen, som drabbas hårdast.

Ett besläktat argument, som alldeles för ofta används som argument för nya skatter, är att den föreslagna skatten genom sin enkelhet har förtjänsten att göra skatteplanering och skatteflyktstransaktioner meningslösa.

Självfallet skulle dessa argument vinna i styrka, om det kunde visas att det fanns ett entydigt samband mellan effektivitet, allmän samhällsnytta, och vinstprocent. Med olika grad av monopolisering i näringslivet och med vida strukturskillnader mellan lågmarginalföretag och högmarginalföretag är sambandet långtifrån så enkelt. Och samtidigt är det uppenbart, att "nollskattarna", både bland företagen och bland de fysiska personerna, är ett suspekt släkte. Minimiskatter av olika slag har införts, både för att garantera ett visst skatteunderlag och för att ta tillbaka skatteprivilegier som lagstiftaren finner utnyttjade över hövan.

d) Den ovissa incidensen.

Om man visste exakt vem som i varje särskilt fall slutligen får bära varje skatt, vore fördelningsaspekten av avgörande betydelse för valet av skatteform. Är det å andra sidan ovisst hur frågan om skatternas incidens skall besvaras, kan

skattepolitikerna välja bland incidensteorierna så att deras skatteförslag ter sig acceptabla från fördelningssynpunkt eller falla tillbaka i en lös skattediffusionsteori, enligt vilken alla människor slutligen betalar alla skatter utan att man så noga vet hur mycket som faller på var och en.

Bruttoskatteförslag har framlagts och försvarats efter båda dessa linjer. De som accepterat tesen att nettovinstskatterna på företagen betalas av dem, som konsumerar företagets produkter, har inte haft svårt att förlika sig med en bruttoskatt, som naturligtvis i minst lika hög grad får antas bli övervältrad. Andra har riktat sitt intresse mot övervältringen bakåt, på produktionsfaktorerna, och funnit nettovinstskatten ensidigt inriktad mot kapitalet, till skillnad från arbetet. Och exempel har förekommit på skatteförslag, som framlagts och försvarats med hänvisning till enkelhet i tillämpningen, undanröjande av skattefusk och skatteplanering, etc., medan övervältringsfrågan hänvisats till de akademiska studerkamrarna.

e) Kontrollproblem.

Ingen kan bestrida, att nettovinstskatter är komplicerade både för skattebetalarna och myndigheterna som skall kontrollera att de betalas. Rimligtvis bör det innebära en för-
enkling för båda parter, om skatten i någon form läggs på bruttot i stället för på nettot; om inte annat borde åtminstone antalet relevanta bokföringsposter gå ner.

Naturligtvis måste man ställa sig skeptisk inför alla argument om att en ny skatt är enklare än den gamla man vill ersätta. Den gamla skatten representerar ju en lång utveckling - eller snarare inveckling. En ny skatt är renare, mer schematisk, när den diskuteras som reformidé. När den väl varit i effekt några år, börjar den bli snårigare. Men principiell enkelhet förblir ett bestickande argument.

Förespråkare för bruttobeskattningssidéer har också kunnat peka på att en bredare bas för beskattningen möjliggör en lägre skattesats och därmed underlättar kontrollen. Historien rymmer dock alldeles för många exempel på hur en principiellt diskutabel skatt, införd med en tillräckligt låg skattesats för att dess principiella svagheter kunde te sig överkomliga, blivit oacceptabel sedan skattesatsen höjts. Kumulativa omsättningsskatter är exempel på det slagets utveckling.

III. Försök till alternativ.

a) Klumpsummeskatten som ideal.

En incidensteori, som isolerar en viss skatt och mäter hur bördan av den fördelas, är inte övertygande. Tar man bort skatten utan att samtidigt reducera statsutgifterna, blir effekten av skatten sammanblandad med effekten av en budgetbalansförändring. Reducerar man statsutgifterna, blir det också frågan om en kontraktiv effekt, och för övrigt måste man veta vilka utgifter det i så fall är fråga om. Vill man, mera realistiskt, pröva en skatts incidens i relation till incidensen av en annan skatt, blir teorien

inte så generell som man skulle önska. Vad man skulle vilja jämföra med vore den helt neutrala skatt, som inte i någon mening kan tänkas påverka individernas planering.

Kanske finns den skatten i teorien, men knappast i praxis. En summa lagd på varje individ är visserligen inte någon okänd skatteform; den har funnits i de nordiska länderna och påläggs fortfarande i vissa uländer. Men utan något slags gradering blir den antingen en orimligt tung börda för de sämst ställda, eller också statsfinansiellt närmast meningslös.

En alternativ tanke är att lägga på skatt i efterhand, utan möjlighet för de skattskyldiga att anpassa sitt beteende. Man måste dock starkt betvivla det möjliga eller ens önskvärda i en sådan skatteform. Den helt neutrala skatten förblir en papperskonstruktion.

b) Kompromisslösningar.

Om klumpsummeskatten i dess rena form förblir en teoretisk konstruktion, så kan man likväl finna många försök att förverkliga dess grundtanke.

Exempelvis är det en populär idé att lägga skatt, inte på den faktiska inkomsten eller vinsten, men på den inkomst den skattskyldige borde ha haft, om han väl förvaltats sina tillgångar. En sådan "Sollertragsteuer" har beskrivits som lösningen på många problem: den straffar oekonomiskt beteende, vanhävd och slöseri, och den belönar de flitiga, skickliga och sparsamma, som överträffar normen. Grundskatter, garanti-skatter och omfångstaxering uttrycker samma princip. Ofta går man dock bara halva vägen. Skatten på den inkomst som borde ha redovisats blir en minimiskatt - är inkomsten större, träder vanliga regler in. Minimiskatter av detta slag kan påläggas på grundval av omsättning, klassificering av rörelse, dess belägenhet, typen av kundkrets den vänder sig till, etc.

Problemet är att varje gradering av skatten måste stödja sig på någon norm. Beskattningsnormen blir i sin tur föremål för de skattskyldigas anpassningsmanöver. En skatt på vinsten framräknad som en viss andel av omsättningen kommer inte att skilja sig från en skatt på omsättningen som sådan. Yttre kriterier på en verksamhets omfång och standard kan bli föremål för fusk på samma sätt som nettovinsten kan det. Oenhetliga normer skapar rättviseproblem; enhetliga normer underlättar oavsedd övervältring.

c) Förbund mot vissa avdrag.

Irritationen kan vara särskilt stark mot vissa avdrag, antingen därför att de är svåra att kontrollera, eller därför att de uppfattas som läckor i systemet. Från den nordiska debatten känner vi särskilt avdrag för representationskostnader och för vissa skuldräntor; sammanblandningen av driftkostnad och levnadskostnad och risken för missbruk är uppenbar.

I andra länder kan det vara den internationella aspekten som överväger. Man vänder sig mot avdrag för betalningar, som inte kan beskattas i det egna landet. Skälet kan vara att man uppfattar dem som en otillbörlig reduktion av det nationella skatteunderlaget. Man kan också finna kontrollmöjligheterna otillräckliga. Reaktionen är moderat, när den bara innebär att man lägger en källskatt på räntor, utdelningar och royalties till utlandet, tillräckligt låg för att lagd på bruttot motsvara vad som kunde vara en rimlig skatt på motsvarande normala nettoinkomst.

Men oviljan mot vad som med rätt eller orätt uppfattas som internationell skatteflykt kan leda till mera rigorösa regler, upp till den punkt där man pålägger utländska skattskyldiga samma skatt på bruttot som de inländska betalar på nettot. (Mexico är ett exempel). Det kanske kan vara värt att påpeka i det här sammanhanget, att internationella skatteflyktsproblem i regel har större finansiell betydelse för uländer än för industriländer, samtidigt som resurserna att komma till rätta med dem är långt mindre för uländernas del. Det krävs internationellt samarbete och betydande förståelse från iländernas sida, för att en situation skall kunna undvikas, där uländerna finner en nettovinstbeskattning efter gängse västerländska normer praktiskt omöjlig att tillämpa för deras del.

d) Mer indirekta skatter.

Missnöjet med nettoskatterna har varit en bidragande orsak till ökad användning av konsumtionsskatter som moms och acciser. Det har också lett till att lönsumeskatter och socialförsäkringsavgifter lagts på som supplement till eller tom. som substitut för inkomstskatt. Tendenser av det slaget ligger i linje med bruttoskatteförslagen, också om de aktuella förslagen presenterats under andra rubriker.

e) Alternativa skatter.

Idén om den enda, ideala skatten är gammal. I Danmark känner man bättre än på andra håll i Norden Henry George's idé om indragning av jordräntan. Det är en smula förargligt i energikrisens dagar, att idén om en energiskatt som grundval för skattesystemet, en fransk idé från 50-talets slut (upphovsmannen hette Schueller), men uppmärksammas också på andra håll, aldrig blev riktigt prövad. Men sakkunskapen tycks enig om att l'impôt unique, den enda skatt som skulle göra alla andra skatter onödiga, är en illusion. Varje skatt som drevs så långt skulle visa för många avigsidor; ett mångsidigt skattesystem är bättre ägnat att sörja för att var och en får bidra i rimlig mån efter förmåga.

När bruttobeskattningssidéerna diskuterats har det kanske i första hand varit en bruttointäktsskatt man tänkt sig. Sådana har det redan funnits många av, fast de kallats indirekta skatter. Kaskadeffekten har alltid framstått som en nackdel med dessa skatter, mera uttalad, ju högre skattesatsen varit. Det är svårt att se hur enbart det förhållandet att en skatt på omsättningen kallas en bruttoskatt på företagen skulle

göra snedvridningsproblemen med en kumulativ skatt mindre akuta. En justering för att undvika kaskadeffekter skulle föra bruttoskatten allt närmare till den moms vi redan har.

Mera revolutionerande vore en skatt på kostnader, också den en skatt som varit aktuell i diskussionen om bruttoskatter. Även för en sådan skatt skulle kaskadeffekter bli ett problem. Gjorde man den non-kumulativ skulle man emellertid få större problem än med momsen. Avdrag för skatt betald i tidigare led vore tekniskt komplicerade. Bättre vore en sådan definition av skattepliktiga kostnader, som skulle undvika kaskad-effekter. Resultatet, diskuterat under namn av Leistungsaufwandsteuer av en tysk forskare, Classen (Köln 1950), skulle komma nära den skatt på vinster, räntor och löner, som moderna förespråkare för bruttobeskattning verkar tänka sig. Skillnaden vore att nettovinsten, med undantag för ränta på eget kapital och företagslön, skulle bli skattefri.

Ett mindre revolutionerande förslag, också från Tyskland (Boettcher, Steuer und Wirtschaft 11/1949) gick ut på en enhetlig företagsvinstskatt för alla företag, oavsett juridisk form, progressiv för utdelade och proportionell för innehållna vinster. Med det förslaget kan förespråkarna för en bruttobeskattning knappast känna sig tillfredsställda.

Det är emellertid intressant att se hur Meade-kommissionen i England (1977) leker med tanken på en omläggning av företagsbeskattningen. En av deras idéer är en moms av "inkomsttyp", mao. en där skatten på investeringar får dras av endast i takt med att investeringarna skrivs av. De ser som ett alternativ att företagen påläggs en sådan moms utan justering vid gränserna. Däremot skulle bruttobeskattningsidén i stor utsträckning vara genomförd. En annan tanke, också av Meade-kommissionen, är en beskattning hos företagen, inte av deras nettovinst, men av deras "flow of funds". Med en sådan beskattning skulle bolagsskatten belasta enbart vad som lämnade bolagssektorn och tillflöt aktieägarna; inom bolagssektorn skulle skatten fungera på principiellt samma sätt som en utgiftsskatt skulle göra för fysiska personer.

Gemensamt för alla dessa idéer är tanken att nettovinstskatten levat ut sig själv. Men det räcker inte att vara allmänt kritisk mot det bestående. Alternativen måste prövas och visa sig hålla måttet, annars är risken stor att vi kommer ur askan i elden.

IV. Kriterier för bedömning av skatteförslag.

a) Rättvisa.

Det kan verka litet gammaldags att tala om rättvisa, och detta alldeles särskilt när det gäller företagsbeskattning. På sina håll har man till exempel känslan av att bolagsskatten borde vara progressiv av omtanke mot småföretagen. I Norden har vi närmast den motsatta inställningen - de mindre bolagen kan ofta nog vara i händerna på mer välställda ägare, medan småinkomsttagarna bland aktieägarna,

i den mån de existerar, oftast placerar i stora bolag. Osäkerhet om incidensen gör det också svårt att ställa upp övertygande rättvisenormer.

Ändå är det alldeles nödvändigt för ett skattesystems funktion, att det av huvudparten av de berörda uppfattas som rättvist, eller åtminstone uppfattas som uttryck för en strävan efter rättvisa. Som ett led i den strävan måste man exempelvis se försöken att göra beskattningen konkurrensneutral. Därmed får kravet på samordning mellan skattereglerna för olika företagsformer särskilt betydelse. Ett rättvisekrav är också kravet på att sparande i olika former skall få i mesta möjliga mån likvärdig behandling. Undantag, innefattande stimulans för speciella sparformer, bör vara motiverade med hänvisning till samhällsnytta, eller till behovet att genom gynnsam behandling av positiv avkastning väga upp en ogynnsam behandling av förluster.

En beskattning som uteslutande läggs upp efter opportunitetsnormer, som enkelhet i förvaltningen eller samhällsekonomiskt gynnsamma effekter på individernas eller företagens beteende, kan visa sig mindre effektiv än man hoppats, om den uppfattas som orättvis och därför provocerar motstånd bland skattebetalarna.

b) Elasticitet och flexibilitet

Det har brukat framhållas som en styrka hos nettovinstbeskattningen, att den är elastisk i den meningen att den tenderar att variera i proportion till bruttonationalprodukten eller mer. I god keynesiansk tradition har detta brukat uppfattas som nyttigt - en bromseffekt i högkonjunktur och motsatsen när konjunkturen vänder. Men entusiasmen för denna inbyggda flexibilitet hos skatten har kanske i någon mån svalnat. Man talar numera gärna om "fiscal drag" som ett återhållande moment, som gör det svårt att komma ur en konjunktursvacka.

Det är också uppenbart att en hel del av elasticiteten hos nettovinstskatterna har att göra med inflationseffekter. Medan inflationen i sig själv är ett slags beskattning, och en i hög grad olikformig och orättvis sådan, kan det med skäl betvivlas att nettovinstskattens inflationseffekter gör orättvisan mindre.

Icke desto mindre är det värt att fundera över om det är mer till skada eller mer till nytta att ersätta en mer konjunkturkänslig skatt med en mindre konjunkturkänslig sådan. Bruttobeskattningsförslagen förefaller ha det gemensamt, att de representerar en bredare och mindre konjunkturvariabel bas än skatten på nettovinst. Men det kan påpekas att de betydande resultatutjämningsmöjligheter, som bolagsskattereglerna erbjuder i många länder, också de är ägnade att reducera skattens elasticitet, särskilt när i goda tider investeringsaktiviteten skjuter fart och skatte-kreditmöjligheterna därmed ökar, medan i sämre tider de dolda reserverna måste plockas fram igen.

c) Konjunkturvariabilitet.

Finanspolitiker med ambitionen att åstadkomma "fine tuning" ser en fördel i sådana skatter som kan konjunkturvarieras. Momsen introducerades på sin tid med bland andra det argumentet. En del kritiker var skeptiska, och erfarenheten verkar att ha gett kritikerna rätt.

Skulle en bruttoskatt i någon form vara flexiblare? Skulle det vara möjligt att anpassa skatten för att rikta efterfrågan mot den ena eller andra produktionsfaktorn? Skulle det vara möjligt att låta hänsyn till bytesbalansen diktera huruvida destinationslandsprincipen eller ursprungslandsprincipen skall tillämpas för bruttoskattens del? Man kan tänka sig ambitioner i dessa hänseenden för lagstiftarens del, men det är inte särskilt sannolikt att de lätt låter sig förverkligas.

d) Internationell anpassning.

Kanske alldeles särskilt viktigt är det för småstater att inte gå i otakt med den internationella utvecklingen. Man bör inte opåkallat spela bort sin internationella konkurrenskraft. Men just det kanske man riskerar att göra, om man byter ut skatter som följer destinationslandsprincipen mot sådana, som följer ursprungslandsprincipen.

Det är heller inte någon anledning att tro att nuvarande internationella regler om när den ena eller andra av dessa principer skall användas, på något sätt skulle vara på avskrivning. Tvärtom har GATT:s distinktion mellan indirekta skatter, som följer destinationslandsprincipen, och direkta, som inte gör det, bekräftas i Tokyo-rundan. Och även om planerna inom EG är att så småningom lägga på moms enligt ursprungslandsprincipen, verkar detta vara ett mycket avlägset framtidsperspektiv, och till yttermera visso ett som inte berör länder utanför gemenskapen.

För ett land, som har intresse av internationellt utbyte, måste det också vara viktigt att tillämpa ett skattesystem, som är anpassat till världen i övrigt. Det gäller både för utländska investeringar i det egna landet och de egna företagens investeringar i utlandet. I relationerna mellan det egna landet och det växande antal andra länder som tillämpar skatteavräkning, är det exempelvis av betydelse att inte onödigtvis gestalta företagsbeskattningen i det egna landet så, att den inte längre blir avräkningsbar i utlandet. Bruttoskatteidéerna låter sig dåligt förenas med exempelvis de nyligen skärpta amerikanska reglerna för vilka skatter som får avräknas mot amerikansk inkomstskatt.

På motsvarande sätt är det viktigt att skapa klarhet om vilka regler man vill tillämpa för de egna företagens aktivitet i utlandet. En beskattning av hemtagen vinst från dotterbolag, liksom av alla vinster företaget gör i andra länder, med skatten reducerad för utländsk skatt, är med modifikationer för avtalsregler om friställning och i något fall en generell reduktion av skatten på utlandsinkomst, den allmänna regeln i Norden. Skulle man försöka tillämpa bruttoskatteprinciper också på verksamhet i utlandet,

kunde detta innebära att hemlandsskatt togs ut under perioder, då ingen nettovinst funnes att beskatta i verksamhetslandet, medan man i andra perioder kunde finna att verksamhetslandets skatt vore högre och inte helt kunde avräknas mot hemlandsskatten. Problemet är välkänt redan i samband med olikheter länderna emellan i principerna för beräkning av skattepliktig vinst.

Tanken att lösa detta problem genom att tillämpa bruttoskatteprinciper för verksamhet i hemlandet och nettovinstskatt för vinster från utlandet är inte särskilt tilltalande heller. Det måste emellertid erkännas, att eftersom utlandsverksamhet i största omfattning sker genom dotterbolag, och eftersom utdelning från dotterbolag i utlandet redan nu i stor utsträckning är befriad från skatt hos moderbolaget, bör problemets vidd inte överdrivas.

Det är naturligtvis möjligt att helt avvisa tanken på internationella samordningsproblem som ett hinder för nationell skattereform. Nationella mål kan anses kräva nationella lösningar. Internationell handel kan tänkas möjlig utan internationella investeringar. Ändå vore det kanske skada, om man i de nordiska länderna skulle välja en isolationistisk attityd. En sådan attityd är ju knappast något man skulle välkomna från andra länder. I själva verket har de nordiska länderna ett positivt intresse av ett internationellt samarbete på skatteområdet, ett samarbete som även om det inte går så långt som till harmonisering likväl förutsätter ömsesidigt iakttagande av sinsemellan förenliga normer. Och i en situation, där framför allt uländerna känner sig ha problem med den praktiska tillämpningen av traditionella internationella skatteregler, vore det från global synpunkt säkert nyttigare, om man från nordisk sida hjälpte till på det hållet, hellre än att med egna skattereformer ytterligare bidra till systemets sönderfall.

Percy Bargholtz

Utformningen av en allmän produktionsfaktorskatt

Följande utgör i allt väsentligt ett sammandrag av den diskussion som den s.k. bruttoskattekommittén redovisat i betänkandet (Ds B 1979:3) Bruttoskatter - preliminär redovisning.

Med en allmän produktionsfaktorskatt (proms) avses i detta sammanhang en skatt som likformigt träffar alla inkomster som uppstår i produktionen. Till skillnad från den vanliga inkomstskatten - som ju i princip uppfyller definitionen - skall promsen också ha ett starkt inslag av bruttobeskattning, dvs. man vill komma ifrån underskottsavdrag och andra problem som vidlåder dagens inkomstskatt. I princip kan detta givetvis tänkas ske inom ramen för en skatt som fortfarande helt tas ut hos hushållen. I begreppet produktionsfaktorskatt ligger emellertid här också att skatten - i varje fall till sin huvuddel - är avsedd att tas ut hos företagen (arbetsgivarna). Det blir alltså fråga om en indirekt skatt som är avsedd att övervältras bakåt, dvs. att bli en skatt på ersätt-

ningarna till produktionsfaktorerna (löner och kapitalavkastning i olika former). Här ligger då skillnaden till mervärdeskatter av olika slag, som ju är tänkta att övervältras framåt, på priserna.

Frågan om hur en skatt övervältras och av vem den till sist bärs är vansklig att besvara entydigt. Uppenbarligen kan man inte i lag fastställa hur övervältringen sker. I fråga om den vanliga mervärdeskatten har man ansett att gränskorrigeringen (avlyft från export, pålägg på import) gör att en övervältring framåt underlättas. Den valda tekniken - avdragsmetoden i stället för någon slags taxeringsförfarande - anses också bidra till att göra en snabb övervältring av skattehöjningar möjlig. Vid promsen, där det gäller att försvåra en övervältring framåt, skall ingen gränskorrigering göras. I den utlandskonkurrerande sektorn skall då i princip ingen möjlighet finnas att kompensera en skattehöjning med en prishöjning, varför skatten måste komma att reducera utrymmet för ersättningar till produktionsfaktorerna. Hur denna reduktion sker - likformigt eller olikformigt - är däremot inte klart och torde kunna variera beroende på de yttre ekonomiska omständigheterna. Förhoppningen är sedan också att konkurrensen och den solidariska lönepolitiken i förening skall se till att samma minskning av faktorsättningarna slår igenom också i den icke utlandskonkurrerande sektorn, där ju eljest inga direkta hinder för en prisstegring skulle finnas.

Det bör här betonas att frågan huruvida en produktionsfaktorskatt av aktuellt slag verkligen övervältras bakåt effektivt är mycket

omstridd i Sverige. Saken har aktualiserats vid flera tillfällen, när skatteomläggningar har genomförts där inkomstskatten har sänkts i utbyte mot höjda arbetsgivaravgifter. Enligt ett synsätt har dessa höjda arbetsgivaravgifter i allt väsentligt "avräknats" vid löneförhandlingarna, dvs. de har ersatt en del av de kontantlöneökningar som eljest skulle ha utgått. Enligt ett annat synsätt har denna avräkning varit mycket ofullständig och de höjda avgifterna således inneburit en tillkommande produktionskostnad som försämrat det svenska näringslivets internationella konkurrensförmåga. Några empiriska studier som ger ett klart svar i endera riktningen och som också accepteras av båda sidor i diskussionen finns inte.

I princip har promsen samma underlag som en mervärdeskatt. Men Övervältringen bakåt gör att vissa skillnader tvingar sig fram. I mervärdeskatten beskattas bara produktionen inom näringslivet, medan offentliga myndigheter, ideella organisationer m.fl. som inte arbetar i vinstsyfte lämnas utanför. Likaså görs undantag för viss produktion (även utöver produktionen för export); i Sverige t.ex. för dagstidningar, bostadssektorns produktion och en lång rad tjänster. Promsen, som skall beskatta löner och kapitalersättningar, kan inte ha sådana undantag eftersom de skulle snedvrída relationerna mellan olika arbetsgivare resp. kapitalanvändare. En annan skillnad mellan mervärdeskatt och proms ligger i hur andra indirekta skatter (punktskatter) behandlas. I mervärdeskatten är det naturligt att låta dessa skatter ingå i beskattningsunderlaget och att låta subventioner reducera detta dvs. att beskatta produktionen till marknadspris. Vid promsen

skulle det däremot vara ganska onaturligt att resonera på samma sätt eftersom de indirekta skatterna ju inte utgör någon del av faktorersättningarna, medan i stället subventionerna ökar dem. Promsen blir alltså en skatt på produktionen värderad till faktorpriser.

Tekniskt kan promsen definieras på två olika sätt, additionsmetoden och subtraktionsmetoden. Enligt additionsmetoden tar man fasta på att det är fråga om att beskatta faktorersättningarna och anger basen som summan av dessa: löner, räntor, ersättning till eget kapital. Enligt subtraktionsmetoden tar man i stället fasta på att underlagen principiellt är detsamma som mervärdesskattens och definierar det som en helhet: skillnaden mellan försäljning och inköp. Det bör betonas att det oavsett definitionsmetod är fråga om samma skatt, varje konkret skattebas kan definieras antingen enligt additionsmetoden eller enligt subtraktionsmetoden. En annan sak är att de två metoderna har olika administrativa för- och nackdelar och att de kan te sig mer eller mindre naturliga i olika sammanhang. En punkt där en "naturlig" skillnad ligger är i behandlingen av nettoinvesteringarna. Tas dessa med i underlaget kan man tala om en proms av investeringstyp (I-proms) och eljest om en proms av konsumtionstyp (K-proms).

I additionsmetoden är det vid beskattning av ett företag naturligt att utgå från vinsten i förvärvskällan och därtill lägga de faktorersättningar som dragits av vid vinstberäkningen, dvs. arbetskraftskostnader och räntor. Avdrag har då medgivits för avskrivningar, dvs. för kapitalförslitningen, men inte för några nyinvesteringar. Enligt subtraktionsmetoden är det naturligt

att från försäljningen medge avdrag för alla inköp, oavsett om det är fråga om förbrukning eller investeringar. Därigenom får man avdrag för bruttoinvesteringar men inte för kapitalförslitning. Skillnaden mellan de två baserna blir uppenbarligen just nettoinvesteringarna - som kan vara positiva eller negativa.

Även om det vid additionsmetoden är naturligt att definiera en I-proms och vid subtraktionsmetoden en K-proms, så går det att uppnå båda formerna i bägge metoder. I additionsmetoden kan man återföra avskrivningarna och i stället medge avdrag för vad som under året tillförts avskrivningsunderlaget. I subtraktionsmetoden kan man pröva att vägra avdrag för investeringsinköpen och i stället medge avdrag för en schablonmässigt bestämd kapitalförslitning. Skall metoden kunna fungera smidigt bör man däremot troligen undvika en anknytning till de avskrivningar som gjorts vid inkomstbeskattningen.

En annan punkt där olika lösningar kan te sig naturligast i de två metoderna gäller behandlingen av andra skatter. Promsen måste rimligen bli avdragsgill vid bestämningen av vinstskatten för aktiebolag m.fl. och den bör inte heller ingå i underlaget för arbetsgivaravgifterna. Men skall bolagsskatten och avgifterna ingå i underlaget för promsen? Ja, vid subtraktionsmetoden ter det sig mycket naturligt att så blir fallet på samma sätt som vid mervärdeskatten. I additionsmetoden kan saken emellertid bli mer diskutabel eftersom det finns ett psykologiskt motstånd mot att öppet ta ut "skatt på skatt". Det får dock konstateras mot det sista att det tekniskt är ganska besvärligt att ha två skatter (promsen och bolagsskatten) som taxeras vid

samma tillfälle och som skall vara korsvis avdragsgilla. Och att inte låta arbetsgivaravgifterna ingå i skatteunderlaget innebär (med hänsyn tagen till de svenska förhållandena) att de inkomster som omvandlas till pensioner, sjukersättningar etc. inte skulle beskattas alls genom promsen. En snedvridande effekt skulle alltså uppstå.

I det principiella resonemanget är det fullt klart att räntor på det främmande kapital som arbetar i företagen är en form av faktorersättning och att de därför bör ingå i underlaget för en allmän produktionsfaktorskatt. Önskan att inte rubba balansen mellan långivning till olika ändamål driver sedan fram kravet på att också räntebetalningar från andra låntagare skall beskattas trots att de där ekonomiskt sett har karaktär av transfereringar snarare än faktorersättning. Den offentliga sektorns utbetalningar av ränta torde t.ex. få beskattas på samma sätt som dess arbetsersättningar.

Promsen är, som inledningsvis framhållits, tänkt att utformas som en indirekt skatt. Ser man emellertid närmare på just räntebetalningarna visar det sig att vissa problem uppstår vid en sådan konstruktion. Fråga blir nämligen hur banker o. motsv. företag skall behandlas, där räntor utgör den dominerande delen av rörelseintäkterna. Om ett produktionsföretag lånat pengar av en bank och räntebetalningen redan har beskattats hos företaget kan man inte gärna beskatta den en gång till hos banken. Men gör man inte det får man inget skatteunderlag hos banken trots att den uppenbarligen betalar ut löner, ger vinst, osv.

Var ligger felet? Jo, teoretiskt förhåller det sig så att räntan på ett banklån endast till en del är att se som ren ränta, dvs en faktorersättning, medan resten är betalning för en tjänst man köpt från banken. Endast den rena räntan skall nu rätteligen ingå i företagets promsunderlag, medan tjänstebetalningen bör vara avdragsgill och i gengäld utgöra intäkt för banken vid promsberäkningen. Denna intäkt, som i princip motsvarar bankens marginal mellan in- och utlåning, täcker sedan de olika faktorersättningar som banken betalar.

Den skildrade situationen föreligger i själva verket också i dagens mervärdeskatt. Bankens tjänsteprestation vid utlåning kommer till beskattning hos låntagare som är skattskyldiga genom att dessa inte har avdrag för någon del av räntan, men inte alls vid utlåning till andra låntagare. Till den del kreditförmedlingstjänsten beskattas sker det alltså hos en annan än den som gjort den. Eftersom nu mervärdeskatten är avsedd att övervältras framåt blir effekten av detta emellertid inte särskilt besvärande. Undantaget för utlåning till icke skattskyldiga låntagare är inte heller märkvärdigare än många andra undantag från skatteplikten som förekommer. Vid promsen torde effekten däremot vara svårare att acceptera. Skulle räntebetalningarna helt beskattas hos utgivarna får banken inget skatteunderlag, dvs. det ser ut som löner till bankanställda, utdelning på bankaktier m.m. inte beskattas. I princip är det visserligen så att övervältringen bakåt av skatten i nästa led minskar bankens intäkter, så att mindre utrymme finns för faktorersättningar, dvs. man får i princip samma resultat som om banken själv beskattats. Men mekanismen är svår att genomskåda och det torde vara mycket svårt att vinna förståelse för en sådan ordning.

En tänkbar möjlighet kunde vara att medge avdrag för sådana räntor som utbetalas till andra skattskyldiga medan övriga räntor (i princip de som går till hushållssektorn) ligger kvar i skatteunderlaget. Men praktiskt ter sig en sådan lösning mycket besvärlig och slutsatsen blir därför att räntekostnaderna helt måste undantas från skatteunderlaget i företagssektorn. I gengäld beskattas då givetvis bankerna fullt ut som alla andra företag. - Av neutralitetsskäl blir det nödvändigt att förfara med aktiebolagens utdelningar på samma sätt som med ränteutbetalningarna, dvs de måste bli avdragsgilla. Kvar står givetvis möjligheten att ta ut skatten på dessa faktorersättningar hos de slutliga mottagarna, dvs. hos fysiska personer m.fl. Men då har man naturligtvis tvingats lämna konstruktionen av promsen som en indirekt skatt.

Problemen vid konstruktionen av promsens räntebeskattning slår också igenom vid behandlingen av avkastningen på det kapital som finns i bostadssektorn. Vid enskilt ägda hyreshus, som i Sverige inkomstbeskattas efter den s.k. konventionella metoden, föreligger inga principiella problem; de kan beskattas som annan näringsverksamhet. Men vid egnahem och sådana bostadshus som ägs av bostadsrättsföreningar eller s.k. allmännyttiga bostadsföretag är saken svårare. Inkomstbeskattningen sker där efter en schablonmetod, varvid intäkten beräknas som en viss procent av fastighetens taxeringsvärde och avdrag medges för ränta på nerlagt kapital. Typiskt sett är ränteavdraget betydligt större än intäkten varför underskott uppstår. Måste nu också promsen konstrueras så att kostnadsräntor blir avdragsgilla får man återigen en situation där inget skatteunderlag blir kvar. Någon bra lösning på detta problem är inte lätt att anvisa.

Som sammanfattning av resonemanget kan följande skiss ges av promsens underlag i de två konstruktionerna:

additionsmetoden

Lönekostnader + vinsten i förvärvskällan (inkl. ev. icke inkomstskattepliktiga utdelningar) + återförda stimulansavdrag och bokslutsdispositioner som inte motsvarar kostnader, minskat med egen utdelning.

subtraktionsmetoden

Försäljningsintäkter + ränte- och utdelningsinkomster i verksamheten, minskat med inköpskostnader + kostnadsräntor + egen utdelning.

Dessa definitioner gäller i princip för alla subjekt som är skattskyldiga till statlig inkomstskatt för förvärvskällor inom inkomstlagen rörelse, jordbruksfastighet och icke schablontaxerad annan fastighet. Man kan i dessa fall tala om generell skattskyldighet till proms. För subjekt som inte är inkomstskattskyldiga på angivet sätt men som utger ersättning till arbetskraft gäller i stället en speciell skattskyldighet till proms. Skatteunderlaget blir i dessa fall just arbetskraftskostnaden. Man kan här exemplifiera med staten, kommuner och andra juridiska personer med verksamhet av offentlig-rättslig eller i övrigt allmännyttig karaktär. Även de schablontaxerade bostadsföretagen får, som nämnt, föras till denna kategori. Promsen blir för dem helt enkelt ett slags arbetsgivaravgift.

DEFINITION AV VISSA BEGREPP I DEN BETYDELSE DE ANVÄNDS
I DENNA RAPPORT

Mervärdeskatter (i sammansättningar -moms)	Skatter på företagens förädlingsvärde, vilka lyfts av från export och läggs på import.
Allmänna produktionsfaktorskatter (i sammansättningar -proms)	Skatter på företagens förädlingsvärde, vilka inte lyfts av från export och inte heller läggs på import.
BNP-moms, BNP-proms	Skatter på företagens bruttoförelingsvärde. Underlaget är försäljningsintäkter - material <u>eller</u> lönekostnader + räntekostnader + avskrivningar + vinst på eget kapital.
I-moms, I-proms	Skatter på företagens nettoförelingsvärde. Underlaget är försäljningsintäkter - material - avskrivningar <u>eller</u> lönekostnader + räntekostnader + vinst på eget kapital.
K-moms, K-proms	Skatter på konsumtionen (den del av förädlingsvärdet som används för konsumtion). Underlaget är försäljningsintäkter - material - bruttoinvesteringar (avskrivningar + nettoinvesteringar) <u>eller</u> lönekostnader + räntekostnader + vinst på eget kapital - nettoinvesteringar. Den nuvarande mervärdeskatten är till sin typ en K-moms.
Additionsmetoden	Bestämmande av underlag för skatt som summan av olika poster, t.ex. löne- och räntekostnader samt vinsten på eget kapital.
Subtraktionsmetoden	Bestämmande av underlag för skatt som skillnaden mellan försäljningsintäkter och t.ex. material.
Avdragsmetoden	Bestämmande av skatt som skillnaden mellan skatt på försäljningen och erlagd skatt. Avdragsmetoden tillämpas i fråga om den nuvarande mervärdeskatten.

Carl Johan Åberg

Några överväganden rörande den allmänna produktionsskattens incidens.

1. Inledning. I det följande kommer en del av intentionerna bakom det under senare tid i Sverige diskuterade förslaget om en allmän produktionsfaktorskatt att redovisas.

Några färdiga resultat finns emellertid inte att presentera. Arbetet med dessa utredningar pågår inom ramen för Brutto-skattekommitténs arbete. Den följande genomgången är därför i hög grad preliminär och innehåller kanske mera än redovisning av avsikter och intentioner än av färdiga resultat.

2. Några teoretiska utgångspunkter. De flesta neoklassiska incidensresonemang är partiella. - dvs förutsätter att en rad faktorer hålls konstanta trots att de i själva verket påverkas av skatteförändringen. Det är med utgångspunkt i dessa partiella teorier man härleder de välkända resultaten att en styckeskatt eller en omsättningsskatt i varierande utsträckning övervältras på varupriset - med hur mycket beror på utbuds- och efterfrågekurvornas utseende.

Skatter på nettoinkomsterna övervältras däremot i allmänhet bakåt och bärs av ägarna till produktionsfaktorerna. Vilka effekter dessa skatter får t ex på utbudet av arbetskraft och kapitalet beror då på dessa produktionsfaktorers utbudselasticitet - dvs hur "känsligt" detta utbud är för förändringar i arbetskraftens och kapitalets ersättningar.

Det är betydligt svårare att få ett grepp om den totala incidensen - dvs skatternas effekter på alla relevanta variabler i ekonomin. Wicksell var den första att framhålla att man

knappast kan precisera den totala incidensen av en skatt utan att ange hur skatteinkomsterna används i samhällsekonomin. Man kan visserligen förutsätta en ständigt balanserad budget. Men detta räcker i allmänhet inte. Man måste också precisera hur den kompenserande budgetförändringen används.- om t ex utgiftsförändringen påverkar den offentliga sysselsättningen eller om den slår på bostadsbyggandet eller väginvesteringarna.

Man hamnar lätt i den uppfattning som Bent Hansen redovisat, nämligen att "den totala incidensen ofta får den agnostiska och föga användbara formuleringen, att beroende på förutsättningarna kan allt möjligt tänkas hända, samt att de möjliga förutsättningarnas mångfald är till den grad överväldigande, att det knappast är lönt att granska någon enstaka av dem mera ingående." (Bengt Hansen: Ett bidrag till incidensläran. Ekonomisk Tidskrift 1954, s 195-213).

Denna fråga om partiell respektive total analys av skatteincidensen har en viss betydelse i det nu aktuella fallet. Förslaget om införande av en allmän produktionsskatt i Sverige har nämligen sin grund i försöken att förskjuta skatteuttaget från direkt beskattning av hushållens inkomster till en indirekt beskattning av inkomsterna i tidigare led dvs hos företag och arbetsgivare. Utgångspunkten är därvid att sänkningen av inkomstskatterna skall kompenseras genom en i varje beloppsmässigt sett lika stor höjning av de indirekta skatterna. Incidensanalysen måste alltså i detta fall ha denna grundläggande utgångspunkt - nämligen att budgeten beloppsmässigt sett skall vara oförändrad före och efter omläggningen. Detta innebär i sin tur att incidensanalysen inte kan bygga på en snävt partiell modell utan även måste inkludera faktorer som totalt budgetsaldo, inflationstakt o d.

3. Utgångspunkter och mål. En allmän utgångspunkt för förslaget om en produktionsskatt är att belastningen på den vanliga direkta inkomstskatten blivit för stor. Till följd av att i denna även ingår den proportionella kommunalskatten -

som under senare år ökat kraftigt - så har hela den progressiva skalan förskjutits alltför högt upp. Marginalskatterna har blivit för höga i vanliga inkomstlägen. 65-70 % är numera ganska vanliga marginalskattesatser. De direkta inkomstskatterna måste därför under ett antal år framöver sänkas.

Det har funnits en relativt bred majoritet i svensk politik för att dessa sänkningar skall kompenseras genom andra inkomstförstärkningar. Man står då inför ett principiellt viktigt val - nämligen om detta skall ske med hjälp av indirekta skatter som i huvudsak övervältras på priserna och därigenom höjer inflationstakten eller om det skall ske med hjälp av skatter som vältras bakåt på faktorersättningarna.

Tidigare under 70-talet prövades vid två tillfällen att finansiera sänkningar av de direkta inkomstskatterna med hjälp av höjningar av i första hand arbetsgivar- eller socialförsäkringsavgifter, dvs avgifter som beräknades som en fix proportion av företagens utbetalade lönesumma. Dessa skatteomläggningar kopplades direkt till avtalsrörelserna i de s k Haga-överläggningarna. Arbetsmarknadernas parter - då i första hand representanterna för löntagarna - utlovade att "beakta" såväl skattesänkningens effekter på medlemmarnas disponibla inkomster som avgiftshöjningarnas effekter på företagens ekonomi när organisationerna fixerade sina krav i avtalsarbetet.

I en viss formell mening nådde den dåvarande socialdemokratiska regeringen fram till överenskommelser med arbetsmarknadernas parter. Dessa accepterade överläggningarnas resultat som en paketlösning.

Det är emellertid omstritt i vilken utsträckning skatteomläggningens effekter verkligen beaktades i senare förhandlingar. Rent empiriskt är det svårt att bilda sig en uppfattning om detta eftersom Haga-överenskommelserna inföll under en period då svenska företagen hade mycket kraftiga vinster och då det fanns ett betydande utrymme att ta för sig på avtalsområdet.

Men själva grundidén med dessa överläggningar accepterades dock i breda kretsar - nämligen att skatteomläggningen skulle finansieras på ett sådant sätt att företagens utrymme för löneökningar reducerades genom avgifter på företagens lönesumma. Härigenom kunde man få till stånd en övervältring bakåt på faktorersättningarna och därigenom undvika att skatteomläggningen drev upp priserna och ytterligare förstärkte inflationen.

Alternativet var nämligen att man i stället för en finansiering via arbetsgivaravgifter skulle använda mervärdeskatten eller andra indirekta skatter som direkt övervältrades på varupriserna. Visserligen skulle då - om man använder mervärdeskatten - exporten och investeringarna undantas. Men man bedömde tämligen allmänt att det skulle bli mycket svårt att bemästra följdverkningarna av en sådan inflationsdrivande finansiering på redan innevarande och kanske i ännu högre grad de kommande avtalsförhandlingarna. En momshöjning lämnar ju företagens löneökningstrymme oförändrat. Det är erfarenhetsmässigt mycket svårt att undvika att löntagarna i varje fall i efterhand begär kompensation för höjningar av den allmänna prisnivån. Även om man i "första varvet" lyckas hålla exportindustrin utanför kostnadshöjningarna kan de ändå i senare led komma att drabbas genom de kompenserande löneökningsskrav som kommer att riktas till följd av prisnivåns stegring.

En invändning som riktas mot Haga-överenskommelserna har varit att sänkningen av inkomstskatten gällt alla typer av inkomster medan däremot finansieringen endast skett via en höjning av lönebaserade avgifter. En partiell incidensanalys ger vid handen att en sådan skatteomläggning får en inkomstomfördelande effekt till nackdel för löntagarna.

Detta förhållande kan ha en betydelse för ett åstadkomma ett mera fullständigt beaktande av skatteomläggningen vid avtalsrörelserna. Det har från löntagarhåll anförts att löntagarna fått bära hela bördan av finansieringen av en skattereform som även tillfallit kapitalägare och egenföretagare och pensionärer.

Fråga har därför uppkommit om man inte i just sådana skatteomläggningssammanhang som det här är fråga om skulle kunna bredda basen för den kompensande indirekta skatten till att även innefatta kapitalinkomster. Det är detta som bildat utgångspunkten för förslaget om den allmänna produktionsfaktorskatten.

4. Produktionsskattens tänkta incidens. Den allmänna produktionsskatten är tänkt att vara en skatt på företags nettoförädlingsvärde. Om man bortser från exporten och investeringarna så sammanfaller alltså dess bas i stort sett med den nu använda mervärdeskatten. Denna senare har dock givits en sådan administrativ och lagteknisk utformning att den automatiskt kastas framåt på varupriserna.

En sänkning av den direkta inkomstskatten finansierad genom en höjning av mervärdeskatten innebär visserligen att olika inkomstslag beskattas i samma utsträckning - under förutsättning att de används för konsumtion. Men denna finansiering driver dock på inflationen och kan starta kompensationsprocesser i avtalsförhandlingarna som neutraliserar de initiala avlyft man får göra vid export och investeringar.

Även utan en direkt koppling till avtalsförhandlingar kan man räkna med att en skatt lagd på företagets förädlingsvärden som inte får avlyftas vid export får mindre genomslag på priserna än en mervärdeskatt där man medger detta avlyft. Ett litet land med stor utrikeshandelssektor är i långa stycken pristagare och måste anpassa sin kostnadsutveckling efter vad som händer i omvärlden. Ett uteblivet avlyft för export innebär att man på sikt tvingar fram en övervältring bakåt på faktorersättningarna.

Denna övervältringsprocess kan underlättas genom olika institutionella arrangemang. En tanke är att regeringen som ett första led i avtalsrörelserna deklarerar sin avsikt att sänka de direkta skatterna och finansiera detta genom införande av eller höjning av produktionsskatten. Detta innebär att lön-

tagarna redan innan avtalsförhandlingarna börjar är tillförsäkrade en viss ökning av sina disponibla inkomster och att en del av företagens löneökningstrymme har intecknats för dess finansiering.

Ur löntagarnas synvinkel innebär detta att man tar ut en del av löneökningstrymmet genom skattesänkningar. Men eftersom dessa skattesänkningar - för att använda ett något paradoxalt uttryck - är skattefria så innebär denna operation att löntagarna kan garanteras en viss ökning av sina disponibla inkomster under det kommande året till en lägre kostnad för företagen än om motsvarande disponibelinkomstökning skulle åstadkommas genom beskattade löneökningar.

Detta är en konsekvens av förutsättningen om en i absoluta termer balanserad budgeteffekt. Vad staten egentligen bjuder på i detta sammanhang är den marginella skatteökning som skulle erhållits om löneökningarna hade blivit beskattade.

Härigenom uppnår man alltså en allmän dämpning av kostnadsutvecklingen både i jämförelse med det fall då staten helt avstått från att genomföra en skatteomläggning och i jämförelse med det fall då skatteomläggningen skulle ha finansierats genom en höjning av mervärdeskatten. En grundläggande förutsättning är dock att löntagarorganisationerna beaktar skattesänkningen och avgiftshöjningen i avtalsförhandlingarna. Erfarenheterna från Sverige visar att kapitalinkomstdelen i produktionskatten i ett sådant sammanhang är en viktig faktor. Utan denna kommer själva detta beaktande att bli svårt att få till stånd. I vissa lägen med mycket litet löneökningstrymme kan man ifrågasätta om det över huvud taget kommer till stånd så länge kapitalinkomstdelen saknas.

Om avtalsförhandlingarna är så pass centraliserade som de är i Sverige så kan man genom att direkt koppla skatteomläggningar till avtalsrörelserna "institutionalisera" övervältringen bakåt av en produktionsfaktorskatt och därigenom uppnå att en successiv förskjutning av skatteuttaget från direkt till indirekt beskattning sker till en klart lägre takt i inflationen än vad

som skulle bli fallet när man finansierar skatteomläggningarna medelst indirekta skatter som vältras framåt på varupriserna.

Självfallet är inte denna övervältringsprocess utan problem - även om man skulle gå långt ifråga om en inkomstpolitisk överenskommelse mellan såväl staten som arbetsmarknadernas parter. Frågan om hur produktionsskatten bärs av ägarna till kapitalet resp. av löntagarna är en oklar fråga. Med ett internationellt sett givet avkastningskrav så kommer sannolikt ändå löntagarna att få bära huvuddelen av en produktionsfaktorskatt.

Men man har dock via dessa institutionella arrangemang skapat förutsättningar som är mera löftesrika än de för närvarande till buds stående andra alternativen.

Edward Andersson

Nya företagsbeskattningsmodeller i Finland

I Finland har inte förts någon omfattande offentlig diskussion kring de stora linjerna för företagsbeskattnings utformning. Vi har en normal nettobeskattnings av företagsvinsten och på den indirekta sidan en omsättningsbeskattnings, som inte står långt från moms-systemet samt därtill ett antal punktskatter (acciser), av vilka de viktigaste är acciserna på bränslen, alkoholdrycker och tobak.

Rörande nettovinstbeskattnings har självfallet i olika sammanhang förts fram de välkända (och i huvudsak inte obefogade) invändningarna om, att vinstbeskattnings - särskilt med i Finland gällande höga skatteprocenter (stats-, kommunal- och kyrkoskatt för aktiebolag ca 60 %) - kan leda till obefogade och illa planerade investeringar, vilkas huvudsakliga kortsikts-syfte är att inbespara skatt. Självfallet har inga kvantitativa uppskattningar av detta fenomenets verkningar kunnat framföras, även om anhängarna av påståendet försökt bevisa det genom siffror, som angivits utvisa ineffektivitet hos finsk industri i förhållande till andra länders industri, medan de som försvarat nettovinstbeskattnings självfallet även lyckats hitta siffror som kunnat användas till stöd för deras ståndpunkt.

Till saken hör, att den i föregående stycke beskrivna diskussionen egentligen inte förts kring frågeställningen nettovinstbeskattnings contra någon annan beskattnings, utan kring frågan, om de av lagstiftningen medgivna skatterättsliga resultatutjämningsmöjligheterna är för stora, lämpliga eller kanske för små. Kring denna allmänna frågeställning har särskilt i början av 1970-talet förts en livlig diskussion i Finland.

Diskussionen avstannade av naturliga skäl, när depressionen satte in och företagen hade svårigheter samt måste lösa upp stora delar av de reserver, som bildats under de goda åren.

- I och för sig tror jag att den framtida diskussionen kring dessa frågor sanerades av det faktum, att företagen faktiskt måste lösa upp betydande reservbelopp och att man alltså inte längre kan påstå, att dessa dolda reserver var onödiga.

I Finland har diskussionen om en grundläggande omläggning av företagsbeskattningen alltså inte nått fram till konkreta förslag på kommitténivå. Däremot har vissa förslag framförts i den offentliga debatten i annan form. Det viktigaste av dessa är ett förslag, som hösten 1979 framfördes av den företags-ekonomiska forskningsanstalten vid Helsingfors (finska) handels-högskola. I detta förslag, som till många delar är långt utvecklat och underbyggt med relevant siffermaterial, analyserar man först den gällande finska företagsbeskattningen och anför därvid bl.a. följande kritik:

1. Nettoinkomstbeskattningen medverkar inte till effektiva investeringar. Lagstiftningen är ägnad att främja investeringar, men inte till att ställa krav på ett effektivt utnyttjande av resurserna.
2. De rätt elastiska reglerna för bestämning av den beskattningsbara inkomsten leder till, att det inte är den faktiska inkomsten/vinsten som beskattas, utan kanske ett av företagets vinstutdelningsbehov bestämt optimieresultat. Vid gällande höga bolagsskattefot riktar sig nettoinkomstbeskattningen strängt mot de lönsammaste företagen, som saknar resultatutjämningsmöjligheter. Detta kan inte vara befogat, om man vill effektivisera resursanvändningen. Inte heller skatteförmågeprincipen blir beaktad, utan skattebördan fördelas närmast godtyckligt.
3. Bolagsskattelagstiftningen och den höga bolagsskattefoten talar starkt emot att visa upp vinst och hindrar sålunda kapitalet från att röra sig och söka sig till de effektivaste projekten.
4. Näringskattelagen tolkas på ett juridiskt-formalistiskt sätt, som komplicerar och fördyrar skötseln av skattefrågorna både inom företagen och hos myndigheterna.

5. Det gällande systemet lämnar betydande möjligheter till missbruk och kringgående. Bristande möjligheter att förutse lagtolkningen försvårar behövlig skatteplanering.

6. Nettobeskattningen minskar möjligheterna att använda företagsbeskattningen som ett led i den ekonomiska politiken. Beroendet av företagens egna investerings- och andra beslut kan motverka de skattepolitiska åtgärderna. Skattelättnader och incentiv berör i allmänhet bara en liten del av företagen.

I stället för gällande nettovinstbeskattning föreslår forskningsanstalten ett system, som bygger på det i företaget bundna kapitalet. Med utgångspunkt i företagets balansräkning föreslår man ett system, vari skatten bestäms på basen av rörelsetillgångarna (fastigheter dock upptagna till beskattningsvärdet) minus aktier och andelar (för undvikande av dubbelbeskattning) samt kreditförlustreserveringar. - Det centrala i förslaget är att gälden inte skall avdras. Eget och främmande kapital står därmed i samma ställning. Sålunda kan man - med oförändrat skatteuttag av företagen - komma till en låg skatteprocent om ca 1,5 %.

Forskningsanstalten motiverar sitt förslag om en kapitalbaserad företagsskatt i korthet med följande:

1. Detta skattesystem skulle fungera som en sanktion mot olönsamma investeringar och skulle sålunda bidra till kapitalets rörlighet. De lönsamma företagen skulle få bättre arbetsbetingelser.
2. Beskattningen skulle fördela sig jämnare mellan företagen, utan att systemet dock utesluter branschriktade incentiv och utjämningsmöjligheter.
3. Företagens kapitalstruktur skulle sänkas, då beskattningen skulle rikta sig mot produktionsfaktorerna utan att påverkas av finansieringssättet. Uppvisande av vinst skulle inte längre bestraffas skattemässigt.
4. I lagtolkningshänseende vore systemet enkelt och beskattningskostnaderna skulle nedgå.
5. Möjligheterna till missbruk skulle minska och kontrollen förenklas.

6. Skattepolitiska åtgärder kunde lättare användas och beräkningen av skatteintäkterna skulle bli säkrare.

Förutom nyssnämnda förslag har i den offentliga debatten i Finland framförts även två andra alternativa förslag till grundläggande företagsskattereform, vilka dock båda varit väsentligt mindre utvecklade och sämre underbyggda. Under kanske alltför starkt intryck av den stora arbetslösheten för några år sedan framlade två forskare (Uotila, Uusitalo) 1979 ett förslag, enligt vilket företagets inkomstskatt skulle ersättas med ett system, enligt vilket skatten skulle bestämmas på basen av omsättningen utan andra avdrag än löne- och socialkostnader. Denna skatt skulle ersätta både nettoinkomstskatten och arbetsgivarens socialskyddsavgift. På detta sätt skulle enligt förslaget anställande av arbetskraft starkt premieras. Mot förslaget kan sägas, att det innebär ett slags primitiv omsättningsskatt med alla de nackdelar en kumulativ sådan skatt har.

Ytterligare har en forskare (Viita) framlagt en skiss, enligt vilken företagsskatten skulle bygga på förädlingsvärdet, varmed han avser följande poster ur företagets bokföring: vinsten före avdrag av direkta skatter, avskrivningarna och ökningen av lagrets nedskrivning, de betalda räntorna, vissa hyror, löner jämte socialskyddsavgifter samt utvecklingsreserveringar. Han beräknar, att man med denna bas för beskattningen kunde - vid oförändrat skatteuttag - komma ned till en skattefot om ca 3 % i stället för nuvarande ca 60 %. - Det kan kanske sägas, att detta system skulle lämpa sig för stora och medelstora industri-företag, men kanske inte för ett flertal andra företag.

Gemensamt för alla tre ovan berörda förslag, som framställts i Finland, är att de understryker sina egna förtjänster men inte tar ställning till alla svårigheter som skulle uppstå. Då beskattningen i alla länder bygger på nettovinstprincipen, kan man t. ex. peka på svårigheterna i det internationella umgänget och på det, att dubbelbeskattningsavtalen skulle förlora sin betydelse. Vidare skulle uppstå väldiga problem vid fastställandet av gränsen mellan företag, som är underkastade

det nya systemet, och övriga skattskyldiga, som fortfarande nettotinkomstbeskattas. En dylik omfattande omläggning av skattebördan skulle också medföra omfattande förskjutning av skattebördan från vissa företag och branscher till andra. Detta vore kanske på sikt tolerabelt, men genomfört med en gång mycket riskabelt. Övergångsregler skulle alltså krävas. Den s.k. Företagsbeskattningskommissionen (bet. 1980:42) har även konstaterat, att det i detta skede gäller att ta ställning till, om man skall underkasta något av de gjorda förslagen ett närmare studium.

Medan den statliga inkomstbeskattningen i Finland alltid varit en ren nettobeskattning med rätt omfattande möjligheter till resultatutjämnning genom skapande av dolda reserver, har kommunalbeskattningen haft ett specialdrag. Enligt ett stadgande, som infördes redan 1873, har nämligen skattenämnden "om den beskattningsbara inkomsten av rörelse eller annan fastighet än egentlig lantbruksfastighet blivit så ringa, att den med beaktande av fastighetens eller rörelsens art och omfång icke kan godkännas som grund för erläggande av kommunalskatt, eller om sådan inkomst alls icke uppkommit, noggrant undersöka sättet för nyttjandet av fastigheten och rörelsens verksamhetsområde samt deras beskaffenhet och avkastningsförmåga i övrigt, så ock årsomsättningen, avkastningen och verksamhetens övriga omfattning under tidigare år och under skatteåret samt de fortsatta verksamhetsmöjligheterna och förmögenhetsställningen liksom även alla övriga omständigheter, som kunna utgöra ledning vid bedömning av saken". På basen av denna bedömning och sedan den skattskyldige beretts tillfälle att uttala sig i saken skall skattenämnden "pröva det skäligen belopp, på grund av vilket beskattning bör verkställas".

Det ovan anförda innebär alltså, att för inkomst av annan fastighet och av rörelse i Finland skall betalas ett slags kommunal minimiinkomstskatt, vars storlek bestäms enligt mycket diffusa kriterier. För fastighetsinkomsts del finns motsvarigheter i andra länders skattelagstiftning, t.ex. garantiskatten i Sverige. I praktiken fastställs även kommunalskatten

"prövningsvis" för fastighetsinkomst till en viss procent (1-4 %) av fastighetens taxeringsvärde, ifall den faktiska inkomsten inte är större. För fastighetsinkomsts del har detta system i stort sett accepterats och i rättssäkerhetshänseende är läget inte så dåligt. Fastighetsägaren vet i stort sett på förhand, hur stor hans kommunalskatt blir, och beskattningen är ungefär lika sträng i olika kommuner, även om de lokala skattenämnderna i princip kan använda olika procentsatser för samma slags fastigheter.

Däremot har denna prövningsbeskattning av inkomst av rörelse under årens lopp väckt mycket missnöje och man har framställt krav på dess slopande eller åtminstone på närmare precisering i lag av hur den skall gå till. Den ovan citerade lagtexten, vari man räknar upp allehanda omständigheter, som skall beaktas, är från 1958. Den är i stort sett värdelös, då man inte anger (och det inte ens vore möjligt att ange), hur dessa omständigheter skall beaktas. Detta är självfallet en allvarlig brist i en skattelag och den leder till mycket godtycke i tillämpningen och till mycket arbete för besvärinstanserna, som upp till högsta instans har att ta ställning till om Ab X skall beskattas för sin faktiska inkomst 200.000 mk eller ett prövningsvis fastställt belopp om t. ex. 900.000 mk, som kommunen B kräver, eller 600.000 mk, som kommunen C kräver eller 420.000 mk, som länsskattenämnden fastställt, eller någon annan siffra mellan 900.000 och 200.000. Detta är lagstadgat godtycke och någon möjlighet för rörelseidkaren att på förhand veta, för vilket belopp kommunalbeskattningen kommer att ske, finns inte. Visserligen har naturligtvis inom olika branscher utbildats olika tumregler, som skattemyndigheterna tillämpar, och skattestyrelsen samlar in uppgifter branschvis, men dessa uppgifter delger man inte de skattskyldiga.

Utan att gå in närmare på denna beskattning enligt prövning, som alltså innebär att ett förlustföretag eller ett mindre lönsamt företag i Finland betalar kommunalskatt (enl. 15-18 %) för en större inkomst än dess faktiska inkomst, konstaterar jag att det stora missnöjet med denna beskattningsform ledde till

att en kommitté tillsattes 1978 med uppdraget att överväga, hur den kommunala beskattningen av inkomst av annan fastighet och rörelse kunde anordnas med frångående av beskattningen enligt prövning men utan att kommunernas skatteintäkter nedgick. Kommunernas totala merskatt av denna beskattning enligt prövning uppgår till ca. 300 milj. mark. Kommittén kunde alltså inte nöja sig med att föreslå slopande av beskattningen enligt prövning, utan måste konstruera ett nytt system, som på ett vettigare sätt och med bättre rättssäkerhetsgarantier ledde till ungefär samma skatteutfall för kommunerna. Detta betänkande har utkommit i augusti 1980 och kan vara av intresse i detta sammanhang, även om det inte bygger på samma tankegångar som det svenska proms-förslaget eller andra förslag, som kommer att diskuteras vid Moss-seminariet.

När den finska kommittén tillsattes, hade man i tankarna närmast de tysk-österrikiska systemet med Gewerbesteuer, som ju innebär en speciell vid inkomstbeskattningen avdragbar delstatsskatt för företagen utöver den normala nettovinstbeskattningen. Denna Gewerbesteuer utgår på basen av företagets inkomst med vissa justeringar, dess kapital och dess lönesumma, av vilka det sistnämnda kriteriet inte är obligatoriskt. För Finlands del kunde man på förhand utesluta, att några mer skatter skulle föreslås på basen av lönesumman.

Den ovan berörda kommittén har i augusti 1980 avgivit betänkande. I det föreslår kommittén, att beskattningen enligt prövning slopas, då den är behäftad med så stora missförhållanden, att den inte längre kan accepteras. I kommitténs mandat ingick emellertid, att kommunernas skatteunderlag inte fick försämrans. Beskattningen enligt prövning hade under de senaste åren givit kommunerna en merinkomst om 300-350 milj. mk/år. Beloppet var i allmänhet större under lågkonjunkturår och mindre vid goda konjunkturer.

Det gällde alltså för kommittén att föreslå ett nytt system vid sidan av nettoinkomstbeskattningen, vilket skulle ge kommunerna ungefär samma belopp i tilläggsskatt, utan att vara

behäftat med alla de fel och brister, som kunde tillskrivas beskattningen enligt prövning. Efter att ha prövat åtskilliga tänkbara alternativ stannade kommittén slutligen för ett förslag, som är tydligt influerat av det ovan beskrivna förslaget från forskningsanstalten vid finska handelshögskolan i Helsingfors.

Kommittén föreslår införande av ett nytt begrepp, som kunde benämnas basinkomst av rörelse. Ifall ett företag inte kommer upp till en beskattningsbar nettoinkomst av rörelse, som motsvarar basinkomsten, skall det beskattas för sagda basinkomst. Men ifall den beskattningsbara nettoinkomsten stiger till basinkomstbeloppet eller över det, skall företaget beskattas för nettoinkomsten.

Basinkomsten skall bestämmas med utgångspunkt i det i företaget bundna kapitalet, varvid dock av det främmande kapitalet skall beaktas bara hälften. Med utgångspunkt i balansräkningens slutsumma bestäms balansräkningens justerade belopp så:

- + slutsumman av balansräkningen för föregående år
 - till rörelseförvärvskällan icke hörande poster (ex. skogsfastigheter)
 - aktier och andelar (ej dubbelbeskattning)
 - poster på aktivsidan som ej är tillgångar (ex. aktiverad kursförlust)
 - poster hänförande sig till fast driftställe i utlandet
 - rörelsefastigheternas bokvärde
 - + rörelsefastigheternas beskattningsvärde
 - + lagerreserven, dock inte inkuransnedskrivning
 - hälften av det främmande kapitalets summa
-
- = balansräkningens justerade slutsumma

Basinkomsten av rörelse föreslås vara 4 % av nämnda justerade slutsumma (minskad med 5.000 mk för att utesluta de allra minsta företagen). För banker samt försäkrings- och pensionsanstalter föreslås dock 1,5 % av balansräkningens justerade slutsumma, då de har en i många avseenden annorlunda uppbyggd balansräkning.

Kommitténs förslag bygger vidare på, att all rörelse som den skattskyldige idkar skulle betraktas som en enda förvärvskälla, medan rådande finsk praxis indelar vissa företags verksamhet i flera förvärvskällor. Det vore mycket svårt att ur företagets balansräkning särskilja de poster, som hänför sig till varje enskild förvärvskälla. - Vidare föreslår man, att rätten till förlustutjämnning begränsas så, att vid kommunalbeskattningen skulle få avdras förlust endast upp till halva beloppet av företagets faktiska nettoinkomst. Samtidigt skulle dock förlustutjämnningstiden förlängas från 5 år till 10 år. Detta förslag beror på missförhållanden, som uppstått inom det nuvarande systemet och som lett till att kommunen kanske inte fått någon skatteinkomst alls av vissa stora företag, vilket ansetts strida mot idén med beskattning enligt prövning (det gamla systemet) och det nya systemet med en basinkomst.

För fastighetsinkomsts del föreslår kommittén, att basinkomsten av fastighet skall bestämmas till 3 % av föregående års beskattningsvärde. Om den faktiska inkomsten av fastigheten är större, skall beskattning ske för den faktiska inkomsten. Obebyggda tomter samt bostadsfastigheter skall dock inte beröras av detta system och gårdsbruksfastigheterna faller fortfarande utanför systemet och kan beskattas bara för den faktiska inkomsten.

Det återstår att se, om förslaget leder till lagstiftning. Kommittén var dock i huvudsak enhällig och motviljan mot den gamla beskattningen enligt prövning är stark i Finland. Därför talar mycket för att en proposition kommer att ges med utgångspunkt i förslaget. - På en punkt har kommittén inte tagit ställning, nämligen till frågan om avdrag vid inkomstbeskattningen för den merskatt utöver skatten på den faktiska nettoinkomsten, som systemet med basinkomst medför. Ett centralt drag i det tysk-österrikiska systemet med Gewerbesteuer är ju, att denna skatt är en avdragbar kostnad vid inkomstbeskattningen. Då det inte är inkomsten eller vinsten som beskattas, är det oriktigt att behandla den betalda skatten lika som betald inkomstskatt, som ju inte är avdragbar vid beskattningen.

Basinkomstbeskattningen är ett slags koncessionsavgift, som borde betraktas som en kostnad för företaget. I annat fall kan beskattningen bli orimligt hög, vilket den i många fall blivit inom systemet för beskattning enligt prövning.

Lasse Aarnio
**Överföring av beskattningens tyngdpunkt
på indirekt beskattning**

1. Inledning

I allmänhet strävar man till att skapa en helhetsbild av beskattningsstrukturen genom att räkna ut hur stor andel av de totala skatteintäkterna de olika skatteformerna motsvarar, eller genom att räkna ut de olika skatteformernas relativa andelar av bruttonationalprodukten till marknadspris. Huvudindelningen vid granskningen har varit t.ex. direkta och indirekta skatter. Bakom en sådan granskning av skattestrukturen står ofta uppfattningar om effekten av olika skatter t.ex. på inkomstfördelningen, inflationen eller nationalekonomins internationella konkurrenskraft. Med hjälp av den skattestrukturella granskningen har man då kunnat bedöma, om den skattepolitik som bedrivits medverkat till uppnående av de

samhälleliga och finanspolitiska mål uppställts.

Den klassificering av skatterna, som använts vid granskningarna av skattestrukturen, har ofta varit alltför grov för att verkligen kunna belysa de ovan avsedda frågorna. Trots detta har en sådan granskning av skattestrukturen varit synnerligen populär särskilt inom den offentliga och politiska diskussionen, och det har visat sig möjligt att erhålla något slags översikt av beskattningens verkningar även på detta sätt.

Under de senaste årens skattepolitiska diskussion har i Finland framförts ständigt återkommande krav på en överföring av beskattningens tyngdpunkt på indirekt beskattning. Motiven till detta krav har enligt min uppfattning varit en önskan att ändra på beskattningens effekt på inkomstfördelningen samt i synnerhet strävanden att lindra de ogynnsamma verkningar som den höga inkomstskattegraden och de höga marginalskatteprocenterna har på en balanserad utveckling av nationalekonomin. Själv saknar jag en klar bild av den skattepolitiska diskussionen i de andra nordiska länderna, men jag förmodar att en liknande diskussion om skattestrukturen förekommit även där.

Nedan behandlas skattestrukturen i de olika nordiska länderna och dess utveckling från mitten av 1960-

talet. Granskningen är baserad på OECDs skattestatistik¹⁾, och syftet är att med hjälp av detta material göra en jämförelse i stora drag av den skattestrukturella utvecklingen i de olika nordiska länderna.

2. Begrepp

Skattestrukturen granskas nedan inom ramen för de huvudgrupper av skatter som ingår i OECDs skattestatistik. I statistiken är skatterna klassificerade enligt betalningsgrund utan ställningstagande till huruvida de är direkta eller indirekta. Sätillvida har i statistiken avvikits från en ren klassificering enligt betalningsgrund, att arbetsgivarens socialskyddsavgifter och de skatter, som ansluter sig till användningen av arbetskraft, hänförs till olika grupper.

I denna utredning behandlas följande huvudskattegrupper. Till inkomstskatterna hänförs de inkomstskatter som betalas både av hushåll och av företag i sammanslutningsform. Skatterna på varor och tjänster omfattar skatter betalda på basen av tillverkning, försäljning, överföring, uthyrning och distribution av varor eller på basen av tillhållna tjänster samt skatter betalda på basen av

1) Revenue Statistics of OECD Member Countries
1965 - 1978, Paris 1979.

användning av varor eller på basen av funktioner eller användningstillstånd i anslutning till användningen av vissa varor. Socialskyddsavgifterna omfattar de obligatoriska avgifter som betalas av socialförsäkrade personer och deras arbetsgivare för finansiering av socialskyddet. De övriga skatterna består av resterande skatter, t.ex. skatt på förmögenhet och egendom samt arvs- och gåvoskatt.

Ur denna skatteklassificering framgår inte den uppdelning i direkta och indirekta skatter som tillämpas vid nationalräkenskaper. Inkomstskatterna i OECDs statistik täcker huvudparten av nationalräkenskapernas direkta skatter. Likaså motsvarar skatterna på varor och tjänster i det närmaste de indirekta skatterna. Socialskyddsavgifterna utgör en egen skattegrupp även i nationalräkenskaper. Ytterligare bör observeras, att de i OECDs skattestatistik och i nationalräkenskaper använda skattebegreppen inte heller i övrigt strikt motsvarar varandra, t.ex. med tanke på vad begreppet täcker. Dessutom avviker registreringsgrunderna från varandra. I OECD-statistiken strävar man att registrera skatterna enligt kassaprincipen, även om inte alla länder kunnat uppfylla detta krav.

Särskilt för de nordiska ländernas del kan följande konstateras angående OECDs skattestatistik och sifferangivelserna nedan. Uppgifterna om skatterna i Danmark och Sverige är framställda i OECDs skatte-

statistik enligt "accrual"-principen, dvs. baserade på ålagda skatter. De försäkrades socialskyddsavgifter (eller motsvarande skatter) har delvis eller helt behandlats som inkomstskatter i alla nordiska länder. Sålunda omfattar i Finland och Norge socialskyddsavgifterna endast arbetsgivarens prestationer. I denna utredning har jag själv avvikit från begreppen i OECD-statistiken såtillvida, att jag i sifferuppgifterna för Sverige har sammanslagit socialskyddsavgifterna och arbetsgivaravgifterna.

3. Skattestrukturen i de nordiska länderna år 1978

Tabell 1 är en framställning av andelarna av inkomsterna från huvudskatteformerna i de totala skatteintäkterna i de nordiska länderna år 1978.

I alla de nordiska länderna utgör inkomstskatterna samt skatterna på varor och tjänster huvudparten av de totala skatteintäkterna. I Danmark och Finland utgör dessa skatters andel ca 90 %, i Norge knappa 80 % och i Sverige knappa 70 %.

Se tabell 1 på följande sida.

Tabell 1

Skattestruktur år 1978, % av de totala skatteintäkterna

	Inkomstskatter	Skatter på varor och tjänster	Socialskydds- avgifter	Övriga skatter
Danmark	55.0	37.5	1.2	6.3
Finland	48.5	38.9	10.2	2.4
Norge	42.5	37.3	17.9	2.4
Sverige	45.0	23.8	30.3 ¹⁾	0.9

1) Arbetsgivaravgifterna har hänförs till socialskyddsavgifter.

Gemensamt för skattesystemen i alla de nordiska länderna är, att en förhållandevis stor del av den offentliga sektorns skatteintäkter insamlas genom inkomstskatter. Inkomstskatternas andel kan verkligen anses hög, ty den genomsnittliga inkomstskatteandelen var under åren 1976 - 1977 t.ex. för alla OECD-länder endast drygt 38 % och för de europeiska OECD-länderna drygt 35 %. Även den andel, som skatterna på varor och tjänster svarar mot, kan anses hög i de nordiska länderna, med undantag av Sverige. Dessa skatters genomsnittliga andel i OECD-länderna var knappa 30 %. I de nordiska länderna ter sig socialskyddsavgifternas andel den mest varierande. Med undantag av Sverige kan i Norden socialskyddsavgifternas andel anses internationellt sett låg. Genomsnittet för OECD-länderna var åren 1976 - 1977 ca 24 % och för de europeiska OECD-länderna ca 27 %. Förutom vad i punkt 2 ovan sagts om vissa klassificeringsfrågor kan här konstateras, att i Finland har socialskyddsavgifternas andel påverkats av det faktum, att en avsevärd del av socialskyddet sköts utanför den offentliga sektorn, och de obligatoriska avgifter som ansluter sig till denna del av socialskyddet kan naturligtvis inte behandlas som skatter.

Fastän de siffror som anförts ovan beskriver läget endast under ett års tid, ger de samtidigt en relativt god bild också av det läge som rått i Norden efter medlet av 1970-talet, förutom i Fin-

land, där märkbara förändringar ägt rum i skattestrukturen efter år 1975.

4. Skattestrukturens utveckling i Norden

Vid en granskning av skattestrukturens utveckling på längre sikt framgår, att de nordiska länderna inte längre utgör en så enhetlig grupp, som enbart läget under senare delen av 1970-talet ger vid handen. Den bild som kan fås av den skattestrukturella utvecklingen beror naturligtvis på hur lång granskningsperiod man väljer. I det följande granskas den utveckling som ägt rum både på 1970-talet och sedan medlet av 1960-talet.

I bilagan är för varje nordiskt land siffror angivna som framställer skattestrukturen under åren 1965 - 1978. På basen av bilagan har förändringarna i de olika skatteformernas andelar under 1965 - 1978 och 1970 - 1978 uträknats, vilket framställs i tabell 2. En uträkning av skatteandelarnas förändringar i form av skillnaden mellan andelarna under två olika år kan ge en missledande bild av utvecklingen, ty någotdera året kan utgöra vändpunkten för en kortare tids utveckling eller innehålla effekten av tillfälliga faktorer. En sådan jämförelse mellan begynnelse- och slutpunkterna av en granskningsperiod ger verkligen inte en tillräcklig bild av den skattestrukturella utvecklingen i de nordiska länderna, ty under 1970-talet

har i vissa länder förekommit kortare perioder då skattestrukturen märkbart förändrats i olika riktningar.

Se tabell 2 på följande sida.

Utmärkande för den skattestrukturella utvecklingen i Danmark har varit stora fluktuationer i andelarna av inkomstskatterna samt skatterna på varor och tjänster. Socialskyddsavgifternas andel har sjunkit i synnerhet efter 1972. De övriga skatternas andel har också sjunkit något.

Även i Finland har andelarna av inkomstskatterna samt skatterna på varor och tjänster kraftigt varierat. Socialskyddsavgifternas andel har långsamt ökat, och de övriga skatternas andel har efter det att den sjönk i slutet av 1960-talet hållit sig närmast konstant.

I Norge har andelarna av inkomstskatterna samt skatterna på varor och tjänster växlat märkbart mindre än i de ovan nämnda länderna. Socialskyddsavgifternas andel har på lång sikt ökat. De övriga skatternas andel har sjunkit något.

I Sverige har andelarna av såväl inkomstskatterna som skatterna på varor och tjänster förändrats avsevärt, men för bådas del har trenden varit sjunkande. Socialskyddsavgifternas andel har utgjort

Tabell 2

Förändringar i skattestrukturen, i procentenheter

a = 1965 - 1978 b = 1970 - 1978

	Inkomstskatter		Skatter på varor och tjänster		Socialskydds- avgifter		Övriga skatter	
	a	b	a	b	a	b	a	b
Danmark	+ 9.1	+ 3.8	- 3.1	- 1.3	- 4.2	- 2.8	- 1.8	+ 0.3
Finland	+ 4.3	+ 1.1	- 4.6	- 2.5	+ 2.0	+ 1.2	- 1.7	+ 0.2
Norge	- 0.9	+ 4.1	- 4.0	- 5.6	+ 0.6	+ 1.9	- 1.1	- 0.4
Sverige ¹⁾	- 9.4	- 9.3	- 8.0	- 4.3	+18.3	+14.2	- 0.9	- 0.6

 1) Jfr tabell 1

en kraftigt växande post. De övriga skatternas andel har under hela granskningsperioden varit förhållandevis anspråkslös.

I alla de nordiska länderna har inkomstskatterna utgjort den största andelen av skatteintäkterna under hela granskningsperioden. I Norge stod dock under några års tid i början av 1970-talet skatterna på varor och tjänster för den största andelen. Ett annat gemensamt drag för hela Norden är att förändringarna i inkomstskatternas andel samt i andelen av skatterna på varor och tjänster förefaller tydligt kopplade till varandra. Detta är givetvis naturligt på grund därav, att i detta slags granskning av olika skatteformers relativa andelar de två största gruppernas procentuella andelar påverkar varandra. Vid en granskning av vändpunkterna för utvecklingen av inkomstskatternas andel samt andelen av skatterna på varor och tjänster blir det emellertid uppenbart, att för bägge dessa skatteformer har samtidigt vidtagits åtgärder, som påverkat deras andelar av intäkterna. Detta gäller i synnerhet Danmark, Finland och Norge. I Sverige har en bidragande faktor varit fluktuationerna i socialskyddsavgifternas andel, vilken under de senaste åren blivit betydande.

I Danmark och Finland visar sig den skattestrukturella utvecklingen ha varit mycket likartad under 1970-talet. I bägge länder steg inkomstskatternas

andel först till en synnerligen hög nivå (61 % i Danmark och 54 % i Finland) och samtidigt sjönk andelen av skatterna på varor och tjänster kraftigt. Inkomstskatternas andel steg i Danmark under fem års tid (1969 - 1974) med över 15 procentenheter och samtidigt sjönk andelen av skatterna på varor och tjänster med över 12 procentenheter. Förändringarna var mindre i Finland och omfattade en något längre tidsperiod. I båda dessa länder har efter vändpunkten inkomstskatternas andel sjunkit samt andelen av skatterna på varor och tjänster stigit. Förändringar om närmare 10 procentenheter i inkomstskatternas andel samt i andelen av skatterna på varor och tjänster har ägt rum även i Sverige, men under en avsevärt längre tidsperiod och på så sätt, att båda dessa skatteformers andelar har minskat.

5. Överföring av beskattningens tyngdpunkt

Sifferuppgifterna i bilagan möjliggör en granskning av den fråga som denna framställning avser, dvs. en överföring av beskattningens tyngdpunkt på indirekt beskattning. I den skattepolitiska diskussionen har emellertid frågan om beskattningens tyngdpunkt i allmänhet behandlats något svävande, varför vissa svårigheter är förknippade med att klarlägga problemet med hjälp av statistiska uppgifter.

Motivet för en ändring av beskattningens tyngdpunkt har i allmänhet varit att åstadkomma en ändring av

beskattningens verkningar på inkomstfördelningen eller av dess marginaleffekt. Direkta och indirekta skatter har då befunnits ha olika verkningar. I diskussionen har dock socialskyddsavgifterna ofta blivit bortglömda, vilka fått ökad betydelse under de senaste åren (bland de nordiska länderna i synnerhet i Sverige och Norge, men även i Finland). Emellertid torde socialskyddsavgifternas incidens eller verkningar på inkomstfördelningen avvika till den grad från verkningarna av de sedvanliga direkta och indirekta skatterna, att de borde behandlas som en grupp för sig.

En analys av problemet skulle förutsätta mera omfattande forskning än vad som i detta sammanhang är möjligt. Med hjälp av en sådan enkel beskrivning av skattestrukturen som getts ovan, kan man likväl söka svar på frågan, huruvida de nordiska länderna överfört beskattningens tyngdpunkt på indirekt beskattning. Emellertid borde ännu frågan om vad som avses med beskattningens tyngdpunkt lösas. Är det fråga om att över hälften av de totala skatteintäkterna borde samlas in genom indirekta skatter, eller är det tillräckligt om de indirekta skatterna t.ex. utgör den största skatteformen med andelen av intäkterna som måttstock? Lösningen på frågan är något man måste komma överens om, varför det är onödigt att söka en lösning i detta sammanhang.

Med stöd av tabell 3, som framställer andelarna av skatterna på varor och tjänster i de nordiska länderna, kan konstateras att denna skatteforms andel inte i något av länderna ens närmar sig hälften av de totala skatteintäkterna. Ovan fastslogs redan, att med intäkterna som måttstock är inkomstskatterna den mest betydande skatteformen alla de nordiska länderna. I detta avseende kunde visserligen bilden för Norges del ändras genom ett konstgrepp i fråga om den statistiska klassificeringen så, att inkomstskatterna skulle indelas i två grupper och hushållens respektive de sammanslutningarnas inkomstskatter skulle granskas separat. Därigenom skulle den största skattegruppen för Norges del vara skatterna på varor och tjänster. I Norge uppgick nämligen hushållens andel av inkomstskatterna till 35.9 % år 1977 och 36.2 % år 1978. För de andra ländernas del skulle detta klassificeringssätt inte ändra på läget.

Se tabell 3 på följande sida.

Ur tabell 3 framgår vidare, att i alla de nordiska länderna utgjorde skatterna på varor och tjänster en mindre andel av intäkterna under senare delen av 1970-talet än år 1965. Under denna tidsperiod skedde således inte någon förskjutning i riktning mot indirekta skatter. Om däremot endast de sista åren av tidsperioden granskas, framgår att denna skattegrupps andel av intäkterna tydligt ökat i

Tabell 3

Skatternas på varor och tjänster andel av totalintäkterna, %

	1965	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Danmark	40.6	36.4	35.1	31.7	34.2	35.6	37.6	37.5
Finland	43.5	40.3	38.4	36.0	34.8	32.0	34.8	38.9
Norge	41.2	40.8	39.0	37.2	37.9	38.4	39.0	37.2
Sverige	31.8	30.1	29.8	27.0	25.0	24.3	24.0	23.8

Danmark, likaså i Finland åren 1977 och 1978. Även i Norge har trenden varit stigande, fastän andelen av intäkterna igen sjunkit något år 1978. I Sverige har andelen fortsättningsvis sjunkit.

Skatterna på varor och tjänster samt socialskyddsavgifterna kunde behandlas som likställda. Med undantag av Danmark vore detta i viss mån berättigat i de andra nordiska länderna, genom att dessa avgifter antingen helt eller huvudsakligen betalas av arbetsgivarna. I Danmark har dessa avgifter under de senaste åren inte spelat någon märkbar roll.

Tabell 4 utvisar de sammanlagda andelar av skatteintäkterna som skatterna på varor och tjänster samt socialskyddsavgifterna utgör. I Norge och Sverige uppgår dessa två skatteformers sammanlagda andel till över hälften av de totala skatteintäkterna och i Finland närmar sig andelen 50 % i slutet av granskningsperioden.

Se tabell 4 på följande sida.

I Norge och särskilt i Sverige var dessa två skattegrupperns gemensamma andel av intäkterna högre under senare hälften av 1970-talet än år 1965. Särskilt tydligt i Danmark, men också i Finland, var den lägre i slutet av granskningsperioden än år 1965. Under de sista åren av granskningsperioden steg den andel, som skatterna på varor och tjänster

Tabell 4

Skatternas på varor och tjänster samt socialskyddsavgifternas sammanlagda andel av de totala skatteintäkterna, %

	1965	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Danmark	46.0	40.4	37.1	33.0	35.6	36.9	38.8	38.7
Finland	51.7	49.7	48.6	46.1	45.6	43.1	45.5	49.1
Norge	53.1	59.3	58.7	55.2	56.4	56.4	56.5	55.1
Sverige ¹⁾	43.8	48.4	49.9	50.7	48.7	52.3	54.7	54.1

1) Inkl. arbetsgivaravgifterna

samt socialskyddsavgifterna gemensamt utgjorde, i alla länder utom Norge, där den förblev närmast oförändrad.

6. Sammandrag

I alla de nordiska länderna uppbärs internationellt sett en stor del av skatteintäkterna genom inkomstskatter. Med undantag av Sverige kan även den andel, som skatterna på varor och tjänster står för, anses hög. Socialskyddsavgifternas andel kan där emot anses låg, förutom i Sverige.¹⁾ Inkomstskatterna har i allmänhet i de nordiska länderna, sedan medlet av 1960-talet, varit den mest betydande skatteformen. Det är uppenbart att ett samband rått mellan förändringarna inkomstskatternas andel och den andel som skatterna på varor och tjänster stått för.

En skattestrukturrell granskning, som avser de inbördes förhållandena mellan direkta och indirekta skatter, är inte nog, eftersom ännu en tredje viktig form av beskattning, dvs. socialskyddsavgifterna, borde beaktas. Med skatteintäkterna som måttstock har i alla de nordiska länderna betydelsen av skatterna på varor och tjänster (indirekta skatter) på lång sikt minskat, men sedan mitten av 1970-talet

1) I denna utredning ingår för Sveriges del arbetsgivaravgifterna i socialskyddsavgifterna.

har utvecklingen varit den motsatta i alla nordiska länder utom Sverige. Om socialskyddsavgifterna likställs med skatterna på varor och tjänster, utvisar de på detta sätt definierade "indirekta skatternas" andel en något annorlunda utveckling. I de länder, där socialskyddsavgifterna spelar en viktig roll vid skattefinansieringen av den offentliga hushållningen (Norge och Sverige), har en förskjutning även på längre sikt ägt rum i skattestrukturen i riktning mot "indirekta skatter". Den sammanlagda andel, som skatterna på varor och tjänster samt socialskyddsavgifterna står för, av de totala skatteintäkterna har sedan mitten av 1970-talet stigit i de nordiska länderna, med undantag av Norge, där andelen förblivit så gott som oförändrad.

SKATTESTRUKTUR I DE NORDISKA LÄNDERNA; OLIKA SKATTEFORMERNAS ANDELAR AV DE TOTALA SKATTEINTEKTERNA, %

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
DANMARK														
Inkomstskatter	45.9	46.0	46.2	45.8	45.6	51.2	54.6	53.9	56.8	61.1	58.3	57.4	55.2	55.0
Skatter på varor och tjänster	40.6	37.3	38.9	39.8	43.9	38.8	36.0	36.4	35.1	31.7	34.2	35.6	37.6	37.5
Socialskyddsavgifter	5.4	5.4	5.2	4.6	4.4	4.0	3.7	4.0	2.0	1.3	1.4	1.3	1.2	1.2
Övriga	8.1	11.3	9.7	9.8	6.1	6.0	5.7	5.7	6.1	5.9	6.1	5.7	6.0	6.3
FINLAND														
Inkomstskatter	44.2	45.0	44.8	45.4	46.1	47.4	47.1	48.2	49.2	51.6	52.4	53.6	52.2	48.5
Skatter på varor och tjänster	43.5	43.0	42.5	43.2	42.5	41.4	41.3	40.3	38.4	36.0	34.8	32.0	34.8	38.9
Socialskyddsavgifter	8.2	8.0	9.0	8.8	8.9	9.0	9.5	9.4	10.2	10.1	10.8	11.1	10.7	10.2
Övriga	4.1	4.0	3.7	2.6	2.5	2.2	2.1	2.1	2.2	2.3	2.0	3.3	2.3	2.4
NORGE														
Inkomstskatter	43.4	43.2	42.4	42.9	42.0	38.4	37.3	38.0	38.5	41.4	40.7	40.9	40.9	42.5
Skatter på varor och tjänster	41.2	40.4	38.3	37.1	38.6	42.8	42.8	40.8	39.0	37.2	37.9	38.4	39.0	37.2
Socialskyddsavgifter	11.9	12.8	15.8	16.2	16.1	16.0	17.5	18.5	19.7	18.0	18.5	18.0	17.5	17.9
Övriga	3.5	3.6	3.5	3.8	3.3	2.8	2.4	2.7	2.8	3.4	2.9	2.7	2.6	2.4
SVERIGE														
Inkomstskatter	54.4	52.6	52.1	51.4	52.5	54.3	49.3	50.4	48.8	48.3	50.2	46.6	44.4	45.0
Skatter på varor och tjänster	31.8	33.4	32.4	31.8	29.6	28.1	31.5	30.1	29.8	27.0	25.0	24.3	24.0	23.8
Socialskyddsavgifter	12.0	12.5	14.0	15.2	16.4	16.1	17.8	18.3	20.1	23.7	23.7	28.0	30.7	30.3
Övriga	1.8	1.5	1.5	1.6	1.5	1.5	1.4	1.2	1.3	1.0	1.1	1.1	0.9	0.9

L.P. Skøtt

Overførelse af beskatningens tyngdepunkt til indirekte beskatning

Indledningsvis vil jeg præcisere, at jeg ved indirekte beskatning i denne forbindelse forstår alene forbrugsafgifter i klassisk forstand, d.v.s. afgifter af varer og tjenesteydelser i form af merværdiafgift eller punktafgifter. Jeg ser altså bort fra told, sociale ydelser, arbejdsgiverbidrag o.lign.

Overførsel af beskatningens tyngdepunkt til indirekte beskatning kan forekomme i 2 situationer - eller en kombination heraf:

- (1) Den eksisterende direkte beskatning nedsættes, og den indirekte beskatning forøges i et sådant omfang, at tyngdepunktet kan siges at være flyttet.

(2) Den eksisterende direkte beskatning opretholdes samtidig med, at den indirekte beskatning forøges i et sådant omfang, at tyngdepunktet kan siges at være flyttet.

Der kan være flere formål med en sådan omlægning af beskatningen - formål, der selvsagt alle er politisk bestemte.

Den direkte beskatning kan opfattes som værende for høj - det anses for nemmere at oppebære et bestemt provenu ved vareafgifter end over trækprocenter, der anses for at hæmme incitament til arbejdsindsats.

Afgørende for dette politiske valg er - erklærede eller skjulte - synspunkter med hensyn til beskatningens formål.

Fordelingspolitiske hensyn om progression i beskatningen kan ikke tale for en omlægning fra direkte til indirekte beskatning, da det må anses for ugørligt i den indirekte beskatning at indbygge en progression som den, der findes i den direkte beskatning - i hvert fald hvis det skal dreje sig om en beskatning med et større provenu. Den danske merværdiafgift, der indbringer rundt regnet en tredjedel af statens indtægter, er degressiv, omend i mindre omfang end man skulle have ventet. Den opkræves med kun én sats som tilfældet er i Norge og Sverige (i sidstnævnte land er der dog reguleringer i værdien for visse områder, der faktisk betyder, at der anvendes flere satser). Når degressionen ikke er stærkere end ventet, skyldes det jo ikke blot, at "velhavere" køber bedre kvaliteter end "fattige", men også at de har et overforbrug i

form af biler, lystbåde m.v. Degressionen i merværdiafgiften i Danmark kompenseres ved en række høje punkt-afgifter, der opkræves med satser, som medfører, at den samlede danske indirekte beskatning har en vis progression.

Konjunkturpolitiske hensyn kan på visse områder bedst varetages ved anvendelse af indirekte beskatning. En ændring af merværdiafgiftssatsen kan foretages hurtigere og tiere end en ændring af den direkte beskatning. Et eksempel er den midlertidige nedsættelse af merværdiafgiftssatsen, som Danmark - efter svensk forbillede - foretog i en 5 måneders periode vinteren 1975-76. Virkningen var oven i købet så god, at det endte med, at Danmark eksporterede fordelene ved den stimulerede økonomi til udlandet: dansk industri kunne ikke honorere den forøgede efterspørgsel af især varige forbrugsgoder. På andre områder kan den direkte beskatning bedre tjene som konjunkturpolitisk redskab - i hvert fald hvis man afstår fra at bruge alle de muligheder, som merværdiafgiftssystemet indebærer - f.eks. forskellige fradragsmuligheder for indgående afgift. Her har den direkte beskatning gode muligheder for variationer i f.eks. afskrivningsreglerne.

Også som et led i det, der i Danmark blev kaldt "valutaværn", har den indirekte beskatning god effekt. Gennem selektive punktafgifter på valutatunge varer er der mulighed for i et vist omfang at dirigere forbruget i en retning, der nedsætter valutaforbruget.

Det skal også nævnes, at en skatteomlægning kan indgå som et element i en af staten ledet indkomstpolitik.

De sidstnævnte anvendelser af den indirekte beskatning behøver ikke at være led i en overflytning af beskatningens tyngdepunkt. Det kan derimod gælde et ønske om at øge opsparingen. Denne virkning vil allerede følge af, at omlægningen fra direkte til indirekte beskatning normalt svækker beskatningsprogressionen. De med afgifterne forhøjede varepriser vil formentlig også indebære en øget opsparringstilbøjelighed, hvadenten opsparingen er formålsbestemt eller ej.

Som inflationsbekaempende middel er den indirekte beskatning derimod ikke egnet.

En sammenligning af kontrolmuligheder og ressourceforbrug mellem de to beskatningsformer forudsætter forskellige analyser. Visse punktafgifter - endda nogle af de mest indbringende - kræver en minimal kontrolindsats. For Danmarks vedkommende kan nævnes tobaksafgifterne, hvor hovedparten af varerne berigtiges af kun én virksomhed ved anvendelse af stempelmærker (provenu 4½ milliard kr. årlig), og ølafgiften, der afregnes af bryggerierne (2 milliard kr. årlig). Det er afgiftens indretning - jfr. i øvrigt senere - der betinger denne enkelthed i kontrollen. Andre punktafgifter må nødvendigvis indrettes således, at kontrollen kræver flere ressourcer. Med hensyn til generelle afgifter - merværdiafgiften - må kontrolind-

satsen og -resultatet ikke alene vurderes ud fra afgiftens indretning - én eller flere afgiftssatser, enkle eller komplicerede regler for beregning af fradragsberettiget afgift o.s.v. - men også ud fra kontrollens og restancearbejdets organisering. Det er for så vidt det samme, som gælder for den direkte beskatning. Herom vil jeg alene anføre følgende elementer til en analyse hentet fra danske forhold: merværdiafgiften er udformet så enkelt som muligt; den administreres af én organisation, det statslige toldvæsen. Den direkte beskatningsregler er blevet til under stærk politisk påvirkning, og administrationen er som resultat af en historisk udvikling en kombination af kommunale og statslige elementer med et islæt af lægmandsinstitutioner, der er udpeget politisk.

Anvendelse af indirekte beskatning kan have virkninger, der indebærer, at der gribes ind i markedskræfternes frie spil, således at det samlede økonomiske resultat i form af varer og tjenesteydelser, der stilles til rådighed for borgerne, bliver mindre end ellers. Jeg skal i det følgende trække nogle synspunkter herom frem tillige med en karakteristik af nogle afgiftstyper.

Ønskes et givet provenu samtidig med, at man ønsker at opretholde de eksisterende økonomiske tilstande, skal skatten være neutral. Den skal ikke virke diskriminerende på:

- erhvervslivets struktur og konkurrenceforhold
- udenrigshandelen
- forbrugsvalget.

Merværdiafgiften er en neutral forbrugsafgift, der dels har provenumæssige begrundelser (dækning af udgifter) og dels konjunkturmæssige begrundelser (påvirkning af forbruget og dermed beskæftigelsen og betalingsbalancen). Dens neutralitet - særligt over for forbrugsvalget - understreges i Danmark af, at der kun opereres med én sats for alle varer og tjenester. Herved er der også taget hensyn til erhvervslivets interesser i en simpel regnskabsførelse og i toldvæsenets ønsker om en let kontrolmulighed.

I modsætning til merværdiafgiften, der er en generel og neutral forbrugsafgift, er punktafgifterne selektive. De tilsigter direkte at være konkurrenceforvridende.

Begrundelsen for uneutrale forbrugsafgifter kan findes i en række økonomiske og sociale forhold:

- fordelingspolitiske hensyn (større byrder for luksusvarer end for nødvendighedsvarer)
- forbrugsbegrænsende formål
 - folkesundhed tilgodeses gennem giftskatter (tobak- og alkoholbeskatning; også sukkerbeskatningen kan nævnes her, måske tillige chokolade- og bolsjebeskatningen)
- importtunge varer diskrimineres (tobaks- og vinafgifter samt motorafgifter; registreringsafgiften af motorkøretøjer i Danmark er i dobbelt forstand selektiv, idet der betales forholdsvis mere i afgift af de dyre, stærkt benzinforbrugende biler end af de billigere, mere benzinøkonomiske vogne)

- ressourcebegrænsning (benzin-, olie- og elafgifter, emballageafgift)
- miljøhensyn (højere afgift pr. emballageenhed for at tvinge til genbrug)
- betalingsprincip
 - motorafgifter (navnlig benzin- og vægtafgifterne og den såkaldte udligningsafgift, der betales af ikke-benzindrevne biler) som betaling for benyttelse af veje
 - giftskatter som betaling for forøgede sociale udgifter.

Ved valg af selektive, konkurrenceforvridende forbrugsafgifter er det ønskeligt, at afgifternes virkning kendes så nøjagtigt som muligt. Derfor burde de set fra et økonomisk synspunkt lægges så tæt ved forbrugeren som muligt, d.v.s. i detailledet. Af administrative grunde er det imidlertid ønskeligt, at forbrugsafgifter opkræves i et tidligt omsætningsled såsom hos producent/importør/grossist, hvorefter der kun er få sammenlignet med detaillister. Det kan imidlertid give utilsigtede forvridende virkninger:

- koncentration af byrden i ét omsætningsled, som til gengæld får likviditetsfordel (kredit med afgiftens afregning til staten)
- et særligt moment: jo højere afgiften er (cigaretter, biler), jo mindre er avancen.

Endvidere kan der ved valget af det afgiftspligtige område tages hensyn til, om afgiften kan holdes uden for det lønregulerende pristal. Det kan f.eks. ikke ske med den periodiske vægtafgift af motorkøre-

tøjer, idet denne afgifts påvirkning af priserne for de varer, der indgår i pristallet, ikke kan måles.

Tilsvarende kan der ved valg af afgiftsområde tages hensyn til, om afgiften kan friholdes i forhold til eksporten - eller omvendt beregnes korrekt ved import.

Ved valg af punktafgifter kan vælges mellem værdiafgifter og mængdeafgifter.

Værdiafgifter:

Fordele:

Neutral over for prisdannelsen.

Provenuet følger med prisstigninger.

Ulemper:

Konkurrence på afgiften ved høje afgifter - staten trækkes mod sin vilje ind i konkurrencen og kommer til at finansiere en del af prisnedsættelsen gennem et provenutab.

Neutral over for kvalitet.

Administrationsulemper ved opkrævning i sent omsætningsled. En punktskat kan af et tidligt led opkræves af detailprisen (cigaretter m.v. og kosmetik), men kun gennem en fastlåsning af prisstrukturen (stempelmærker på cigaretter og prismærker på kosmetik).

Mængdeafgifter:

Fordele:

Opkrævning i tidligere omsætningsled er nødvendig.

Kvalitetsfremmende (den bedre kvalitet beskattes med samme beløb som den ringere).

Beskatning efter andre kriterier end pris (f. eks. alkoholindhold) kan påvirke forbrugsmønsteret.

Ulemper:

Diskriminerende over for prisdannelsen.

Udhules af prisstigninger.

Siges det, at merværdiafgiften er konkurrence-neutral, må der selvsagt gøres det forbehold, at kontrollen med afgiftens rigtige erlæggelse er effektiv. Dette gælder ikke blot kontrollen med, at "småting" ikke udeholdes, men også med hensyn til "måneskinsarbejde" og "tuskhandel" mellem virksomhederne. Forhold, der naturligvis også gælder for den direkte beskatning.

Et for den indirekte beskatning specifikt forhold skal nævnes - grænsehandelen, der for et land som Danmark spiller en vis rolle, da vi her har særligt høje punktafgifter sammenlignet med vore nabolande, samtidig med at vort medlemskab af EF begrænser vore muligheder for at fastsætte restriktioner for borgernes adgang til at medtage varer afgiftsfrit fra især Vesttyskland.

Hallvard Borgenvik

Et norsk forslag til reformen i inntektsbeskatningen

1

I Nasjonalbudsjettet for 1980 la den norske regjering fram en skisse til en reform i personbeskatningen som inneholdt elementer av en mere bruttopreget beskatning. Skissen ble drøftet i Stortinget i vår. Noen av elementene, særlig et forslag om en særskatt på høyere inntekter utskrevet på et bruttopreget inntektsbegrep møtte sterk politisk motstand. En gjennomføring av ideen er derfor neppe aktuell i Norge med det første. Som bakgrunn for en prinsipiell debatt om bruttobeskatning kan det vel likevel være av en viss interesse å gjennomgå tanken bak denne skatteskissen. Jeg vil til slutt i dette foredraget si noen få ord om hvilke konsekvenser debatten i vår fikk for de forslag til endringer som nå er fremmet for Stortinget.

2

Hovedelementene i skissen var følgende:

- En generell demping av inntektsskattene og økt vekt på indirekte skatter.
- En proposjonal ordinær inntektsskatt beregnet på grunnlag av dagens nettoinntektsbegrep.
- En progressiv særskatt på høyere inntekter beregnet av et bruttopreget inntektsbegrep.
- En medlemsavgift til folketrygden som for lønnstakere blir beregnet av bruttolønn og innkrevd utenfor inntektsskattesystemet. Denne avgiften skulle avløse en av dagens avgifter som beregnes av nettoinntekten.

Hvis skissen hadde blitt gjennomført og ville vel 1/3 del av inntektsskattene blitt utskrevet av et bruttopreget inntektsbegrep, mens 2/3 deler hadde blitt utskrevet på det tradisjonelle nettobegrep. Den sterkt omdiskuterte særskatten ville ha innbrakt snaut 10 pst. av de totale inntektsskattene og berøre om lag 15 pst. av skatteyterne med høyest inntekter.

3

Selv om det kanskje kan sies å være visse almen- gyldige prinsipper som må legges til grunn ved utformingen av et skattesystem (jeg er i tvil) så vil en under arbeidet med et skattesystem alltid arbeide innenfor mer eller mindre presist utformede politiske rammebetingelser. Disse tildels historisk betingede argumenter trenger ikke ha samme gjennomslagskraft i ulike land.

Jeg vil nevne et par av de viktigste politiske rammebetingelser

- For det første skulle det totale skatte- og avgiftsnivå være uendret.
- For det annet var det ønskelig å dempe de progressive skattesatsene, men systemet skulle fortsatt være et sentralt virkemiddel i inntekts- utjamningen.

Jeg finner det også nødvendig å nevne en mere historisk politisk betinget begrensning.

Vi har en beskatning av eneboliger her i landet som antakelig er nokså enestående. Inntekter blir satt til 2,5 pst. av takstverdi som utgjør om lag 25 pst. av salgsverdien. En revisjon av

dette systemet burde inngå i enhver reform, men erfaringen fra et par valg i de siste ti-år har gjort denne delen av systemet til et politisk tabuområde.

4

De tilsynelatende motstridende ønsker om å dempe de progressive satsene og bevare systemet som et verktøy for inntektsutjamning gjorde det naturlig å se nærmere på inntektsbegrepet. En kan reise spørsmålet om de høye progressive skattesatsene anvendt på dagens inntektsbegrep bare gir en formell utjamning, eller om en kan få en reelt sett mere akseptabel virkning på inntektsfordelingen ved å kombinere lavere satser med et omdefinert inntektsbegrep.

Sammenlikner en total nettoinntekt ved skatteklikningen med ulike nettoinntektsbegrep eller privat forbruk i nasjonalregnskapet, vil en finne betydelige tallmessige forskjeller. Forskjellen som i hovedsak kan forklares ved ulike definisjoner. Dette indikerer at det skattemessige inntektsbegrep vi historisk sett har kommet fram til er en av mange måter å definere inntekt på, og at det neppe finnes noe begrep som kan sies å være objektivt riktig.

Går en inn i den skattemessige inntektsdefinisjonen i detalj finner en en rekke eksempler på at avgrensningen er diskutabel.

Jeg nevner en del eksempler som var særlig aktuelle i forbindelse med den norske skatteskissen:

- Det er stort sett enighet om at avkastning av eneboliger bør skattlegges, selv om den norske skattemåten er mer enn moderat. Avkastning av

investeringer i annen forbrukskapital, kunst lystbåter, innbo etc., blir imidlertid ikke skattlagt.

- På bedriftenes regnskaper finner en en rekke fradragsberettigede driftsutgifter som samtidig bidrar til å bedre eier og ansattes levekår og således ligger i grenseland fra privat forbruk.
- Fradragsrett for reiseutgifter til og fra arbeidssted kan sies å være en premiering av spesiell boform. Dette argumentet står særlig sterkt hvis det kan sies at en står overfor et fritt boligmarked.
- Renteutgifter av lån som finansierer privat forbruk kan sies å være betaling for å kunne forbruke i dag framfor senere, og en kan reise spørsmål om hvorfor en skal ha fradrag for slike utgifter. Samme spørsmål kan reises overfor renter av lån som nyttes til investeringer i varige forbruksgoder som ikke gir avkastning. I det siste tilfelle kan en selvfølgelig si at det ikke er fradragsretten det er noe galt med, men skattlegging av varige forbruksgoder.

Jeg har ovenfor kommet med en del motforestillinger til gjeldende system, men det finnes selvfølgelig også argumenter som taler for gjeldende ordning. Det viktigste argumentet for gjeldende ordning er at systemet har vært praktisert lenge og skattyterne har tilpasset seg systemet. En kan heller ikke se bort fra at inntekter før skatt og priser er avhengig av systemet, for eksempel ville vel rentenivå, boligpriser etc. bli et annet hvis en nektet fradrag for renteutgifter og en vil kunne få utilsiktede og urimelige virkninger i en overgangsperiode. I siste omgang vil også

spørsmålet om endringer i definisjonen av inntektsbegrepet bli en politisk avgjørelse.

5

Innenfor et system med progressive system vil et fradrag ha størst betydning for høye inntekter. I de tilfeller hvor det kan reises tvil om en utgift bør være fradragsberettiget eller ikke, kan en innta et mellom-standpunkt. En kan akseptere at utgifter til en viss grad bør komme til fradrag, men aksepterer ikke at fordelene bør øke med inntekten. Det har derfor vært drøftet ordninger hvor skattyteren ikke fikk fradrag i inntekten, men et fradrag i skatten for en viss andel av utgiften. Et system med fradrag i skatt, men ikke i inntekt, og en særskatt på høyere inntekter basert på et annet inntektsbegrep kan sies å være alternative tekniske løsninger for å oppnå samme resultat. Det norske forslaget om særskatt på et bruttopreget inntektsbegrep kunne vært omskrevet til et system med fradrag i skatt for en andel av visse spesifiserte utgiftsarter. Under det forberedende arbeid i departementet var bruttobeskatningen som prinsipp lite framme i drøftingen, mer sentralt sto spørsmålet om å gjøre fordelene av visse utgiftsfradrag mere inntektsuavhengige.

6

Det bruttobegrep en i utgangspunktet ble stående ved var at en i lønnsinntekt nektet ethvert fradrag. Den politiske drøftingen kom aldri så langt at en fikk testet om dette ville bli det endelige resultatet. Hovedproblemerne knyttet seg til følgende poster:

- Det var nødvendig å trekke et skille mellom fradragsberettigede og ikke fradragsberettigede

renteutgifter. En tok som prinsipielt utgangspunkt at fradragsretten bare skulle begrenses for lån som ble brukt til formål som ikke ga skattepliktig avkastning. Det er klart at en slik avgrensning reiser praktiske problemer. Slik skissen var utformet ble likevel ikke dette et hovedproblem. Både av praktiske og prinsipielle grunner fikk skattyterne fullt fradrag for gjeldsrenter i renter av finansinvesteringer, slik at det bare ble nettorenter som skulle fordeles. Videre ville en deling av renten bare ha blitt aktuell hvis inntektstakere kom opp på særskattnivå. Grove anslag som ble gjort tilsa at om lag 5 pst. av skattyterene kunne reise delingsproblemer. Jeg går ut fra at problemet med gjeldsrentedeling kommer opp i andre sammenhenger under dette seminaret.

- En del skattytere ville føle det urimelig at de ble nektet fradrag for utgifter som var knyttet til arbeidet. Hvordan en løser fradragsretten på dette område vil påvirke hvordan utgiftsfordeling blir mellom arbeidsgiveren og den ansatte. Spørsmålet er mer hvilke ordninger som bidrar til en rasjonell tilpasning enn et spørsmål om rimelighet.
- Mange angrep skissen fordi den ikke ga fradrag for ulike former for premie til pensjonsforsikring, ulykkesforsikring, mens pensjonsutbetalingen var skattepliktig. Fra et formelt synspunkt hadde argumentet stor gjennomslagskraft, men i praksis ville det lett bety fradragsrett når inntekten var høy nok til å bli rammet av særskatten, mens skatteplikten oppsto når inntekten lå under grensen.

7

Jeg skal se på noen av de fordelingsmessige og økonomiske virkninger av den norske skatteskissen.

De gjennomsnittlige fradrag øker klart med inntekten. En begrensning av fradragene skulle således isolert sett bidra til inntektsutjamning, og i tilfelle legge forholdene til rette for en mer avdempet vekst i marginals kattene. Men en slik endring vil selvfølgelig endre fordelingen av skattene mellom skattytere på samme bruttoinntektsnivå til fordel for skattytere med små fradrag og til ulempe for skattytere med store fradrag.

Andre økonomiske virkninger knytter seg til endringer i relative priser. Det var vesentlig to elementer i skatteskissen som bidrog til endringer i de relative priser.

For det første ble inntektskattenes relative betydning redusert ved en overgang til indirekte skatter. Dette vil sansynligvis påvirke valget mellom arbeid og fritid og stimulerende sparing framfor forbruk.

For det annet vil begrensninger i fradragsretten kunne innebære en kraftig øking i priser på visse utgiftsposter. En begrensning i fradragsretten for gjeldsrenter vil således ha tilsvarende virkninger som en renteøkning og stimulere til nedbetaling av gjeld og andre former for finansiell sparing.

8

Som nevnt fikk tanken om en bruttobeskatning liten tilslutning i Stortinget. Dette synspunktet preger derfor ikke de forslag til konkrete endringer

som ble fremmet i forbindelse med Statsbudsjettet for 1981. Overgangen til indirekte skatter og en betydelig avdemping av progresjonen ligger imidlertid i forslaget.

I skissen søkte en å motvirke fordelingsvirkningen av progresjonslettelse ved overgang til brutto-beskatning. I det opplegget som må ligge i Stortinget vil en søke å påvirke profilen på inntektsoppgjøret til våren. Drøftinger av fradragene er neppe slutt. Det vil etter Regjeringens forslag bli oppnevnt en større skattekommisjon med representanter fra de politiske partier og eksperter hvor fradragsreglene bl.a. vil inngå i mandatet.

Edward Andersson

Begränsningarna i ränteavdragsrätten i Finland

I Finland liksom i andra länder har ränteavdragsrätten ursprungligen varit obegränsad. Genom en lag 1974 stiftades dock avdragsbegränsningar, som trädde i kraft från början av 1975. Bakgrunden till dessa avdragsbegränsningar har jag redogjort för i en artikel i Skattenytt 12/1978. Här skall jag inte gå in på bakgrunden på annat sätt än genom att konstatera, att det akuta problemet, rörande vilket ingen politisk oenighet förelåg, var att det enligt finsk skattelag finns ett antal ränteinkomster, som enligt lag är skattefria och att det ansågs oriktigt att betaldaräntor i anslutning till dessa skattefria inkomsträntor kunde vara avdragsbara. Å andra sidan förelåg politisk enighet också om att några ränteavdragsbegränsningar inte kunde utsträckas till beskattningen av inkomst av rörelse och yrke eller av gårdsbruk. Oenighet förelåg däremot i frågan, om avdragsbegränsningarna skulle utsträckas till bostadslån, privata konsumtionslån och andra lån utan anslutning till näringsverksamhet eller gårdsbruk. Slutresultatet blev en kompromiss, vari man först och främst ville lätta skattemyndigheternas arbetsbörda genom att inte påföra några begränsningar i de penningmässigt minsta fallen. Därför stadgades, att andra räntor än de, som hänförs sig till skattefria inkomster, får avdras utan begränsning upp till 5 000 mk per år. Räntor på lån för anskaffning av egen stadigvarande bostad får dock utöver nyssnämnda gräns avdras upp till 15 000 mk/år. Dessa i markbelopp fastställda gränser har från innevarande års början höjts och förenklats. Gränsen är nu 25 000 mk, i vilket belopp emellertid inte får ingå mer än 10 000 mk andra räntor än sådana, som hänförs sig till egen stadigvarande bostad. Bostadsräntor kan alltså avdras upp till 25 000 mk, vilket motsvarar ett lån om 250-300 000 mark.

Man insåg redan vid lagens tillkomst, att ränteavdragsbegränsningarna kunde komma att medföra svårigheter för ägare av företag, då de i eget namn skulle tillföra företaget eget kapital (eller lån). För att undvika dessa svårigheter intogs i lagen

formuleringen, att full avdragsrätt gäller räntor, som hänför sig till näringsverksamhet, bedrivande av gårdsbruk och annan förvärvsverksamhet. Saken förklarades närmare i regeringens proposition. Till följd härav har i rättspraxis avdragsrätt medgivits t ex i fall, då en betydande aktieägare upptagit lån för att höja aktiekapitalet i sitt företag eller för att investera i en fastighet, som företaget skall använda, liksom också i fall, i vilka en person upptar lån för att inköpa en större aktiepost i ett bolag för att säkra sin egen ställning eller för att börja driva företaget i egen regi. Sålunda kan man kanske säga, att avdragsbegränsningarna inte i större utsträckning har varit till förfång för företagsamheten, bortsett från att en hel del osäkerhet har rått åtminstone hittills, innan rättspraxis stadgat sig. Helt klart är dock, att avdragsbegränsningslagen försvårar bildande av nya företag och nyemissioner i existerande företag på det sättet, att personer som är villiga att teckna aktier, utan att ha en ställning i bolagets tjänst, alltså placerarna, hindras av ränteavdragsbegränsningen från att göra det med lånade medel. Det har sagts att detta i många fall förhindrat företagen från att verkställa betald aktiekapitalsförhöjning. Nyligen har emellertid en statskommitté bland ett antal andra smärre förslag rörande företagsbeskattningen föreslagit, att ränteavdragsbegränsningarna inte skulle tillämpas på lån, som upptagits för att teckna nya aktier eller på annat sätt insätta nytt eget kapital i företag. Det nämnda problemet skulle lösas med en regel av nämnda karaktär. Det bör dock konstateras, att skattemyndigheterna ställs inför mycket stora svårigheter, då det gäller att i fråga om varje enskild ränte-post konstatera, till vad ifrågavarande lån hänför sig. Några logiska regler för den bedömningen kan inte uppställas, men i praktiken tycks - trots allt - inte uppstå oöverstigliga svårigheter i dessa frågor.

Begränsningen i rätten att avdra ränta på lån för egen stadigvarande bostad var till beloppet så anpassad, att "normala" bostäder inte skulle drabbas men att det skulle vara mindre lockande att investera i dyrare villor och radhus. Till följd av den rätt höga beloppsgränsen har denna begränsning kommit att beröra bara ett litet antal skattskyldiga, vilkas ränteavdrag alltså delvis underkänts. Men detta behöver inte utvisa begränsningens hela funktion: den kan ju ha haft även preventiva verkningar, d v s avhållit skattskyldiga från att köpa dyra bostäder på kredit. Den verkningen kan emellertid aldrig mätas.

Vad beträffar begränsningen till 10 000 mk (tidigare 5 000 mk) i rätten att avdra räntor på andra "okvalificerade" lån, såsom konsumtionslån, kreditkortslån o s v, torde inte heller den begränsningen ha kommit till användning i ett väldigt stort antal fall. Även här tror jag att den preventiva verkningen har varit viktigast, och den kan vi inte mäta.

Den nya ränteavdragsbegränsningslagen har under sin korta existens givit upphov till ett stort antal rättsfall, av vilka de flesta tillkommit i förhandsbeskedsärenden. Bland frågor, som härvid har blivit kartlagda, kan nämnas: begränsningarna tillämpas på den, som för lånade medel köper eller tecknar börsaktier; den som hyr ut två eller flera

bostäder eller andra lokaler anses bedriva annan förvärvsverksamhet, varför begränsningarna inte tillämpas; begränsningarna tillämpas inte bara på fysiska personer, utan även på aktiebolag, i princip under samma förutsättningar som för fysiska personer, varvid speciellt holdingbolagen har förorsakat problem i fråga om dem kan rättspraxis ståndpunkt inte ännu med säkerhet anges; även räntefria lån från arbetsgivare till arbetstagare eller från aktiebolag till dess aktieägare berörs av ränteavdragsbegränsningarna på sådant sätt, att på lånet beräknas gängse ränta (8-10 %) och om denna ränta överstiger de lagstadgade gränsbeloppen, skall till den skattskyldiges inkomst läggas ett beräknat räntebelopp. Om alltså en anställd fått ett 150 000 marks lån, beräknas räntan på det till 15 000 mk och eftersom räntan hade varit avdragsbar upp till (10 000 mk), läggs skillnaden (5 000 mk) till hans inkomst.

Även om ränteavdragsbegränsningslagen orsakat tolkningsproblem och nya sådana fortfarande uppkommer, har lagen knappast i juridiskt hänseende orsakat så mycket oklarhet som man förutsåg vid dess tillkomst. Det är svårt att uppskatta lagens preventiva verkan i avsedd riktning, d v s då det gäller att få folk att inte ta upp onödiga eller överstora lån. Men klart är, att lagen även har haft oönskade preventiva verkningar, t ex då den försvårat finansiering av företag med eget kapital och förhindrat överlåtelse av företag eller deras aktiestocker. Men möjligen kan man genom en lagändring eliminera eller minska sistnämnda missförhållande.

För att utlänningar skall kunna rätt förstå denna finska ränteavdragsbegränsningslag är det skäl att påpeka, att det i Finland alltid rått kapitalknapphet. Möjligheterna att få lån har därför alltid varit begränsade och framför allt har lånetiderna varit mycket korta även i fråga om bostadslån. Det har därför inte varit vanligt att sitta länge med samma lån praktiskt taget oamorterade, vilket torde vara möjligt i flera andra länder. Av denna orsak har kanske inte heller de totala låne- och räntebelopp, som andra än rörelsedrivande eller gårdsbrukande skattskyldiga haft, i regel varit stora och därför har ränteavdragens betydelse kanske inte varit fullt så stor som t ex i de andra nordiska länderna.

Percy Bargholtz

Svensk utredning om underskottsavdrag

Följande utgör i huvudsak en redovisning av det resonemang som förekommer i direktiven till den kommitté om underskottsavdrag som nyligen börjat sitt arbete (Dir 1980:11).

Den svenska inkomstbeskattningen är med få avvikelser utformad som en sammanhållen nettobeskattning. Det betyder att skatteunderlaget i princip utgörs av det samlade nettot av den skattskyldiges alla förvärvskällor. Med underskottsavdrag menas effekten av att sammanräkningen får avse även sådana förvärvskällor vilkas resultat under året varit negativt. Tekniskt går beräkningen nämligen så till att man först lägger ihop alla förvärvskällor som visat överskott. Resultatet kallas sammanräknad inkomst och från denna medges så avdrag för underskotten i de förvärvskällor där de avdragsgilla posterna överstigit de skattepliktiga intäkterna. Därigenom framkommer den sammanräknade nettoinkomsten, vilken kan sägas vara den grundläggande basen för skatteberäkningen.

Undantagen från nettoprincipen är som nämnts få. På intäkts- sidan kan man peka på att sjöinkomst beskattas genom en definitiv källskatt väsentligen oberoende av den skattskyldiges inkomstförhållanden i övrigt. Vidare gäller att ränta på svenska statens premieobligationer - som lottas ut - beskattas genom en särskild proportionell skatt.

Vissa begränsningar finns också i fråga om avdragsrätten för underskott. Sedan länge får realisationsförluster bara avräknas från realisationsvinster och en liknande begränsning gäller för inkomst av fastighet eller rörelse i utlandet. Vid den kommunala beskattningen gäller vidare allmänt att underskott i vidd förvärvskälla bara är avdragsgillt mot inkomster i samma kommun. Av nyare datum är en särskild regel om att vissa underskott av rederi- och luftfartsrörelse endast får dras av mot överskott av samma slags verksamhet. Regeln har tillkommit för att hindra vissa skatteflyktstransaktioner och hänger samman med de särskilt förmånliga avskrivningsregler som finns just i fråga om fartyg och flygplan.

Om underskott inte kan utnyttjas ett år kan det i regel dras av som s.k. förlustavdrag under senare år. Begränsningarna i fråga om vilka inkomster som kan användas för kvittningen gäller givetvis även då.

Rätten till underskottsavdrag innebär att underskott i en förvärvskälla i allmänhet anses reducera skatteförmågan det år det uppstår. Mot denna princip har allt mer kritik riktats, dvs. det har allt mer kommit att ifrågasättas om den leder till ett rimligt resultat vid beskattningen. Underskotten har i många fall sådan karaktär, har man menat, att de inte utan

vidare bör få påverka bedömningen av den skatteförmåga som ges av helt andra inkomster. Särskilt bränsle får debatten genom förekomsten av s.k. nolltaxerare, dvs personer som blir åsatta taxeringar - och alltså betalar en skatt - som står utan rimlig relation till deras livsföring och ekonomiska omständigheter.

Kritiken mot underskottsavdragen har flera olika utgångspunkter. En är att de öppnar möjlighet att vid beskattningen få avdrag för vad som egentligen är privata levnadskostnader. Man pekar här främst på möjligheten att lånevägen finansiera dyrbarare privat konsumtion. Nära besläktad är kritiken mot avdrag för underskott i s.k. hobbyrörelser. En annan utgångspunkt är att underskottsavdragen gör det möjligt att systematiskt utnyttja en bristande symmetri i skattesystemet. Det är således möjligt att med lånade medel förvärva tillgångar som förväntas stiga i värde men som ger ingen eller liten löpande avkastning av skattepliktig natur. Räntekostnaden blir fullt avdragsgill medan en värdestegringsvinst i många fall beskattas lindrigt eller inte alls. Ytterligare en kritikpunkt gäller effekten av att vissa kostnader är omedelbart avdragsgilla trots att de regelmässigt kan lånefinansieras. Ett ofta anförda exempel är större reparationer på konventionellt beskattade fastigheter, där stora underskott kan uppkomma i förvärvskällan. Det bör dock nämnas att avdragsrätten här redan begränsats i viktiga avseenden.

En del av kritiken mot underskottsavdragen gäller egentligen avdragsrätten över huvud taget för vissa kostnader, t.ex. ränteavdrag för konsumtionslån eller omedelbara reparations-

avdrag. Erfarenhetsmässigt är det visserligen så att dessa avdrag ofta ger upphov till underskott, men effekten blir principiellt knappast bättre i de fall där dessa avdrag kan göras i en förvärvskälla med tillräckliga intäkter för att undvika underskott.

I detta sammanhang bör det framhållas att frågan om underskottsavdragen på ett grundläggande sätt hänger samman med reglerna om uppdelning i olika förvärvskällor. Eftersom rätten till kvittning mellan över- och underskott funnits redan från början i skattesystemet har denna uppdelning kunnat göras i första hand med sikte på att underlätta inkomstredovisningen i vetskap om att den normalt saknar betydelse för det slutliga beskattningsresultatet. Om man därför nu vill göra mer långtgående inskränkningar i rätten till underskottsavdrag måste sannolikt förvärvskällebegreppet omprövas från grunden.

Om en skattskyldig har flera förvärvskällor och om resultatet från dessa skall läggas samman när det är positivt, ter det sig rimligt att sammanläggningen gäller även om någon av förvärvskällorna något år ger underskott. Men denna ståndpunkt grundas på premissen att det är fråga om verkliga förvärvskällor och om tillfälliga underskott. Det skall m.a.o. vara fråga om aktiviteter som är avsedda att ge inkomst, även om resultatet kan fluktuera. Frågan är betydligt mer svårbedömd när det rör sig om förvärvskällor som visar permanenta underskott eller när underskotten uppstår på grund av särskilda skattemässiga regler och inte motsvaras av att verkliga kostnader överstigit intäkterna. Den senare situationen kan t.ex. uppstå genom att medgivna värdeminskningsskatt och avdrag för nedskrivning av varulager överstiger vad som strikt företags-

ekonomiskt är motiverat. I vissa situationer kan detta öppna möjligheter till missbruk och de inledningsvis nämnda begränsningarna av underskottsavdrag från rederi- och luftfartsrörelse har just denna bakgrund.

Försöken att begränsa underskottsavdragen är förbundna med åtskilliga svårigheter. De som ligger redan i utformningen av förvärvskällebegreppet har redan nämnts. En annan svårighet ligger i att likartad verksamhet kan redovisas i skilda inkomstslag. Det kunde t.ex. ligga nära till hands att säga att underskott i rörelser eller jordbruk endast får kvittas mot överskott av annan sådan verksamhet, men aldrig mot inkomst av tjänst. Men en sådan regel ger då helt andra verkningar för den näringsidkare som driver sin verksamhet i direktägd form jämfört med den som valt aktiebolagsformen.

Stora underskott beror i många fall på ränteavdrag som överstiger förvärvskällans intäkter. Begränsningar i rätten till ränteavdrag eller rätten till avdrag för underskott som uppstått till följd av dessa förespråkas inte sällan. Sådana ingrepp rymmer emellertid den problematiken att de kan komma att ensidigt träffa icke-kapitalägare medan kapitalägare kommer lindrigare undan. Den som t.ex. avser att köpa en bil och som har pengar på banken behöver bara offra det begränsade räntenettet efter skatt, medan den som måste låna får sin avdragsrätt beskuren. Det måste alltså vara önskvärt att bibehålla den symmetri som skattesystemet i dag ger - i varje fall för kapitalutgifter av mer normal storlek.

En självklar svårighet ligger i kontrollproblemen. Om rätten till underskottsavdrag begränsas i vissa förvärvskällor men inte i andra blir en korrekt inkomstredovisning av avgörande betydelse. Särskilt uppenbart är detta i fråga om avdrag för ränteutgifter eftersom dessa kan ifrågakomma i de flesta förvärvskällor. Samtidigt är det väl känt hur svårt det är att entydigt klarlägga var ett visst lån är nedlagt när den skattskyldige har mer komplicerade ekonomiska förhållanden. Det får naturligtvis inte bli så att rörelseidkare eller fastighetsägare i praktiken i stor utsträckning kan kringgå begränsningar som träffar andra skattskyldiga.

Om man mer allmänt vill vägra underskottsavdrag och hänvisa de skattskyldiga till möjligheten att utnyttja förlustavdrag mot framtida inkomster i förvärvskällan får man också en komplikation för taxeringsförfarandet. I dag förhåller det sig nämligen så att underskott inte prövas av taxeringsnämnden annat än om avdrag är aktuellt samma år. När en skattskyldig yrkar avdrag för en förlust från tidigare år får man därför gå tillbaka till handlingarna från det året. Om förlusten är stor kan det ta flera år innan den är helt utnyttjad som avdrag och varje gång måste man då utreda hela den tidigare historien. Det är en ganska tyngande metod och en som skapar klara kontrollproblem. Att göra den till normalfall är inte tilltalande och därför kan en omläggning krävas, där man övergår till att pröva förluster direkt när de uppstår och på något sätt för en aktuell uppgift över "outnyttjat avdragsutrymme".

Även utanför det rent skattetekiska finns uppenbarligen problem när man vill begränsa underskottsavdragen. Den dominerande

delen av dessa - ca två tredjedelar vid senaste taxering - avser t.ex. underskott från egnahem. Situationen är där mycket enkel: den schablonintäkt som skall tas upp till beskattning är för normala villor av storleken 2 à 3 % av taxeringsvärdet medan ränteavdragen är mycket större. Underskott uppstår varje år under lång tid och på sitt sätt är det naturligtvis märkvärdigt att kalla sådant för en förvärvskälla. Men ränteavdragsrätten är en hörnsten i det svenska bostadsfinansieringssystemet och låter sig inte lätteligen ändra annat än marginellt utan att man samtidigt genomför andra stora reformer inom bostadspolitiken. Teoretiskt skulle boten kunna ligga i att tillämpa en real princip för beskattningen av räntor och andra kapitalinkomster och att anpassa lånen därefter. Sven-Olof Lodin brukar också peka på utgiftsskattens förmåga att lösa även dessa problem. Vilken av dessa - eller andra tänkbara - lösningar man än skulle vilja pröva, så är det dock ganska långt dit.

En annan punkt där rätten till underskottsavdrag ofta anses vara viktig av allmänna skäl gäller möjligheten att underlätta ekonomiska nysatsningar. En löntagare som vill pröva sina vingar som företagare vet i dag att eventuella inledande förluster blir lättare att bära på grund av att underskott kan dras av mot tjänsteinkomsten. Ett företag som får kostnader för att starta en ny verksamhet vet att likviditetsproblemen underlättas genom att skattebetalningarna från "gamla" inkomster sjunker. Tar man bort dessa möjligheter riskerar man att försvåra den utveckling och förnyelse i näringslivet som är av avgörande betydelse för välståndsutvecklingen.

+ + + + + + +

När alla dessa komplikationer är redovisade kvarstår emellertid faktum att underskottsavdragen blivit ett betydande problem - sakligt och politiskt. Något måste därför göras. Sannolikheten talar emellertid för att det blir ett antal olika punktåtgärder snarare än en generell lösning.

Kaj Lotz
Dansk lovforslag om omlægning af fradraget
for private renteudgifter

1. I det danske indkomstskattesystem udskrives statsindkomstskatten efter en progressiv skala, mens kommunale skatter og forskellige sociale bidrag udskrives proportionalt. Det er imidlertid det samme beskatningsgrundlag - den skattepligtige indkomst - der er grundlag for beregningen af de forskellige skatter.

Den progressive statsskatteskala har 3 trin, og - afhængig af hvor stor den skattepligtige ind-

komst er - vil personlige skatteydere have en marginalskat på ca. 44 pct. (indkomst indtil ca. 90.000 kr.), ca. 59 pct. (indkomst over ca. 90.000 kr. indtil ca. 150.000 kr.) eller ca. 70 pct. (indkomst over ca. 150.000 kr.).

De nævnte marginalskatteprocenter varierer noget afhængig af navnlig kommuneskattens højde.

Et skattefrit personfradrag gives på den særlige måde, at de samlede indkomstskatter nedsættes med skatten af personfradraget beregnet efter det laveste trin på skatteskalaen. Personfradraget er således ikke et fradrag i indkomsten, men danner grundlag for beregning af et fradrag i de beregnede indkomstskatter.

For selskaber opgøres den skattepligtige indkomst efter principielt samme regler, som gælder for personer.

Beskatningen af selskabsindkomst er proportional, og selskabsskattesatsen er 40 pct.

Når talen er om rentefradrag og rentebeskatning, bør det også nævnes, at de egentlige pensionskasser er helt fritaget for indkomstbeskatning af deres renteindtægter, og at livs- og pensionsforsikringsselskaber reelt er fritaget for beskatning af de renteindtægter, der henlægges til senere udbetaling til de forsikrede.

2. Efter gældende danske regler kan renter af gæld fuldt ud fradrages ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst.

De senere år har vist en udvikling, hvor det samlede fradrag for renteudgifter er steget stærkere end de samlede skattepligtige indkomster. I 1976 udgjorde fradraget for renteudgifter således ca. 22,9 milliarder kr. svarende til ca. 1/8 af de skattepligtige indkomster, medens det kan anslås, at rentefradraget i 1980 andrager ca. 48,5 milliarder kr. svarende til ca. 1/5 af de skattepligtige indkomster. I 1981 forventes fradraget for renteudgifter at udgøre godt 1/5 af de skattepligtige indkomster. En del af baggrunden for denne udvikling kan søges i det forhold, at en stadig voksende del af den danske befolkning bor i ejerbolig (mere end 50 pct.), idet det danske realkreditsystem gør det muligt i meget høj grad at lånefinansiere køb af egen bolig. Samtidig er priserne på ejerboliger steget betydeligt. Hele denne udvikling skal også ses på baggrund af den ubegrænsede adgang til at fradrage renteudgifter.

Hvis man kan stille tilstrækkelig sikkerhed for et lån og er villig til at betale en høj rente - måske 20-24 pct. p.a. - er det næppe vanskeligt at opnå lån i dagens Danmark. For personer med en høj skattepligtig indkomst er imidlertid rentens højde ikke i sig selv så afskrækkende. Med en marginalskatteprocent på op mod 70 pct. er den reelle rentebyrde efter skat kun på ca. 7-8 pct. p.a., og hvis lånet planlægges anvendt til investering i f.eks. en ejerbolig eller andre varige forbrugsgoder eller aktiver, der antages at stige mere i pris end de nævnte 7-8 pct. om året, opnår den pågældende ved at købe på

kredit nu - i stedet for kontant på et senere tidspunkt - at han får godet billigere og straks i stedet for dyrere og senere.

En stigningstakt på 9-12 pct. p.a. i forbrugerprisindekset er ikke usædvanlig efter danske forhold.

3. På denne baggrund har man i de senere år på politisk plan hyppigt diskuteret muligheden af at begrænse fradragsretten for rente af gæld, idet der dog har været bred tilslutning til, at renter af erhvervsmæssig gæld fortsat skulle kunne fradrages fuldt ud.

Det såkaldte indkomstskatteudvalg har i sin betænkning nr. 805/1977 beskæftiget sig med mulighederne for at sondre mellem erhvervsmæssig og privat gæld. Udvalget har undersøgt mulighederne for en sontring efter låneprovenuets anvendelse og nåede her til det resultat, at en sådan metode ikke i alle tilfælde kunne føre til en helt sikker opdeling. Endvidere undersøgte man en række skematiske metoder, hvorefter opdelingen i erhvervsmæssig og privat gæld skulle foretages efter størrelsen af den skattepligtiges erhvervsmæssige og/eller private aktiver. Imod de skematiske metoder kan der imidlertid rejses væsentlige indvendinger, idet de meget let kan føre til vilkårlige resultater. Derfor foretrak man ved udarbejdelsen af et lovforslag i december 1979 at basere sontringen mellem erhvervsmæssig og privat gæld på låneprovenuets anvendelse. Man lagde herved også vægt på, at ulemperne ved at sondre efter låneprovenuets

anvendelse i vidt omfang ville være uden betydning, når sondringen kun ville være afgørende for, om en renteudgift skulle fradrages i indkomsten eller give fradrag i de beregnede skatter efter skattesatserne på 1. trin af indkomstskatteskalaen (proportionalsskattestrækket).

Som en støtte for ligningsmyndighederne overfor de vanskeligheder, der alligevel kunne være ved at sondre efter låneprovenuets anvendelse, indsattes endvidere i lovforslaget en bestemmelse om, at en renteudgift anses for privat, medmindre den skattepligtige godtgør, at renteudgiften er erhvervsmæssig. Der skal nedenfor blive nærmere redegjort for betydningen af denne bevisbyrde-regel.

4. Efter lovforslagets regler skal der fortsat være fuld fradragsret for renteudgifter, som den skattepligtige godtgør er anvendt til finansiering af erhvervsmæssig virksomhed.

Ved afgrænsningen af, hvad der skal anses for erhvervsmæssig virksomhed, valgte man ved lovforslagets udarbejdelse at lægge sig tæt op ad allerede kendte afgrænsninger på to områder. Man har således i gældende regler bestemmelser om, at den gifte kvinde beskattes særskilt af sin indkomst ved erhvervsmæssig virksomhed, ligesom man for foreninger, legater og fonde har den regel, at de kun beskattes af indtægten ved erhvervsmæssig virksomhed. I disse sammenhænge betragtes indskud i pengeinstitutter og anbringelse af penge i værdipapirer, herunder i aktier ikke som

erhvervsmæssig virksomhed, og i overensstemmelse hermed forudsættes det i lovforslaget, at renter af lån, der er anvendt til anskaffelse af aktier, normalt ikke kan betragtes som erhvervsmæssige renter, selv om der er tale om et egentligt hovedaktionærforhold. Der vil nedenfor blive nævnt nogle situationer, hvor anskaffelse af aktier må anses for at være led i en erhvervsmæssig virksomhed.

For at en renteudgift kan anses for erhvervsmæssig, er det efter lovforslaget en betingelse, at den skattepligtige i det pågældende indkomstår har drevet erhvervsmæssig virksomhed. For personer, der ophører med en erhvervsmæssig virksomhed uden samtidig at afvikle den erhvervsmæssige gæld, er der foreslået den særlige regel, at renter af erhvervsgælden fortsat kan fratrækkes i indkomsten i indtil 3 år efter erhvervsophøret.

Renter af statsgaranterede og statslige studielån skal efter forslaget fortsat kunne fradrages i indkomsten.

5. Lovforslaget var oprindeligt baseret på et netto-princip, d.v.s. at private renteudgifter kun skulle omlægges til et fradrag i skatten, for så vidt de ikke blev modsvaret af private skattepligtige renteindtægter. Ved valget af nettoløsningen undgår man at tilskynde de skattepligtige til at realisere deres rentebærende fordringer for at nedbringe gælden. Dette har særlig betydning for den skattepligtige, der sælger og køber ejerbolig og således modtager og ud-

steder sælgerpantebreve.

Overfor nettoløsningen står bruttoløsningen. Efter bruttoløsningen omlægges alle private renteudgifter til et fradrag i skatten uanset, om skatteyderen har renteindtægter eller ikke.

Under lovforslagets behandling er det blevet diskuteret, om også aktieudbytte - under nettoløsningen - skulle tillades modregnet i private renteudgifter under hensyn til, at reglerne ellers kunne siges at favorisere investering i obligationer frem for investering i aktier.

Der vil nedenfor blive gjort nærmere rede for forskellige synspunkter vedrørende en begrænsning af rentefradragsretten efter brutto- eller nettoløsningen.

6. Omlægningen af fradraget for private renteudgifter skulle efter det oprindelige forslag ske gradvis over perioden 1981-1986, således at det er uden betydning for omlægningen, om lånet er optaget før eller i overgangsperioden (fleksmetoden). I modsætning til fleksmetoden har man fiksmetoden. Efter fiksmetoden behandles lån, der er optaget i overgangsperioden, anderledes end lån, der er optaget før overgangsperioden. Forskellen mellem fiks- og fleksmetoden beskrives også nærmere nedenfor.

Ved et senere ændringsforslag forlængedes overgangsperioden til en ti-årig periode fra 1981 til 1990.

Det er en forudsætning, at det merprovenue, der opstår ved fradragsomlægningen, fuldt ud anvendes til

en forlængelse af første trin på indkomstskatteska-
laen (det såkaldte proportionalsskattestræk).

7. Man var ved fremsættelsen af lovforslaget op-
mærksom på, at der ville blive tale om et admini-
strativt merarbejde for skattemyndighederne i for-
bindelse med praktiseringen af en sondring mellem
erhvervsmæssig og privat gæld efter låneprovenuets
anvendelse.

Man har senere anslået, at det samlede merar-
bejde i den offentlige sektor vil svare til ca. 400
fuldtidsansatte personer.

8. Under lovforslagets behandling blev der givet
tilsagn til folketingets skatte- og afgiftsudvalg om,
at der ville blive udarbejdet en vejledning til de
skattepligtige om, hvorledes sondringen mellem er-
hvervsmæssig og privat gæld nærmere skulle prakti-
seres. Der blev udarbejdet et rent foreløbigt udkast
til en sådan vejledning, og det var tanken, at også
repræsentanter fra det private erhvervsliv, f.eks.
revisorer og advokater, skulle inddrages i arbejdet
med den endelige vejledning. En råskitse til sondring
mellem privat og erhvervsmæssig gæld efter låneprove-
nuets anvendelse omtales nærmere nedenfor.

9. Det er nævnt, at en sondring mellem privat og
erhvervsmæssig gæld efter sagkyndiges mening ikke i
alle tilfælde kan foretages helt præcist, hvis krite-
riet skal baseres på, hvad det pågældende lånepro-
venu er anvendt til.

Ved udarbejdelsen af det danske lovforslag var man opmærksom på dette forhold, og i forslaget var der på en række forskellige punkter søgt løsninger, der måtte antages at medvirke til, at dette sondringskriterium ikke skulle belastes for hårdt.

- a) Fradraget for private renteudgifter skulle ikke afskaffes, men kun omlægges fra et fradrag i indkomsten til et fradrag i skatten.
- b) I lovforslaget blev opstillet en formodningsregel - af modstanderne kaldet "omvendt bevisbyrde" - hvorefter en renteudgift blev anset for privat, medmindre skatteyderen godtgjorde, at den var erhvervsmæssig.
- c) Man søgte at afgrænse kriteriet "erhvervsmæssig virksomhed" efter allerede kendte kriterier og kom dermed bl.a. til en afgrænsning, der i meget vidt omfang udelukkede den blotte aktiebesiddelse fra begrebet "erhvervsmæssig virksomhed". Den snævre afgrænsning var til dels inspireret af de vanskeligheder, som de finske regler om rentefradragsbegrænsning efter det oplyste har givet anledning til på netop dette område.
- d) Man valgte i lovforslaget en "nettoløsning" således, at begrænsning af fradraget for private renteudgifter kun skulle gælde i det omfang, skatteyderens private renteudgifter var større end hans private renteindtægter.
- e) Man valgte en overgangsordning efter "fleks-

metoden" over en forholdsvis lang periode - en glidende overgang.

- f) Man stillede i udsigt, at der ville blive udarbejdet en vejledning til skatteyderne om, hvorledes man skulle sondre mellem erhvervsmæssige og private lån, herunder hvilken dokumentation, der i almindelighed ville kunne anses for tilstrækkelig for, at et låneprovenu var anvendt erhvervsmæssigt.

Nogle af disse forhold skal omtales lidt nærmere:

ad b). Formodningsreglen.

Efter forslaget er det den skattepligtige, der har bevisbyrden for, at en renteudgift er erhvervsmæssig.

Det er misvisende i den forbindelse at tale om en "omvendt bevisbyrde", idet en sådan betegnelse måtte forudsætte, at der i øvrigt inden for skatteområdet gjaldt en regel om, at skattemyndighederne har bevisbyrden.

Dette er imidlertid ikke tilfældet. Udgangspunktet er på skatteområdet som inden for dansk ret i øvrigt, at der ikke er fastlagt udtrykkelige bevisregler.

Ifølge almindelige forvaltningsretlige principper er det udgangspunktet, at ansvaret for tilvejebringelsen af de oplysninger, der er nødvendige, for at en sag kan afgøres, påhviler vedkommende forvaltningsmyndighed. I mange tilfælde må den pågæl-

dende borger imidlertid betragtes som nærmest til at fremskaffe og dokumentere oplysninger, der kan begrunde en af ham ønsket retsstilling.

Hvad særligt angår skattemæssige fradrag, er det således klart, at den skattepligtige - i sin selvangivelse - må give oplysninger om de udgifter m.v., der begrundes det ønskede fradrag. Forudsætningen for, at disse oplysninger kan kræves lagt til grund ved skatteansættelsen, er imidlertid, at oplysningerne kan anses for tilstrækkeligt dokumenteret (bevist). Ved sagens eventuelle indbringelse for domstolene gælder dette tilsvarende. Hvad der må kræves for at anse en oplysning for tilstrækkeligt dokumenteret, kan ikke siges generelt, men afhænger dels af de faktiske omstændigheder, dels af lovregler og af den praksis, der har udviklet sig på det pågældende område.

I almindelighed udtrykkes den skattepligtiges pligt til at dokumentere oplysninger ikke direkte i lovteksten. Når det f.eks. i ligningslovens § 9 B er bestemt, at befordringsudgifter under visse nærmere angivne betingelser kan fratrækkes i den skattepligtige indkomst, er det imidlertid forudsat, at den skattepligtige - såfremt han vil gøre brug af reglen - må oplyse, og, hvis skattemyndighederne kræver det, nærmere dokumentere, at han faktisk opfylder de betingelser, der er opstillet i bestemmelsen.

Undertiden indeholder en skattelovsregel dog en udtrykkelig bestemmelse om, at den skattepligtige skal godtgøre et bestemt forhold. En sådan angivelse

af dokumentationspligten kan navnlig være indiceret, når der som følge af fradragsreglens karakter efter omstændighederne må stilles særlige krav til det materiale, som danner grundlag for vurderingen af, om den pågældende regel kan bringes i anvendelse, og der derfor er særlig anledning for den skattepligtige til at sikre sig den fornødne dokumentation.

Den nævnte formodningsregel i lovforslaget har således en nær sammenhæng med tilsagnet om en vejledning til skatteyderne om, hvilken dokumentation der i almindelighed må anses for tilstrækkelig.

ad c). "Erhvervsmæssig virksomhed".

Efter forslaget skal herved forstås næringsvirksomhed eller anden forretningsmæssig virksomhed, herunder drift, udlejning eller bortforpagtning af fast ejendom.

Indskud i pengeinstitutter eller anbringelse af formuemidler i aktier, obligationer eller pantebreve skulle ikke i sig selv anses for erhvervsmæssig virksomhed.

For aktiers vedkommende blev det særligt fremhævet, at kun når købet af aktier sker til drifts- eller anlægskapitalen i forbindelse med en egentlig næringsvirksomhed, eller når det må anses som et nødvendigt led i den pågældendes erhvervsvirksomhed, at der anbringes midler i aktier, vil et aktiekøb kunne betragtes som erhvervsmæssigt, med den konsekvens, at renterne af lån, som er optaget til at anskaffe disse aktier, vil kunne fradrages i indkomsten.

Som eksempel på, at det må anses som et nødvendigt led i den pågældendes erhvervsvirksomhed at anbringe midler i aktier kan nævnes, at en erhvervsdrivende køber en post aktier i et selskab for at sikre sig fortsatte leverancer fra dette.

Næringsvirksomhed med aktier (veksellerervirksomhed m.v.) anses at foreligge, når aktierne er erhvervet af skattepligtige, der har det som erhverv at handle med aktier og lignende værdipapirer.

Der kan således ikke ensidigt ses på, hvor mange aktier, man skal købe, før disse anses for anskaffet i den pågældendes næringsvirksomhed. Faktorer som hyppigheden af køb og salg samt fortjenestens størrelse i forhold til den pågældendes øvrige indtægt, og om købet af aktierne er finansieret ved hjælp af lånte midler, indgår også ved afgørelsen af spørgsmålet, om der foreligger næringsvirksomhed.

Det må i den forbindelse fremhæves, at aktiekøb for derigennem at skaffe sig lønnet arbejde i selskabet, f.eks. som daglig leder af dette, ikke ville indebære, at lån til køb af aktierne kunne anses for et erhvervsmæssigt lån.

ad d). Nettoløsningen.

Efter lovforslaget skal omlægningen af fradraget for private renteudgifter ske efter den såkaldte nettoløsning. Det vil sige, at private renteudgifter alene omlægges til et fradrag i de beregnede skatter i det omfang, de overstiger de private renteindtægter. Hvis de private renteudgifter modsvares af

private renteindtægter, er der som hidtil fradrag i indkomsten.

Det blev fremført, at en bruttoløsning, d.v.s. en omlægning af fradraget for private renteudgifter uden hensyn til, om de helt eller delvis modsvares af renteindtægter, burde foretrækkes for nettoløsningen. Nettoløsningen medfører, at den skatteyder, der ved siden af sine private renteudgifter har private renteindtægter, stilles bedre end den skatteyder, som ikke har private renteindtægter. Under en nettoløsning kan en skatteyder med store private renteindtægter optage lån med fuld fradragsret for renterne, selv om han anvender låneprovenuet til et utvivlsomt privat formål. Nettoløsningen kritiseres derfor for at begunstige de velhavende, medens en bruttoløsning angives ikke at have denne virkning.

Denne forskel i virkningen af de to løsninger er imidlertid kun tilsyneladende. Såfremt man vælger bruttoløsningen, vil de skattepligtige være tilskyndet til at nedbringe den private gæld ved at hæve deres bankindeståender og sælge deres obligationer og eventuelle andre let realisable aktiver. Herved stilles de i realiteten på samme måde som under en nettoløsning.

Bruttoløsningen vil tilskynde de skattepligtige til at realisere eventuelle aktiver og nedbringe gæld. Dette vil bidrage til at formindske de skattepligtiges likviditet og vil herved nedsætte deres evne til at modstå uforudsete udgifter.

For skattepligtige, der sælger en ejerbolig og

køber en ny, vil en bruttoløsning endvidere kunne give anledning til særlige problemer. Den skattepligtige vil i almindelighed regne med, at de sælgerpantebreve, han har modtaget ved salget, kan modsvare de sælgerpantebreve, han udsteder ved købet. Imidlertid vil renteindtægten på de førstnævnte sælgerpantebreve under en bruttoløsning blive indkomstbeskattet fuldt ud, medens renteudgifterne på de sidstnævnte sælgerpantebreve alene giver grundlag for et fradrag i skatten. Hvis den skattepligtige vil afhænde sine sælgerpantebreve for at indfri de sælgerpantebreve, han har udstedt, må det forventes, at han vil konstatere et betydeligt kurstab.

Gennem valget af nettoløsningen undgår man dette problem.

ad e). Fleksmetoden.

En omlægning af rentefradraget kan ske efter fikse- eller fleksmetoden. De to metoder går ud på følgende:

Fiksmetoden - I det år, som ligger umiddelbart før omlægningsperiodens begyndelse, foretages en opgørelse af renteudgifter. De således fastlagte beløb for renteudgifter omlægges herefter over en nærmere fastlagt årrække, således at de indgår ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst med stadigt aftagende beløb.

Personer, som optager lån i omlægningsperioden, får ikke fradrag i indkomsten for renteudgifterne.

Fleksmetoden - I hvert år i den valgte omlæg-

ningsperiode opgøres renteudgifter på sædvanlig måde. De nævnte beløb for renteudgifter skal dog ikke fuldt ud indgå ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst, men kun med en andel, som aftager år for år. F.eks. kan en renteudgift på 18.000 kr. i år 5 i en 10-årig aftrappingsperiode med 10 pct.'s nedsættelse pr. år ikke fradrages fuldt ud, men kun med halvdelen heraf, eller med 9.000 kr. De resterende 9.000 kr. skal danne grundlag for et fradrag i de beregnede skatter.

Efter fleksmetoden lader man personer, der optager lån i omlægningsperioden, glide ind i omlægningen på dennes aktuelle niveau. Hermed må virkningen af en rentefradragsbegrænsning antages at blive svagere og slå igennem mere gradvis end ved fiksmetoden.

Fiksmetoden er administrativ enkel i den forstand, at når man én gang har fået fastlagt de beløb, som skal indgå i omlægningen, skal man ikke interessere sig for senere ændringer i belånings- og bebyggelsesforhold m.v. Dette kan medføre, at ændringer i belåningsforhold m.v. kan få utilsigtede virkninger for indkomstbeskatningen. F.eks. kan en person med ejerbolig og store renteudgifter nedbringe sin gæld og fortsat få fradrag for en ganske vist stadig aftagende del af sine oprindelige renteudgifter i indkomsten.

Under fleksmetoden er det muligt at tage hensyn til, at belåningsforhold m.v. ændres i omlægningsperioden.

ad f). Vejledning til skatteyderne.

Det hører til undtagelserne, at skattemyndighederne i Danmark udgiver egentlige autoritative vejledninger til skatteyderne i, hvorledes skattereglerne mere detaljeret skal forstås og praktiseres.

Normalt vil retsgrundlaget for skatteyderne være den pågældende skattelov, eventuelle bekendtgørelser samt de cirkulærer m.v., som de centrale skattemyndigheder benytter til at instruere de underordnede ligningsmyndigheder om reglernes nærmere praktisering.

I de senere år har man dog set en udvikling i retning af, at der i højere grad end tidligere udsendes særskilte vejledninger i særlig vanskeligt tilgængelige skatteregler, der berører store grupper af skatteydere.

I spørgsmålet om at sondre mellem erhvervsmæssig og privat gæld var det derfor ikke unaturligt, at man bebudede en vejledning til skatteyderne.

Det var nok tanken, at vejledningens regler måtte være så firkantede, at alt hvad en skatteyder med støtte i vejledningen kunne hævde var erhvervsmæssigt, næsten nødvendigvis måtte anerkendes som erhvervsmæssige lån af ligningsmyndighederne. Vejledningens anvisninger måtte i så fald være mindst lige så rigoristiske som de regler, ligningsmyndighederne gennem et cirkulære skulle instrueres om at overholde.

I det følgende gennemgås en første skitse til vejledning til skatteyderne:

Ved gennemførelsen af lovforslaget om omlæg-

ning af fradraget for private renteudgifter vil det blive nødvendigt ved indkomstopgørelsen at sondre mellem private og erhvervsmæssige renteudgifter. I denne forbindelse vil der opstå en række problemer særlig de første år efter lovforslagets vedtagelse.

En opdeling af renteudgifterne kan alene komme på tale for skattepligtige personer med indtægt ved erhvervsmæssig virksomhed.

Det er uden betydning, om en person driver erhvervsmæssig virksomhed alene eller i fællesskab med andre personer, f.eks. som interessentskab, kommanditselskab eller partrederi. Det er ligeledes ikke i sig selv afgørende for, om der kan anses at foreligge erhvervsmæssig virksomhed, at virksomheden er overskudsgivende.

Skatteydere, der i løbet af et indkomstår alene har haft løn eller pensionsindtægt, og som ikke ved siden heraf har haft en virksomhed med over- eller underskud, kan ikke siges at drive erhvervsmæssig virksomhed. Dette gælder uanset aflønningens form. Således kan provisionslønnede repræsentanter og agenter, der blot optager ordrer og ikke handler for egen regning, ikke betragtes som selvstændigt erhvervsdrivende.

Heller ikke medlemskab af bestyrelser og råd med videre kan anses for erhvervsmæssig virksomhed.

Afgørende for, om renteudgifter kan fradrages fuldt ud ved indkomstopgørelsen, bliver, hvad det pågældende låneprovenu godtgøres at være anvendt til.

I denne forbindelse angives nogle vejledende

retningslinier for, hvad der i almindelighed må kunne kræves af de skattepligtige med hensyn til regnskabsførelse og dokumentation for, at det skal kunne anses for godtgjort, at der er tale om en renteudgift, som kan fradrages ved indkomstopgørelsen.

Det vil nok være hensigtsmæssigt at sondre mellem lån, der er optaget efter gennemførelsen af lovforslaget, og lån, der er optaget før dette tidspunkt. For begge typer af lån gælder der principielt samme regler om den dokumentation, som en skatteyder må fremlægge for, at en given renteudgift kan anses for erhvervsmæssig, men for nye låns vedkommende har de skattepligtige efter lovens vedtagelse både haft tilskyndelse til og mulighed for at skaffe sig dokumentation for, hvad de i hvert enkelt tilfælde har anvendt låneprovenuet til, og dette må medføre en vis forskel i de krav, man stiller til bevisbedømmelsen.

Den skattepligtige må som hovedregel sikre sig, at han i påkommende fald kan fremlægge fornødne udgiftsbilag eller anden dokumentation for et låneprovenus anvendelse. I denne forbindelse kan det være nødvendigt at give oplysning om en række objektive forhold i forbindelse med låneoptagelsen, nemlig følgende:

- a. hvem långiver er,
- b. om der er stillet sikkerhed og arten af en sådan sikkerhedsstillelse,
- c. om långiver har stillet betingelse om, at låneprovenuet anvendes til et bestemt formål,
- d. lånets løbetid,
- e. rentevilkår m.v.

Det vil være naturligt, at det tillægges betydning, om der består en vis tidsmæssig forbindelse mellem låneoptagelsen og afholdelsen af udgifterne.

For så vidt angår lån, der har karakter af en kassekredit, må sådanne lånearrangementer tilrettelægges således, at den skattepligtige kan fremlægge dokumentation for, at samtlige ind- og udbetalinger på kontoen kun omfatter betalinger, som står i nær forbindelse med virksomhedsudøvelsen.

Med hensyn til gamle lån må det fremhæves, at det hidtil har været uden betydning for fradragsretten, om låneprovenuet er anvendt til erhvervsmæssige eller private formål, og at de skattepligtige følgelig ikke ved lånets optagelse har haft nogen særlig tilskyndelse til at sikre sig dokumentation for anvendelsen i form af udgiftsbilag m.v.

Hvis den skattepligtige ikke kan fremskaffe dokumentation for den faktiske anvendelse af sådanne gamle lån, må der lægges vægt på andre omstændigheder omkring låneoptagelsen.

Der kan derfor her ligesom med hensyn til nye lån være behov for dokumentation om en række forhold, nemlig:

- a. hvem långiver er,
- b. om der er stillet sikkerhed og arten af en sådan sikkerhedsstillelse,
- c. om långiver har stillet betingelse om, at låneprovenuet anvendes til et bestemt formål,
- d. lånets løbetid og rentevilkår m.v.

Også med hensyn til gamle lån må der antages

at opstå særlige problemer for så vidt angår lån, der har karakter af en kassekredit, og her kan problemet vise sig vanskeligere end med hensyn til nye lån, idet de skattepligtige ikke efter de hidtil gældende regler har haft nogen særlig tilskyndelse til at tilrettelægge benyttelsen af kassekreditter m.v. på en sådan måde, at de alene omfatter erhvervsmæssige ind- og udbetalinger. På baggrund heraf må en debetsaldo på en sådan konto ved overgangen til lovforslagets regler normalt betragtes som en erhvervsmæssig gæld, såfremt kassekreditten har været anvendt i den selvstændige erhvervsvirksomhed i væsentligt omfang og er fremgået af virksomhedens regnskaber.

Både lån til anlægsfinansiering og lån til driftsfinansiering af erhvervsmæssig virksomhed må anses som erhvervsmæssige lån.

I det omfang udbetaling af driftsherrevederlag finansieres gennem låneoptagelse, vil der efter omstændighederne kunne gives fradrag for renterne af lånet ved indkomstopgørelsen. Selv om lånet i disse tilfælde udbetales til private formål, vil dette forhold ikke i sig selv medføre, at lånet ikke kan anses for medgået til finansiering af virksomheden.

Den skattepligtige har ikke på forhånd kendskab til størrelsen af indkomstårets overskud, og det kan derfor som udgangspunkt være praktisk for virksomhedens indehaver at tilrettelægge private udbetalinger således, at det sker som regelmæssige "lønudbetalinger", der er afstemt efter rimelige forventninger om virksomhedens overskud i det pågældende indkomstår.

Der kan opstå et problem, når en skattepligtig optager lån med henblik på anskaffelse af et aktiv, der både anvendes privat og erhvervsmæssigt. Her skal der foretages en opdeling af renterne af de optagne lån på en privat og en erhvervsmæssig del.

Den skattepligtige kan i øvrigt ikke kræve fradragsret ved indkomstopgørelsen for renter, der vedrører et aktiv, som oprindeligt benyttedes erhvervsmæssigt, men som siden er overgået til privat anvendelse. Omvendt kan en skatteyder få fradrag ved indkomstopgørelsen for renter af gæld vedrørende f.eks. en fast ejendom, der oprindeligt har haft et privat formål, men hvor formålet er ændret således, at der er blevet tale om et erhvervsmæssigt formål.

10. Lovforslaget blev ikke gennemført. Under lovforslagets behandling i det danske folketing blev der fremført en lang række til dels velbegrundede indvendinger imod lovforslaget, ikke blot fra politiske modstandere, men også fra personer, der på et rent teknisk grundlag søgte at vise, at lovforslagets regler ikke ville kunne virke i praksis.

Det blev bl.a. nævnt, at en sondring mellem erhvervsmæssig og privat gæld, efter hvad det pågældende låneprovenu var anvendt til, skulle svare til, at man ville "skille det varme vand fra det kolde, efter at vandet var løbet i badekarret".

Imidlertid må man nok til forsvar for lovforslaget anføre, at dets regler gav betydelige muligheder for - ikke at skille det varme vand fra det kolde -

men nok "at måle temperaturen af badevandet", d.v.s. i rimelig grad at finde ud af, hvor stor en indkomstskat hver enkelt skatteyder med renteudgifter skulle betale.

Mulighederne herfor kan til slut kort opridses således:

Den praktiske sondring mellem erhvervsmæssig og privat gæld ville nok i betydeligt omfang blive lettet af følgende faktorer:

- 1) Aktieselskaber og anpartsselskaber ville kun have erhvervsmæssig gæld.
- 2) Rene lønmodtagere og pensionister ville kun kunne have privat gæld.
- 3) For erhvervsdrivende med skattepligtig indkomst under proportionalsskattestrækket ville det være uden betydning for skattebetalingen, om gælden var erhvervsmæssig eller privat.
- 4) For erhvervsdrivende med en skattepligtig indkomst over proportionalsskattestrækket vil le sondringen være uden betydning for skattebetalingen, hvis de havde renteindtægter, der oversteg renteudgifterne,
- 5) og de ca. 60.000 erhvervsdrivende, der herefter er tilbage, ville i en 10-årig overgangsperiode kun gradvis blive inddraget under den skærpede beskatning.
- 6) De ville straks fra starten have haft en rimeligt klar vejledning i, hvorledes de skulle klare dokumentationspligten for deres erhvervsmæssige gæld,

- 7) og ligningsmyndighederne ville i vidt omfang være bundet dels af vejledningens normer og dels af bestemmelser i et cirkulære, der næppe var mere rigoristisk end vejledningen.
- 8) For de få, der efter det foran anførte ikke havde opnået den fornødne afklaring af deres skattebetaling, ville formodningsreglen, hvorefter renter er private, indtil de godtgøres at være erhvervsmæssige, i praksis afgøre spørgsmålet.

Lovforslagets intentioner om at gøre det muligt at sondre mellem erhvervsmæssig og privat gæld har ikke hermed godtgjort, at de kunne bestå prøven i praksis, men det er vist rimeligt sandt at hævde, at under lovforslagets behandling i folketinget og i den offentlige debat holdt forslaget mere væsentlige elementer stand over for kritikken. I hvert fald fremkom der ikke afgørende nye tanker om mulighederne for at sondre mellem erhvervsmæssig og privat gæld.

27.10.1980.

Per Kleppe

Fordeler og ulemper ved et personskattesystem som går mot bruttobeskatning, sammenliknet med nåværende system

Når man skal vurdere fordeler og ulemper ved et skattesystem, er det rimelig å starte med å spørre: i forhold til hva?

Etter min mening må det være i forhold til om det bærer i retning av, eller bort fra visse grunnkrav som en må stille til personbeskatningen. Jeg skal her nevne tre slike krav.

For det første må skattesystemet som helhet oppfattes som rettferdig. Innenfor norsk arbeiderbevegelse hadde vi sist vinter såkalt "rådslag" om personbeskatningen. Av det store antall svar, fremgikk det at det var særlig tre forhold som deltakerne pekte på som urettferdige. For det første at næringsdrivende kan få private fordeler gjennom foretaksbeskatningen som lønns-takere ikke kan få. For det andre at fradragene, spesielt for renteutgifter, er mere "verd" for høye inntekter enn for lave. For det tredje at det nåværende system gir enkelte for store muligheter for ulovlig å unndra seg beskatning. For å oppfylle kravet om rettferdighet bør derfor en endring i skattesystemet føre oss i retning av en situasjon der disse forholdene er tatt bort, eller i alle fall blitt redusert vesentlig.

Det andre kravet har sammenheng med det første. Det går ut på at forutsatte skatter skal betales. Skatteunndragelse må reduseres til en minimum. Skatteunndragelse er urettferdig overfor dem som betaler sin skatt. Den fører til at det

offentlige ikke får de inntekter det skal ha, og bidrar derved til å holde skatteprosentene høye. Skatteunndragelsene er en viktig del av det som kalles den "svarte økonomien". I så og si alle land rapporteres nå om en betydelig vekst i den del av økonomien som er unndratt offentlig kontroll og som er basert på ulovlige transaksjoner. Hvis den svarte økonomien får fortsette å vokse så pass uhindret, vil det føre til en uheldig inntektsfordeling etter skatt og til forvridninger av ressursbruken. På grunn av manglende oversikt vil myndighetene bli forledet til å føre en feilaktig økonomisk politikk. Det mest problematiske ved en omfattende "svart økonomi" er at den kan føre til en alminnelig demoralisering av befolkningen. Hvis en lar en økende del av skattyterne slippe å betale skatt, kan man ikke vente at de resterende vil fortsette å betale skatt i samme utstrekning som hittil. Man får en snøballseffekt som kan undergrave skattesystemet i langt større grad enn det som hittil har funnet sted og også har virkninger utenfor dette. Italia kan være et eksempel i så henseende. På dette punktet blir kravet at de skattereformene man bruker må være kontrollerbare. Skatteformer som ikke eller vanskelig lar seg kontrollere bør avskaffes.

Det siste kravet jeg vil nevne er at skattesystemet ikke må hindre en fornuftig ressursbruk. En må ikke f.eks. gjennom en kombinasjon av høye skattesatser og liberale fradragordninger få en sterk oppfordring til samfunnsmessig sett lite lønnsomme investeringer eller fradragberettigede kostnader som samfunnsøkonomisk har en lav prioritet. Hvis fradragene vokser til en for stor prosent av bruttoinntektene, kan man få klart uheldige vridningseffekter i denne retning. Det betyr at ressursene totalt sett i samfunnet blir brukt på en underoptimal måte. For å

unngå at skattesystemet har slike virkninger kan man vurdere overgang til beskatning av ressursbruk, det vil si få en forskyvning fra direkte til indirekte skatter. En må også vurdere om man innenfor den direkte skatt som blir tilbake i skattesystemet, kan redusere betydningen av fradragene og dermed minske risikoen for en uheldig bruk av ressursene.

Det kan sikkert settes andre krav, men jeg vil nøye meg med disse kravene til systemet, ved vurderingen av fordeler og ulemper ved et personskattesystem som går mot bruttobeskatning.

Jeg vil for øvrig nevne at den mest omdiskuterte del av den norske regjerings skatteskisse i fjor høst, nemlig bruttoskatten på høyere inntekter, var det en meget beskjeden andel av den totale beskatning. Etter det regneeksemplet som ble brukt, ville den gi en inntekt på ikke mer enn vel 2 milliarder kroner og bare ramme mellom 10-15 pst. av skattyterne. Bruttobeskatning kan ikke benyttes som den eneste skatteform. Den har etter min oppfatning bare mening om det går inn som et ledd av mange i en skattepakke som til sammen har virkninger som går i retning av det ønskelige.

Hva er så fordeler ved bruttobeskatning sammenliknet med en nettobeskatning? La meg for det første peke på at bruttoinntekt er lettere å konstatere enn nettoinntekt. Dette er jo et konstruert inntektsbegrep, ofte ustabil, avhengig av endringene i fradragene. Med utgangspunkt i bruttoinntekt kan man ilegge en skatt med endelig virkning, slik man i den nevnte skatteskissen ville gjøre med medlemsavgiften til Folketrygden. Den skulle etter skissen innbetales utenfor skattesystemet ellers og med en anslått prosentsats på 10 pst., beregnet

på bruttoinntekt. Med dette enkle systemet ville det bli lett for arbeidsgiveren å foreta trekk, spesielt om man fulgte samme beregningsprinsipp og innbetalingsordning som for arbeidsgiveravgiften. Denne avgiften ville innbringe det mangedobbelte beløp av den antydde bruttoskatt på høye inntekter. Den har likevel ikke vært noe særlig omdiskutert. Det synes å være bred oppslutning om at en overgang til bruttoskatt på dette punktet vil innebære store praktiske fordeler. Den vil også føre til beskatning av inntekter som ved nettoskatt av årsinntekt ikke ville komme til beskatning. Det gjelder for eksempel inntekt som skoleungdom og studenter har i ferietiden. På den måten vil skattefundamentet utvides.

En tradisjonell nettobeskatning, med sterk progresjon og store fradragmuligheter, stimulerer den enkelte til å maksimere sine fradrag. Fradrag betyr utgifter som ofte kan være samfunnsøkonomisk lite lønnsomme eller berettigede. Ved en overgang til bruttobeskatning, ville man få en sterk oppfordring til å minske slike utgifter, og dermed de totale kostnader i samfunnet av denne typen. Hvis bruttobeskatning blir kombinert med betydelig nedsettelse av skatteprosenten - altså sterk demping av progresjonen - kan det godt være at en ville få en tilpassing som også ut fra den enkeltes side ville være gunstig, så fremt man fikk en rimelig overgangsperiode. Man kan altså få et resultat som både samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk er gunstig. Ved en nettobeskatning kan en kombinasjon av høye skattesatser og ubegrensede fradrag oppfordre til en ressursbruk som også privatøkonomisk kan vise seg å være uheldig på sikt. Man kan f.eks. forledes til å tro at fradragmulighetene gjør det mulig å holde en høyere boligstandard enn

det man strengt tatt har behov for. Man utsetter seg da for risikoen at økt rentenivå eller demping av inflasjonstakten kan skape problemer. En bruttobeskatning med markert lavere skattesatser ville føre til at vedkommende sto friere i sin vurdering av hva han ville bruke sine midler til. Han ville oppfordres til en mere nøktern og antagelig mindre risikobetont vurdering av hva som vil tjene ham på sikt.

Bruttobeskatningen ville føre til at man ikke ville få noen markert forskjellsbehandling av fradragene hva enten de trekkes fra en høy eller lav inntekt. Systemet vil altså virke rettferdigere ut fra de vurderinger som jeg har nevnt foran.

For så å gå til ulempene. Den viktigste av dem knytter seg til selve overgangen fra et system som er basert på nettobeskatning til et system med bruttobeskatning. Folk har tilpasset seg et eldre system og må ha tid for å tilpasse seg et nytt. Derfor må alle endringer som baseres på betydelige prinsipielle forandringer innebære en rimelig overgangstid. Det gjorde som kjent også skatteskissene av 1979, som la opp til 6 års overgangsperiode.

En viktig ulempe er at ingen har forutsatt at man skulle legge bruttobeskatning til grunn ved beskatning av næringsinntekt. Hvis man ikke kan få en klar avgrensning av fradrag i næring i forhold til andre fradrag, vil man få en ubøydig forskjellsbehandling av næringsdrivende og lønnstakere. Man kommer altså i strid med et viktig prinsipp om likebehandling som ikke minst representanter for lønnstakerne går inn for. Det er imidlertid ikke sikkert at en slik avgrensning vil være umulig. Det i alle fall nødvendig å drøfte de ulike alternativer nærmere før man kan si noe endelig om dette.

En annen innvending er at bruttobeskatning virker urettferdig, i og med at behovet for fradrag varierer betydelig. En kan for eksempel ha en lang vei fra bolig til arbeidsplass som innebærer store reiseutgifter som det kan være rimelig å få fradrag for. Umiddelbart virker et slikt resonnement akseptabelt. La meg likevel så et tvilens frø. Det er ikke ubetinget sikkert at en slik type fradrag er mer berettiget enn andre. Det kan innebære store fordeler å bo utenfor de større byene. Boligutgiftene er stort sett mye lavere. Man vil få fordelen å bo nær slekt og venner. Det kan godt tenkes at den som bor nær arbeidsstedet har større utgifter og ulemper, totalt sett, enn han som bor lengre borte.

Mange vil vel også hevde at når man beregner inntekt ved bruk av egen bolig så bør man på den andre siden også få fradrag for utgiftene ved å ha bolig, spesielt renteutgifter. Derfor, mener disse, at bruttobeskatning her virker urettferdig. Det er, etter min mening, et altfor formelt syn. I dag utgjør boligbeskatningen såpass små beløp at det gir en sterk ubalanse å godta fulle fradrag på den andre siden. Hvis man hadde, som skatteskissen av 1979 antydte, en kombinasjon av en nettoskatt og en bruttoskatt for den del av inntektene som oversteg et visst, høyt beløp, ville fradragene for renteutgifter i forbindelse med huslån fremdeles være større enn det som trengtes for å oppbalansere den lave beskatning av fordelen ved bruk av egen bolig.

En innvending mot bruttobeskatning er at man ikke kan operere med så høye skatteprosjenter som ved nettobeskatning. Derfor kan som nevnt heller ikke bruttobeskatning brukes som et eneste

skatteprinsipp. Det kan bare være et ledd i et mer omfattende skattesystem som omfatter en rekke andre elementer. Det var også det skatte-skissen av 1979 gikk ut på.

Avslutningsvis vil jeg si at jeg har et helt avslappet forhold til skatteformene. For meg er det resultatet som teller, ikke hvilken skatteform man velger for å oppnå dette resultatet. Hvis det totale system av direkte og indirekte skatter leder i den retning jeg skisserte i begynnelsen av mitt innlegg, er det bra. Hvis ikke, er det ikke godt nok.

Agnar Sandmo

”Bruttobeskatning” – en forskers syn.

1. "Bruttobeskatning" er ikke noe veletablert begrep i den økonomiske litteratur om beskatningsspørsmål. Det kan skyldes at ideene bak begrepet er så nye og banebrytende at de ennå ikke har klart å trenge inn i forskernes elfenbenstårn. Men det kan også skyldes at det er et uklart begrep som representerer et slags kompromiss mellom en rekke forskjellige hensyn i skattepolitikken; i så fall er det lite tjenlig som teoretisk begrep, selv om de konkrete reformforslag som begrepet representerer, i og for seg kan være interessante nok. Jeg tror det siste er tilfellet, og jeg tror det kan være nyttig å knytte mine kommentarer til en annen debatt, som i den senere tid har pågått i flere land. Jeg tenker her på diskusjonen om utgiftsskatt, som har vært utredet av professor Lodin i Sverige, av Meade-komiteen i Storbritannia og av en komité i U.S. Treasury. I tillegg har det vært en livlig debatt i internasjonale fagtidsskrifter, både av teoretisk og mer praktisk karakter. De problemstillinger som har vært reist i denne debatten, har en nær sammenheng med vår hjemlige bruttobeskatningsdebatt.

2. Inntektsskatt og utgiftsskatt er to relativt velkjente alternativer for direkte personbeskatning, og den interessante forskjellen mellom dem ligger nettopp i behandlingen av renter.

Ved en inntektsskatt er skattegrunnlaget definert som samlet inntekt, arbeidsinntekt pluss kapitalinntekt. Arbeidsinntekten er alltid positiv (eller null), kapitalinntekten kan derimot være negativ eller positiv. Hvis den er negativ, skal netto renteutgifter komme til fradrag i inntekten. Er den positiv, skal den beskattes på lik linje med arbeidsinntekt.

Ved utgiftsskatt er skattegrunnlaget total forbruksutgift, som kan beregnes som inntekt minus endring i netto formuesposisjon. Inntekten kommer til beskatning når den forbrukes, ikke når den

opptjenes. Dette er ekvivalent med et system hvor renteinntekt som sådan ikke beskattes (og hvor renteutgifter ikke kommer til fradrag). Den rente den individuelle skattebetaler står overfor, er markedsrenten, upåvirket av skattemessige forhold.

Det er mange som i tidens løp har sett utgiftsskatten som et attraktivt alternativ til inntektsskatten. Fra et fordelingsmessig synspunkt har det vært hevdet at forbruk er en bedre indeks på reell levestandard enn inntekt, og fra et samfunnsøkonomisk effektivitetssynspunkt har det vært fremholdt at utgiftsskatten leder til en effektiv avstemming av spare- og investeringsbeslutninger ved at den effektive rente blir den samme for alle aktører i kredittmarkedet. Særlig det siste argumentet har vært sterkt fremme i den norske debatt om fradragsretten for renter.

3. Hvilket skattesystem har vi i dag? Spørsmålet kan synes paradoksalt, for det er alminnelig akseptert at det vi har, er inntektsskatt. Men vårt faktiske system er i virkeligheten et godt stykke fra den ideelle inntektsskatt. Der dette avviket er av størst betydning for den vanlige skattebetaler, er i boligsektoren. Grunnlaget for inntektsskatten tar ikke på reell måte hensyn til verdien av å bo i egen bolig, og den tar heller ikke godt vare på kapitalgevinstene ved prisstigning på fast eiendom. Et annet punkt der den norske inntektsskatten ikke er i overensstemmelse med det teoretiske ideal, er skattefritaket for renteinntekt under en viss grense, men kvantitativt sett er dette trolig av mindre betydning.

Etter min oppfatning er inntekts- og formuesbehandlingen av verdien av egen bolig en svakhet ved det nåværende skattesystem, sett i relasjon til inntektsskattidealet. Forslaget om redusert adgang til rentefradrag kan kanskje ses på som en indirekte måte å korrigere for dette på, og en måte som er politisk mer populær enn å gjøre noe direkte med skattetaksten på boligens verdi og ansettelsen av verdien av å bo i eget hus. Men den indirekte metoden har klare svakheter, siden verken bruksverdien eller formuesverdien av egen bolig er proporsjonal med rentebelastningen på lån. Jeg synes altså ikke at ideen om en begrensning av rentefradraget er noen god løsning på de problem som boligbeskatningen reiser.

4. I Norge har det vært hevdet at en begrensning - eller aller helst total avskaffelse - av rentefradraget i personbeskatningen er en essensiell del av de kredittpolitiske reformer som nå er på trappene og som vil innebære en overgang til en mer markedsbestemt allokering i den finansielle sektor. Den økonomiske begrunnelse for dette er i og for seg lett å innse. Men synspunktet er allikevel noe for partielt til å være helt overbevisende. Det er særlig to forhold som her må tillegges vekt.

Det ene er at dersom man argumenterer med at det fra et effektivitetssynspunkt er viktig at alle låntakere stilles overfor samme rente, må man også akseptere det samme argument på långiver-siden. Det allokeringspolitiske argument mot rentefradrag er like holdbart når en snur det rundt og anvender det på renteinntekter. Denne argumentasjonen leder direkte over i det sentrale punktet i debatten om utgiftsskatt: Bør renteinntekter og utgifter holdes helt utenfor ved beregning av skattegrunnlaget? Det vil føre for langt å ta opp denne debatten her, men jeg tror at utgiftsskatten er et klarere og mer gjennomtenkt alternativ til det nåværende system enn bruttobeskatningsmodellen.

Det andre allokeringspolitiske argument mot avskaffelse av rentefradraget vedrører arbeidsmarkedet snarere enn kapitalmarkedet. Uansett skattesystemets utforming forøvrig er det vel rimelig å tro at vi i den overskuelige fremtid må innstille oss på å leve med en høy marginalsatt på arbeidsinntekter, og dette skaper vridninger og effektivitetstap i form av redusert arbeidstilbud, økt skatteunndragelse osv. Fradragsretten har trolig vært med på å mildne disse virkningene, og en hel eller delvis avskaffelse av den, som i realiteten øker den effektive progresjon på høyere inntekter, kan derfor få betydelige skadevirkninger.

5. Min hensikt med disse bemerkningene har ikke vært å levere et forsvar for status quo i den direkte personbeskatning, men i første rekke å etterlyse en klarere prinsipiell analyse av de problemer vi står overfor. Hvis det er inntektsskattidealet som ønskes lagt til grunn for skattesystemet, bør fradragsretten beholdes samtidig som en går over til en mer realistisk ansettelse på verdien av å bo i egen bolig. Dermed vil skatteprogresjonen kunne brukes som et fordelingspolitisk virkemiddel uten de substitusjonsvirkninger i boligsektoren som nå er så problematiske.

Hvis idealet er utgiftsskatt, bør fradragretten avskaffes, men det bør også beskatningen av kapitalinntekter. Hvilket av disse hovedalternativene som er det beste, skal jeg ikke her ta noe standpunkt til. En oversikt over de viktigste momentene for en sammenlignende vurdering av de to systemer vil bli gitt i en artikkel av Vidar Christiansen og meg selv, som antakelig vil bli trykket i Statsøkonomisk Tidsskrift, 1981, hefte 1.

Selvsagt kan en spørre om ikke en slik sammenligning av to rendyrkede prinsipper for skattepolitikken er unødvendig snever og restriktiv. Det ligger ingen bånd på myndighetenes valg av retningslinjer for skattepolitikken, og det er derfor liten grunn til spesielt å feste oppmerksomheten ved disse to hovedalternativene. Det at de begrepsmessig sett er relativt veldefinerte alternativer, betyr ikke nødvendigvis at de politisk sett er spesielt attraktive. Ikke desto mindre er det et faktum at begge disse alternativene i den senere tid har vært usedvanlig grundig utredet, både fra et teoretisk og et praktisk synspunkt. Dette utredningsarbeidet er det mye å lære av, også om norske skattemyndigheter skulle gå inn for et tredje alternativ.

Lars Johanson

En administratörs syn. Fördelar och nackdelar med ett personskattesystem som går mot bruttobeskattning jämfört med nuvarande system

Den svenska skattedebatten präglas idag av fyra värdeladdade ord nämligen

1. Marginalskattetänkande
2. Avdragsfloran
3. Nolltaxering
4. Integritet - data samkörning av olika uppgifter

Såväl inom skatteadministrationen som inom de politiska partierna söker man efter lösningar på dessa problem. Den diskussion som förts om promsen kan vara ett sådant halmstrå man klamrat sig fast vid. Administrationen delar inte politikernas synsätt i alla avseenden. Man vet vad man har, men inte vad man får, säger ett gammalt ordspråk.

Administrationen av beskattningen präglas nu i Sverige i hög grad av datatekniken. Jag förmodar att det är så även i övriga nordiska länder. Datatekniken är givetvis bra när det gäller registerföring och samkörning för kontroll av olika slag. Den är inte lika bra när det gäller att ta över kontrollfunktioner.

Administratörens önskemål är av naturliga skäl att ett nytt skattesystem, totalt sett, förenklas. I Sverige har vi f n ett invecklat

system. Det är i stort sett alla eniga om. Allt högre marginalskatter och millimetertänkande när det gäller rättvisaspekten kan sägas vara huvudorsakerna till detta. De höga marginalskatterna har gjort att man tvingats införa en rad relativt komplicerade regler för att motverka skatteflykt.

Motmedlet, ur administrativ synvinkel, skulle alltså vara sänkta marginalskatter och en ökad schablonisering på avdragssidan. Vill som exempel nämna bilavdragen som i Sverige är betydande och alltför stora och i många fall omotiverade. När det gäller marginalskatterna erfordras en radikal sänkning för att det skall ge någon effekt i detta avseende. Eftersom det stöter på politiska hinder och dessutom anses ge mindre inkomster till statskassan söker vi efter en ny form av beskattning.

Alla talar om att hitta någon revolutionerande nytt. Det som hittills har presenterats i Sverige med väsentligt nyhetsinslag - utgiftsskatten (dock lanserad utomlands långt tidigare) - förutsätter dock att vi på något sätt behåller inkomstskatten och mervärdeskatten. Vi skulle alltså få ett nytt skatteslag. En administratör kanske skall vara glad åt att få något mer att administrera men om statsnyttan gagnas det vet man inte så noga.

En förutsättning för att en sådan kombination skall så komma på plus, administrativt sett, är fortfarande att regelsystemen för befintliga skatter då förenklas och görs mindre attraktiva att kringgå, dvs att procentsatserna för skatteuttaget sänks, samtidigt som det tillkommande systemet görs enkelt. Vad som hittills presenterats om utgiftsskatten gör att jag tvivlar på att man når en sådan administrativ förenkling.

Detsamma kan sägas om den bruttobeskattningsmodell som i går redovisades av Åberg och Bargholtz. Den myndighet jag företräder har i remissyttrande påpekat att inte bara statsfinansiella, fördelnings- och stabiliseringspolitiska hänsyn bör tas utan att också förutsättningarna rent administrativt att kunna genomföra ändringarna måste beaktas och tillåtas väga tungt. Vi kunde konstatera att vi skulle vara tvungna att ha minst lika mycket personal för att administrera promsen som vi nu har för mervärdeskatten, i det här fallet ca 130 personer.

Vi ansåg oss vidare kunna konstatera att man statsfinansiellt skulle kunna nå samma resultat genom att ta ut en skatt med lönerna som bas - har tidigare funnits och då benämnts allmän arbetsgivaravgift - och samtidigt reducera möjligheterna att bilda skattekrediter alternativt, vad gäller aktiebolagen, höja bolagsskatten.

Det nuvarande skattesystemet bygger på den enskildes rättighet och skyldighet att lämna självdeklaration utvisande en sammanfattning av hans totala inkomster under året med avdrag för kostnader som lagstiftaren har ansett vara avdragsgilla. I princip har dessa system fungerat under hela 1900-talet. Allt eftersom den offentliga sektorn ökat har man av politiska skäl bedömt det vara angeläget med viss inkomstfördelning. Därmed har trycket ökat på administrationen att se till att politikernas vilja i möjligaste mån efterlevs.

Tillsammans med ett starkt ökat skattetryck har medborgarnas fantasi för att komma undan, på ett markant sätt skjutit i höjden. För att täppa till alla kryphål, så gott det nu går har det svenska skattesystemet blivit ett lapptäcke, vars brokighet väl kan jämföras med den skönaste orientaliska matta.

De skattskyldiga upplever detta på så sätt att han gör allt vad han kan - detta gäller alla kategorier av skattskyldiga - för att nedbringa den taxerade inkomsten. Då uppkommer ibland situationer, då personer i god ekonomisk ställning så att säga skjuter över målet och kommer ner till 0 kr. Vi har då träffat på 0-taxeraren. Det finns gudbevars inte så många fall men med massmedias insatser får man ett annat intryck.

Dylika "incidenter" skapar självfallet bland den bredare massan av medborgare den uppfattningen att har man pengar så kan man komma undan.

För att begränsa möjligheterna har lagstiftaren skapat viss punktlagstiftning t ex begränsat avdrag för underskott i partrederier, interna aktieöverlåtelser etc.

Denna form av begränsningar fungerar bra och synes ha fört utvecklingen åt rätt håll; att bli förenkla administrationen. Klara regler underlättar för alla parter.

4.

Hur har då detta ökade skatteplanerandet upplevts av den del av administrationen som har till uppgift att hålla efter skrivna lagar? Först skall jag dock bekänna att vi svenskar har ett nationaldrag - vi har naturligtvis många andra drag som är bättre - nämligen en stark känsla av millimeterrättvisa. Denna bakgrund underlättar inte för administratören, inte heller för lagstiftaren.

Hur administratören nu skall prioritera är inte alldeles så lätt. Skatteadministrationen har gång efter annan, i liten eller stor skala, varit föremål för översyn.

Inför debatten med utgiftsskatt och proms kan administrationen inte gärna ta någon definitiv ställning för eller emot utan att först närmare tackla frågan om millimeterrättvisa.

Jag nämnde de nuvarande skattesystemet. Dess syfte är att koncentrera kontrollen till det väsentliga skatteundrandragandet. Av 5,5 milj deklARATIONER är drygt 1 milj att anse som mera svårkontrollerade och det är där kontrollen borde sättas in.

Millimeterrättvisan sätter sina spår hos beslutsfattarna. Om varje deklarant drar av 100 kr - ett blygsamt belopp - innebär detta med den deklarationsmassa vi har och en genomsnittlig marginalskatt på 50 - 60 % att statskassan förlorar i runt tal 300 milj kr. Detta ger ju politikerna kalla fötter.

Man kan då tycka att fältet borde vara fritt från nya friska tag; införande av en utgiftsskatt eller proms. Jag skall säga ja till detta nya skatteslag men då måste det - sett det ur min sunpunkt - innebära , en förenklad administration dessutom.

Nu tänker väl någon så här: Vad gör då skatteadministrationen i Sverige?

På denna fråga kan man klart säga att tillsammans med RSV arbetar vi för att utveckla kontrollmetoder som skall passa olika grupper av skattskyldiga.

Man kan inte bedöma en administration som bara har ett par år på nacken. Det är många ting som behöver utvärderas. Som jag ser skatteadministrationen i Sverige så är vi organiserade på ett något annorlunda sätt än i våra nordiska grannländer. Sålunda hör RSV under budgetdepartementet, medan länsstyrelsen hör i den administrativa delen under kommundepartementet medan själva sakområdet hör till budgetdepartementet. En sådan tingens ordning underlättar inte.

Betr. promsen har förslagsställarna visserligen inte närmare penetrerat den administrativa sidan men uppenbarligen gjort den bedömningen att endera kunde redovisningen av skatten kopplas till de rutiner som gäller för mervärdeskatten (subtraktionsmetoden) eller också till den granskning som gäller för de allmänna självdeklarationerna (additionsmetoden). Detta är givetvis att förenkla verkligheten. Det är ju dock fråga om en skatt med en annan bas än de skatter som finns förut. Mervärdeskatten är inte heltäckande, i vissa fall utgår reducerad skatt. Uppgifterna om omsättningen går alltså inte utan vidare att använda som underlag för promsen och inte minst - investeringen ingår inte i underlagen.

Den praktiska konsekvensen i fråga om uppgiftslämnandet skulle bli att en särskild deklaration vid sidan av mervärdeskattedeklarationen skulle behövas. Vid kontrollen aktualiseras i stor utsträckning andra problem är de som gäller mervärdeskatten. Kommitténs uttalande om ankytning till mervärdeskatten och samråd med personal som har erfarenhet av inkomstbeskattning leder tankarna till att befintlig personal i stort sett skulle kunna klara av att administrera produktionsfaktorskatten enligt denna metod. Jag gör den bedömningen att det behövs ett betydande personaltillskott och att produktionsfaktorskatten sannolikt skulle kräva större administration och flera kvalificerade handläggare än vad som nu behövs för mervärdeskatten. På mervärdeskatteenheten i Stockholms läns finns f n ca 130 tjänstemän.

När det gäller additionsmetoden föreslås ett administrativt förfarande som i stort innebär att en deklaration till allmän produktionsfaktorskatt bifogas den allmänna självdeklarationen, att denna kontrolleras av taxeringsnämnden och att den sedan tillsammans med uppgifter om lönesumma utgör beslutsunderlag för lokala skattemyndigheten. Rent administrativt förefaller detta vara en bättre

metod än subtraktionsbetoden. Med hänsyn till de bedömningar och kontroller som skall göras är det mera naturligt att knyta an till inkomsttaxeringen än till arbetet med att fastställa mervärdeskatten. Det är närmast nödvändigt att en och samma handläggare tar ställning till t ex bokslutsreserveringar såväl vid inkomsttaxeringen som vid fastställandet av underlaget för produktionsfaktorskatten.

Komplikationer uppkommer emellertid - något som för övrigt även indirekt gäller vid subtraktionsmetoden - när det gäller att beräkna skattebasen för faktorn arbete. Personalkostnaderna i vid mening skall här ingå. Det underlag som används för att fastställa arbetsgivaravgifterna kan sålunda inte utan vidare utnyttjas. Till detta kommer bl a arbetsgivaravgifter och kostnader för olika slag av försäkringar. För att få med sistnämnda båda uppgifter krävs särskilda beredningsprocedurer, där det blir nödvändigt att återigen gå in i deklarationsmaterialet.

Ett annat problem är att underlaget för arbetsgivaravgifter alltid avser kalenderår medan s k brutet räkenskapsår ofta tillämpas vid inkomstbeskattningen. Överslagsvis tillämpar f n en tredjedel av företagen brutet räkenskapsår. Några praktiska möjligheter att frånde uppgifter som nu lämnas bryta ut lönesumman för det brutna räkenskapsåret finns inte! Att infordra en löneredovisning för uttag av arbetsgivaravgifter och en annan för uttag av produktionsfaktor-skatt förefaller inte heller lämpligt. En omläggning av redovisningen av arbetsgivaravgifter så att den i stället grundas på löner utbetalda under beskattningsåret skulle bryta mot uppördssystemet. Jag ser f n ingen lösning på denna fråga.

Jag vill också anlägga en annan synpunkt, när det gäller administrationen för att få fram beslutunderlag för ytterligare en skatt. Det har att göra med problemet att under en begränsad period använda ett och samma material - självdeklarationen - för ett flertal beslut. Det är svårt att hinna med redan nu. Till stor del handläggs inte de olika momenten - taxering, beräkning av pensionsgrundande inkomst respektive fastställande av skattetilllägg och förseningsavgift - av samma personer och ibland inte en inom samma myndighet. Till detta kommer olika former av databearbetningar. Materialet kan alltså under taxeringsperioden sägas vandra mellan olika stationer och skall dessutom i princip vara möjligt att återfå till en

station om det i efterhand visar sig att man där behöver ändra sitt tidigare beslut. Det säger sig självt att det i ett län som Stockholm med 1,4 - 1,5 milj deklARATIONER ställer stora anspråk på de administrativa rutinerna.

Vad gäller uppbördsförfarandet anses att det vid additionsmetoden bör följa systemet för B-skatt och således vid beräkning av preliminärskatt i stort följa reglerna för arbetsgivaravgifterna. Detta förslag skall ses i ljuset av det betydande fusk som nu förekommer beträffande inbetalning av avgifterna, något som har sin grund i trögheten i nuvarande avgiftssystem. Här kan pekas på avsaknaden av tvingande bestämmelser om nyanmälan, avsaknaden av bestämmelser om företräदारansvar och att den slutliga debiteringen över huvud taget fastställs alltför sent. Dessa brister omöjliggör en effektiv uppbördsredovisning. Skall en ny skatt med i stort sett samma beslutsunderlag och beslutsförfarande som det som gäller för avgifterna införas är det nödvändigt, bl a för att inte ytterligare snedvrída konkurrensförhållandena, att man samtidigt kommer till rätta med de ovan påtalade problemen. Det kan tilläggas att sett enbart från uppbördssynpunkt subtraktionsmetoden med dess anknytning till mervärdeskatteförfarandet förefaller ha ett försteg framför additionsmetoden.

Innan en ny skatt, som produktionsfaktorskatten, införs bör det alltså, noga penetreras hur den rent administrativt skall kunna hanteras. Det är helt förståeligt att kommittén på den korta tid som stått till förfogande, inte haft möjlighet att närmare gå in på dessa frågor. Jag vill betona att statsmakterna i högre grad än hittills bör beakta de praktiska möjligheterna att administrera och även kontrollera vad olika ändringsförslag ger upphov till.

Sven-Olof Lodin

Övergångsproblematic och låsningsmekanismer

Vid förändringar av inkomstbeskattningen av det slag, som har diskuterats vid detta seminarium, utgör övergångsproblematicen en ofrånkomlig, men ofta förbisedd, del av bilden. När man blickar tillbaka på skattelagstiftningens historia får man en känsla av att övergångsfrågorna sällan får en rättvis behandling i den politiska processen. När den politiska viljan till en reform har funnits, har övergångsproblemen ofta negligerats. När å andra sidan den politiska viljan har saknats har ibland övergångsproblemen skjutits i förgrunden som ett alibi för att inte vidtaga några åtgärder.

I det följande skall göras ett försök att peka på några av de viktigaste övergångsproblemen och på några metoder att mildra deras effekter.

I. Inkomstskatten har effekter på många olika sätt. Dess ekonomiska effekter består inte bara i direkta skattekostnader på grund av den deklarerade inkomstens storlek. Variationerna i skattetryck mellan olika inkomstslag påverkar exempelvis valet av investeringsobjekt. Den kapitalisering av skatteeffekten i värdet på olika tillgångar, som olikheterna i beskattningen medför, är en annan effekt

∫som vid stigande skattetryck får allt större betydelse. Så är det inga svårigheter att påvisa hur villabeskattningen har påverkat villapriserna, hur kurserna på premieobligationer påverkats av skattereglerna för obligationsvinster och obligationsförsäljningar och hur skattereglerna för aktieutdelningar och för aktievinster påverkat aktiekurserna.

II. Förändringar i skattetrycket medför också förändrade kapitaliseringseffekter av beskattningen, vilket kan medföra svåra övergångsproblem och försvåra eller rent av omöjliggöra önskvärda förändringar i systemet. Det torde till och med vara riktigt att hävda, att ju sämre ett system fungerar och ju större dess snedvridande ekonomiska effekter är, desto svårare är det att lämna eller reformera systemet. Blir snedvridningarna riktigt stora kan det till och med bli omöjligt att lämna det. Det är bl a detta förhållande, som ligger bakom talesättet "gamla skatter är goda skatter, nya skatter är dåliga skatter".

Erfarenheterna från detta seminarium illustrerar väl detta förhållande. Exempelvis är i Danmark problemen med de växande ränteavdragen utomordentligt stora. De försök till förändringar av systemet som gjorts har emellertid fallit på övergångseffekterna. I Finland där ränteavdragen varit mycket lägre och behoven av en reform mindre, har det däremot varit möjligt att införa de begränsningar i ränteavdragsrätten, som man i Danmark önskat sig. Genom att de snedvridande effekterna av systemet varit mindre, har också övergångsproblemen blivit hanterbara.

Införandet av ny lagstiftning har i och för sig generella effekter. Själva övergångseffekterna däremot berör endast dem, som exempelvis just innehar sådan egendom eller är bundna av sådana kostnader, som berörs av reformen. Skattskyldiga kan också ha ingått bindande förpliktelser med utgångspunkt från den gällande lagstiftningen eller de kan sakna ekonomiska möjligheter att anpassa sin situation till den nya lagstiftningens effekter.

Ser man till de konkreta övergångseffekterna kan de indelas i intäkts-/kostnadseffekt och i kapitaliseringseffekt. Med intäkts-/kostnadseffekt förstås att skatteförändringen direkt påverkar storleken av en intäkt eller en kostnad. Lättnader i beskattningen av

aktieutdelning höjer beloppet på den behållna utdelningen efter skatt. En inskränkning i avdragsrätten för räntor höjer kostnaden efter skatt för räntebetalningen.

Med kapitaliseringseffekten förstås den indirekta effekt på olika tillgångars värde, som skatteförändringens direkta intäkts-/kostnadseffekt medför. Vid oförändrade förräntningsanspråk stiger sålunda värdet på aktierna när utdelningen efter skatt blir högre. När räntekostnaden stiger sjunker värdet på sådana tillgångar, som vanligtvis är lånefinansierade.

Följande förenklade exempel, som avser en icke förväntad höjning av den skattepliktiga schablonintäkten för vissa typer av villor (exempelvis dåligt isolerade hus) - hade höjningen varit förväntad hade den redan i förväg börjat bli kapitaliserad - kan tjäna som illustration av effekterna.

Förutsättningar:

En villa har ett marknadsvärde på 500 000 kr vid en egen kapitalinsats på 100 000 kr och övrig årlig boendekostnad på 30 000 kr. Taxeringsvärde 300 000 kr (schablontaxering 2 % av taxeringsvärdet). Låneränta 10 %.

a) Kalkyl över boendekostnad (exkl ränta på egen insats) före skatteförändring

Driftskostnad	14 000 kr
Lån 400 000 kr ger utgiftsräntor på	
40 000 kr, räntekostnad efter skatt	
40 000 - (70 % marg skatt x 40 000)	12 000 "
Schablontaxering 2 % x 300 000 x 70 %	<u>4 200 "</u>
	30 200 kr

b) Kalkyl över boendekostnad efter höjning av schablonintäkten till 4 %

Driftskostnad	14 000 kr
Utgiftsräntor efter skatt	12 000 "
Schablontaxering 4 % x 300 000 x 70 %	<u>8 400 "</u>
	34 400 kr
Kostnadseffekt av skatteförändringen =	4 200 kr

c) Kapitaliseringseffekt under förutsättning av att egen kapitalinsats är oförändrad och att marknadsvärdet är en funktion av boendekostnaden och att fullständig kapitalisering sker = värdering sker efter oförändrad boendekostnad 30 200 kr

Driftskostnad	14 000 kr
Schablontaxering 4 % x 300 000 x 70 %	8 400 "
Räntekostnad efter skatt,	7 800 "
vilket motsvarar en räntekostnad	
före skatt på 26 000, dvs ett upp-	
lånat kapital på 260 000 kr	<u> </u>
	30 200 kr

Villans marknadsvärde efter skatteförändringen: $100\ 000 + 260\ 000 = 360\ 000$ kr. Skatteförändringens kapitaliseringseffekt blir således $500\ 000 - 360\ 000 = 140\ 000$ kr.

Förklaringen till att schablonintäktshöjningen får så stark effekt vid den valda marginals-kattenivån beror på att höjningen slår igenom som skattehöjning med 70 % per procentenhet medan däremot den kompen-serande bruttoräntesänkningen måste vara 3,33 gånger större än netto-räntekostnaden efter skatt.

Så länge låneräntan är avdragsgill blir förräntningsanspråken desamma även för den egna kapitalinsatsen. Kalkylen förändras därför inte pga förändringar i den egna kapitalinsatsen. Förutsatt oförändrad margi-nalskattesats blir kapitaliseringseffekten lika stor oavsett om man,

som här, utgår från räntan före skatt eller från räntan efter skatt.

Höjningen av den skattepliktiga schablonintäkten medför en merkostnad efter skatt på 4 200 kr per år för villaägaren, om han bor kvar i villan. Säljer han villan drabbas han av en förlust på 140 000 kr pga kapitaliseringen av skatteförändringen. Den som köper villan efter skatteförändringen drabbas under givna förutsättningar formellt - han blir beskattad för den högre schablonintäkten - men ej reellt av skatteförändringen, då denna helt kapitaliserats i det pris han givit för villan.

Exemplet ovan är i flera avseenden förenklat och renodlat. I verkligheten är kapitaliseringseffekten knappast så stark. Knappheten på villor till rimliga priser, liksom jämförelsen med hyreskostnaden för en lägenhet, som ej beröres av skattereformen och nyproduktionskostnaden för jämförbara villor, är alla faktorer som torde försvaga effekten. Exemplet torde ändå väl demonstrera hur även till synes små reformer kan få mycket starka genomslag och hur övergångseffekten och här skattehöjningen egentligen endast drabbar dem som har villor i övergångsögonblicket. Härmed blir övergångseffekterna inte bara stora utan också ojämna.

Bland aktuella effekter av liknande slag kan nämnas den som drabbade den svenska premieobligationsmarknaden hösten 1980 vid inskränkningen i rätten till kvittning av försäljningsförluster samt de effekter - fast motsatta - som uppstod på aktiemarknaden vid införandet av lättnader i beskattningen av aktieutdelningar.

III. Hur skall övergångseffekterna kunna mildras?

1) Tidsaspekten

Hemlighetsmakeri och korta ikraftträdandetider har ofta präglat i varje fall svensk skattelagstiftning. Inom tidigare finans- och numera budgetdepartementet har man till och med delvis satt en ära i att "hålla tätt" så länge som möjligt. Genom detta beteende uppkommer mycket starka övergångseffekter. Som svenska exempel på särskilt starka effekter kan nämnas införandet av den s k "lyxvillabeskattningen" (den progressiva villaskattesjablonen) 1970, som medförde ett omedelbart och kraftigt prisras på dyrare villor och som ett

färskt exempel avskaffandet 1980 av avdragsrätten för försäljningsförluster på premieobligationer, som medförde ett kursfall på 600 miljoner kronor på en dag och på över 3 miljarder kronor eller drygt 15 % på ett par månader.

Med hänsyn till att kapitaliseringseffekterna av vårt skattesystem blivit allt starkare bland annat pga det höjda marginalskattestrycket, framstår överraskande lagstiftningsåtgärder som olyckliga ur rätts-säkerhetssynpunkt. De medför också mycket slumpartade förmögenhets-effekter. Långa ikraftträdandetider och öppenhet i lagstiftningsar-betet kan på flera olika sätt däremot mildra övergångseffekterna be-tydligt.

God förvarning och långa ikraftträdandetider innebär

- a) att effekten sprids ut över längre tid pga diskonteringen för tidsfaktorn,
- b) att de skattskyldiga får tid till anpassning,
- c) att inflationen ger en dämpning av de nominella effekterna, vilket vid belåning också medför dämpning av de reala effekterna.

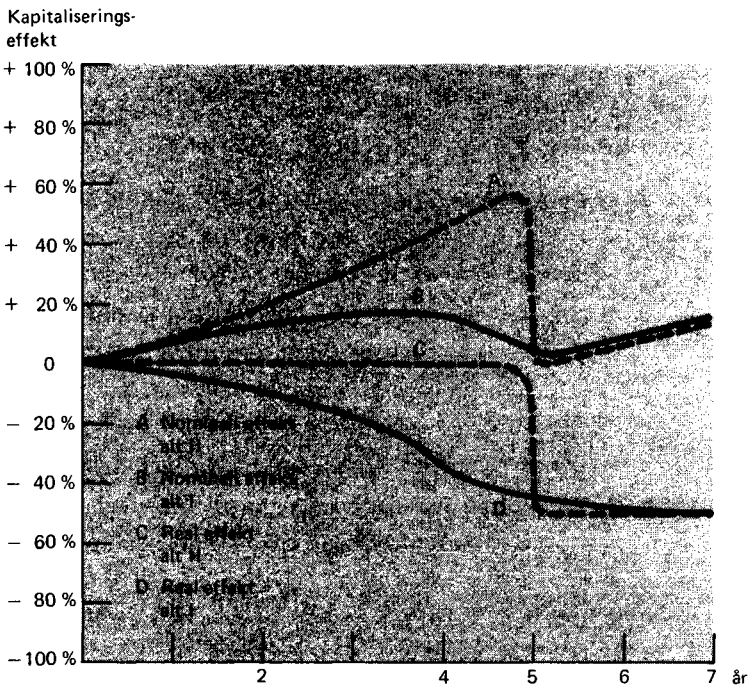
En figur kan illustrera det principiella förloppet dels då denna teknik används dels då lagstiftningen införs med mycket kort varsel utan allmänhetens förhandskunskap.

Förutsättning:

En tänkt lagstiftningsåtgärd kan förväntas medföra en halvering av realvärdet på vissa tillgångar. Inflationstakten förutsätts vara 10 %.

Alternativ I: År 1 väcks tanken offentligt på åtgärden. År 2 till-
sätts en utredning, som år 4 presenterar ett positivt förslag. År 5
läggs lagstiftningen fram, ikraftträdandet uppskjuts till år 7 för
äldre innehav.

Alternativ II: Åtgärden hemlighålls och presenteras plötsligt år 5
med omedelbart ikraftträdande.



Alternativ I innebär en stegvis anpassning till den nya lagstiftningen. Till de ovan nämnda faktorerna, särskilt diskonteringen av tidsfaktorn, som mildrar effekterna, skall också läggas osäkerheten i inledningsskedet huruvida förslaget kommer att bli en realitet, vilket medför att kapitaliseringsprocessen är långsammare i början. Pga inflationen blir den nominella effekten obetydlig, vilket för det fall det är fråga om belåningsbar egendom, dels medför att omläggningen - trots den reala värdeminskning som dock inträffar - inte behöver medföra problem med bristande täckning för lån, dels medför att de som belånat egendomen undgår förmögenhetsförlust genom att reformens realvärdesänkning på tillgångens värde resp inflationens realvärdesänkning av lånebelastningen neutraliserar varandra.

Ser vi till effekterna av alternativ II, är visserligen den slutliga reala effekten densamma. Men genom hemlighetsmakeriet åstadkommes att förändringarna blir mycket våldsammare, då de inträffar plötsligt. Detta innebär att också stora nominella förluster uppstår, vilket kan medföra stora ekonomiska problem - särskilt i de fall egendomen varit belånad. De skattskyldiga erhåller ingen tid för anpassning, vilket medför att övergångseffekterna kommer att slå slumpartat. Vilken metod, som är att föredra, torde framgå av figuren. Öppenhet i lagstiftningsarbetet och långa övergångstider underlättar således sådana reformer, som kan medföra starka ekonomiska övergångseffekter.

2) Övergångstekniker

När det gäller ikraftträdandetekniken finns i princip två olika metoder för att hindra övergångseffekterna. Den ena metoden, som kan kallas utfasningsmetoden, innebär att den gamla lagstiftningen fortfarande får effekter "inne" i det nya systemet. Den andra metoden, som kan kallas infasningsmetoden, innebär att den nya lagstiftningen införs stegvis.

a) Utfasning av gamla lagstiftningen

Utfasning av gammal lagstiftning innebär att de, som inrättat sitt handlande efter den äldre lagstiftningen, helt eller delvis fortfarande blir behandlade i enlighet med denna, medan den nya lagstiftningen

i övrigt gäller generellt. Metoden är ofta använd. Som svenskt exempel kan först nämnas de övergångsregler, som användes när begränsningen av avdragsrätten för periodiska understöd infördes 1971. Den som före dagen för propositionens framläggande bindande hade förpliktigt sig att utge periodiskt understöd fick behålla sin avdragsrätt, medan de skattskyldiga, som utgav understöd utan bindande förpliktelse, drabbades av den nya inskränkningen i avdragsrätten. Vid ändringar av realisationsvinstbeskattningen av aktier och fastigheter har i syfte att förhindra utbud och försäljningar av skatteskäl använts övergångsregler, som inneburit att de skattskyldiga såsom ingångsvärde vid framtida försäljningar fått använda sig av exempelvis det högsta värde, till vilket de före den nya lagens ikraftträdande kunnat försälja sin egendom skattefritt, eller av det nettovärde efter skatt, som en försäljning vid övergången kunnat ge.

Ser vi till den diskussion rörande ränteavdragsrätten, som har förts vid detta seminarium, kan beträffande de danska förslagen till övergångsregler noteras, att den s k "fiksmetoden" bygger på utfasning av den äldre lagstiftningen.¹⁾

Utfasningsmetoden kan emellertid också innebära nackdelar i form av inlåsnings- och liknande effekter. Som exempel härpå kan nämnas bostadsskattekommitténs (se SOU 1976:11 sid 111 ff) förslag till övergångsregler rörande behandlingen av bostadsrättsföreningar med s k "strimlade lån". Förslaget innebar att medlemmar i föreningar, som bildats före 1 april 1976 och som då innehöll "strimlade lån" skulle få behandlas enligt de gällande förmånliga reglerna. I övrigt skulle skärpta regler införas. Syftet med övergångsbestämmelsen var att inte höja bostadskostnaden och undvika förmögenhetsförluster för dem, som redan inrättat sin ekonomi - bl a i form av bättre bostad än de annars skulle haft råd till och höga låneskulder - efter de gällande avdragsreglerna. Övergångsreglerna skulle emellertid medföra att äldre bostadsrättsföreningar med "strimlade lån" av skatteskäl skulle blivit mycket attraktivare än andra föreningar, vilket för denna grupp till och med skulle vänt de befarade prissänkningarna till prishöjningar på andelarna och vänt förmögenhetsförluster till förmögenhetsvinster.

1) Se ovan sid 103 och 112

Detta låg knappast i linje med lagstiftningens syfte. Inte heller det alternativförslag, som förelåg och som innebar, att förmånsbehandlingen skulle kvarstå så länge som man behöll bostadsrätten, medan den nya lagstiftningen skulle träffa den nye innehavaren, var lyckat. Konstruktionen skulle medfört svåra låsningstendenser på marknaden för bostadsrätter och ett minimalt utbud av andelar av bostadsrätter då den låga bostadskostnaden endast kunde behållas så länge man kvarbodde i lägenheten och förmögenhetsförlusten undvikas endast så länge som man behöll andelen. (Även om andelens marknadspris hade sjunkit kan inte förmögenhetsförlusten anses ha uppkommit, så länge som andelens avkastning är hög för den gamle ägaren).

Lösningen på problemen med bostadsrättsföreningars "strimlade lån" fick lösas efter andra vägar än bostadsskattekommittén tänkt sig. Övergångsreglerna fick därvid utformas enligt infasningsmetoden (se nedan härom).

b) Infasning av ny lagstiftning

Infasning av ny lagstiftning innebär att den nya lagstiftningen införs stegvis under flera år. Som svenskt exempel kan nämnas införandet av den extra schablonbeskattningen av delägare i bostadsrättsföreningar med "strimlade lån". För att mildra de omedelbara effekterna av lagstiftningen och för att ge de skattskyldiga tid att anpassa sig till den nya likviditetsbelastningen föreskrevs att schablonprocenten första året skulle begränsas till hälften av vad som sedan skulle utgå.

Den s k "fleksmetoden" i de danska förslagen till övergångsregler för en begränsning av ränteavdragsrätten utgör också ett exempel på infasning.¹⁾

Infasningsmetoden ger goda möjligheter att på ett positivt sätt utnyttja tidsfaktorn för att mildra övergångseffekterna och ge de skattskyldiga tid till anpassning.

1) Se ovan sid 103 och 111 f

IV. Postskriptum om en aktuell övergångssituation.

I oktober 1980 meddelade den svenska regeringen att man avsåg att inskränka rätten att kvitta förluster på försäljning av premieobligationer. Från 1981 skulle förluster endast kunna dras av mot realisationsvinster på premieobligationer. Rätten att kvitta förlusterna mot realisationsvinster på aktier och fastigheter avskaffades. I den proposition (prop 1980/81:39) som lades några veckor senare, saknades förslag till övergångsregler. På kort tid sjönk börskursen på utestående premielån med drygt 15 %. Obligationsinnehavarnas förluster uppgick till drygt 3 miljarder kronor. Då obligationerna till stor del är belånade, betydde kursfallet att hela det egna kapitalet i många fall gick förlorat. Övergångseffekten var förmodligen den starkaste som någon skattereform förorsakat i Sverige. Upprördheten var på många håll stor, då staten här uppträdde både som låntagare och lagstiftare. Som låntagare ansågs staten ha utnyttjat obligationsköparnas skatteförmåner för att erhålla lägre lånekostnader. Därför ansågs det av många omoraliskt att staten som lagstiftare sedan förändrade förutsättningarna för obligationsinnehavarnas investeringar till egen fördel genom ändringar i skattelagstiftningen.

Det sätt, på vilket den nya lagstiftningen genomfördes, och de övergångseffekter, som den medförde, kan tjäna som en illustration till vad ovan anförts om vikten av att övergångsproblemen erhåller tillräcklig uppmärksamhet.

Bakgrunden till regeringens beslut var följande. Systemet med premieobligationer innebär att staten genom lottning fördelar den låneränta, som utgår på obligationslånet, i stället för att betala ränta till varje obligationsinnehavare. Utlottningen är emellertid så arrangerad att de s k småvinsterna fördelas jämnt på de olika serierna. Innehavare av en serie på 200 000 kronor är i de nyare lånen garanterad en vinst efter skatt på sin serie av minst 2,4 %. Den förväntade genomsnittsavkastningen ligger på 3-3,5 %. Därtill kommer chansen till större vinster. Detta har gjort premieobligationer till ett attraktivt placeringsalternativ för personer med hög marginalskatt, särskilt om obligationerna, som är belåningsbara, kan köpas för lånade medel, då låneräntan är avdragsgill. Kurserna på premieobligationer, som efter utgivningen säljes och köpes på börserna, har fluktuerat efter ett mycket fast mönster med lägsta värdet omedelbart efter en

dragning och en successiv höjning av kursen fram till nästa dragning sex månader senare. Kurserna påverkas dock också av diskontoförändringar och läget på kreditmarknaden.

Den direkta orsaken till regeringens ingripande var att kursfluktuationer kring dragningarna utnyttjades av personer med realisationsvinster på fastigheter och aktier att till mycket låg kostnad delta i den inkomstskattefria vinstutlottningen, då obligationsförlusten kunde kvittas mot vederbörandes realisationsvinster. Härigenom gick också det allmänna miste om skatten på realisationsvinsterna. Denna korttidsspekulation omfattade knappast mer än ca 10 % av marknaden - kanske tillfälligtvis uppåt 20 % - men påverkade påtagligt kurs-sättningen på premieobligationerna. För att stoppa denna typ av spekulation föreslog regeringen att realisationsförluster på premieobligationer ej skulle få kvittas mot realisationsvinster på bl a fastigheter och aktier. Regeringen föreslog inga övergångsregler.

Förslaget slog ned som en bomb. Inte ens riksgäldskontoret, som svarar för statens upplåning och utger premieobligationslånen, var underrättat. Marknaden reagerade omedelbart med fallande kurser och obligationssparamas förmögenhetsförluster uppgick till ca 3 miljarder kronor. De s k "dragningskvittarnas" andel utgjorde en mycket liten del härav. I huvudsak kom kursnedgången att drabba obligations-spararna, som man egentligen inte ansåg att drabba med lagstiftningen. Från regeringshåll, där man synes ha blivit överraskad av de starka övergångseffekterna, har såsom försvar för frånvaron av övergångsregler framhållits, att 90 % av alla obligationsinnehavare gör sina inköp vid emissionstillfället och behåller obligationerna ända fram till inlösentillfället, varför de inte drabbas av några övergångseffekter. Uppgiften, som i och för sig är riktig, ger dock knappast en riktig bild av förhållandena. Dessa 90 % av obligationsinnehavarna innehar nämligen inte mer än 30 % av obligationerna. Övriga 10 % innehar ca 70 % av stocken och måste pga riksgäldskontorets begränsningsregler i huvudsak ha köpt sina obligationer på börser till dagskurs. Inköp och försäljningar under obligationens löptid är mycket vanliga inom denna grupp.¹⁾ Denna innehavargrups effektiva förluster kan således uppskattas till ca 2 miljarder kronor.

1) Obligationsomsättningen på börser var under 1979 och 1980 4,9 resp 9 miljarder kronor. Totalt utestående lånebelopp uppgår till ca 20 miljarder kronor.

Vid riksdagsbehandlingen diskuterades olika övergångsregler och man beslöt att rätten till kvittning mot realisationsvinster på börsnoterade aktier och aktiefonder skulle bestå även under 1981.¹⁾ Den införda övergångsregeln ledde ej till någon varaktig positiv marknadsreaktion. Detta är knappast förvånande, då regeln medför att alla obligationsinnehavare tvingas att sälja sina obligationer före 1981 års utgång om de vill ha avdrag för förlusten och dessutom skaffa fram en motsvarande aktievinst under året. För flertalet obligationsinnehavare torde detta vara en omöjlighet. Det säljtryck, som ändå härigenom uppstått på marknaden, torde påverka kurserna ytterligare negativt under det närmaste året. Det är helt uppenbart att en sådan övergångsregel inte är ägnad att dämpa övergångseffekterna annat än högst marginellt.

Vid riksdagsbehandlingen lär även två andra övergångsregler ha diskuterats. Den första innebar att kvittningsrätten i sin helhet skulle bibehållas för utestående obligationslån, medan ingen kvittning skulle tillåtas beträffande obligationer utgivna 1981 och senare. Skälet för en sådan övergångsregel var att obligationerna anskaffats under dessa förutsättningar och att detta påverkat anskaffningspriset. Härigenom skulle inga förluster behöva uppstå när kvittningsrätten avskaffades successivt i takt med lånens inlösen tio år efter emissionen. Mot en sådan regel talade att korttidsspekulationen, som var målet för lagstiftningen, härigenom skulle finnas kvar i motsvarande mån upp till tio år. Man var ej beredd att acceptera en sådan fördröjning av lagstiftningens reella ikraftträdande.

Ytterligare en övergångsteknik diskuterades. Den innebar att kvittningsrätten för långtidsinnehav skulle bibehållas obeskuren på utestående lån. Däremot skulle kvittning ej tillåtas om obligationerna innehafts kortare tid än ett år. Härmed skulle kvittning i samband med korttidsspekulation stoppas, vilket ju var lagstiftningens avsikt. Att köpa obligationer över ett år i syfte att kvitta bort realisationsvinster torde inte vara lönsamt pga den höga räntekostnaden det skulle medföra. Möjligheterna till så långa och stora lån som skulle erfordras, torde också vara minimala. Obligationsspararnas ställning skulle däremot blivit oförändrad. De skulle få avdrag för kursförlus-

1) Skatteutskottets betänkande 1980/81:12.

ter på samma sätt som förut. Även om bortfallet av korttidsspekulanterna från marknaden även vid en sådan övergångsregel torde minska efterfrågan och därmed kurserna, torde effekterna dock långt ifrån behöva bli lika våldsamma vid en sådan utfasning av de gamla reglerna jämfört med vad som nu blev fallet. Regeln skulle heller inte framtvunga försäljningar på samma sätt som den införda regeln gör. Det är svårt att se skälen för det val av övergångsregel som riksdagen gjorde. Det finns starka skäl att ifrågasätta om regering och riksdag överhuvud taget satt sig in i effekterna av sina åtgärder.

Under alla förhållanden kan 1980 års svenska lagstiftning rörande realisationsförluster på premieobligationer ses som ett flagrant exempel på olämplig behandling av övergångsproblemen. De starka effekterna berodde på att 1) beslutet kom överraskande, 2) lagstiftningen trädde i kraft med kort varsel, och att 3) otillräckliga övergångsregler infördes. Man bröt mot samtliga de regler, som angetts ovan som nödvändiga för att undvika oönskade övergångseffekter vid vårt höga skattetryck. Förhoppningsvis kommer detta svenska rekord i övergångseffekter dock att utgöra en tankeställare för framtida lagstiftare.

Inger Gabrielsen

Oppsummering

Det temaet som Nordisk Skattevitenskapelig Forskningsråd har valgt for årets seminar er "Fra nettobeskatning til bruttobeskatning". Jeg konstaterer at begrepene netto- og bruttobeskatning ikke eksplisitt er definert i noen av de innleggene som er holdt under seminaret. Det finnes da heller ingen entydig definisjon, men - som det har framkommet under seminaret - en glidende overgang fra ekstremt bruttopregede skatter som f.eks. en skatt på verdien av all omsetning uten fradrag av noen art, over til en omsetningskatt med fradrag for verdien av råvarer, deretter også for andre innkjøp og så videre inntil man kommer til en skatt av driftsoverskuddet, dvs. en tradisjonell nettoinntektsskatt.

Dette betyr blant annet at graden av bruttobeskatning ikke bare kan uttrykkes ved forholdstallet indirekte skatter/direkte skatter, idet begge disse skattetyper kan regnes mer eller mindre brutto. Forøvrig ser det ut til at uklarhet angående definisjonen av disse begrepene ikke har forårsaket problemer under seminaret.

Seminaret har gått over to dager der vi i overenstemmelse med programmet har behandlet foretaks- og personbeskatningen på henholdsvis første og annen dag. Også her er det glidende grenser mellom de to skattebegrepene. Et klart eksempel på dette er den generelle produksjonsfaktorskatten som er blitt klassifisert som foretaksskatt, til tross for at det uttrykkelig ble understreket at innføringen av "promsen" skulle være et ledd i å trappe ned de personlige inntektsskattene.

Det er fastslått at skattenivået er stigende i de fleste land og etterhvert har nådd et betydelig nivå, særlig i Norden og enkelte andre europeiske land. Dette har hittil i hovedsak blitt gjennomført ved å heve de formelle skattesatser, mens utligningsgrunnlaget ikke er økt. Riktignok ser det ut til at det er skjedd en viss over-

føring av tyngdepunktet fra direkte til indirekte beskatning. Men som det er blitt pekt på av flere innledere, er grunnlaget for de enkelte skatteformer stadig blitt snevrere blant annet gjennom tiltakende bruk av fritaks- og fradragsoninger og sjablongmessige inntektsansettelser som ikke er blitt justert opp. De formelle skattesatser har derfor etterhvert nådd et nivå der det er naturlig at en stiller spørsmålet om en ikke kan oppnå vesentlige fordeler av fordelingsmessig og annen art ved å utvide skattegrunnlaget og samtidig senke skattesatsene.

Som dette seminaret har vist, har da også skattereformer i denne retning, dvs. overgang til mer bruttopregede skatteformer, vært fore- slått i alle de nordiske land. Det konkrete innholdet i hvert enkelt lands forslag har sine særtrekk, en naturlig følge av ulikheter i de enkelte landenes gjeldende skattebestemmelser og økonomiske politikk forøvrig. Det ser imidlertid ut til at det er langt igjen før man i vesentlig utstrekning får en overgang fra netto- til bruttobeskatning. Karakteristisk nok er ingen av forslagene blitt gjennomført.

En kan spørre seg hvorfor det er slik. Av debatten er det ikke klargjort om det har politiske årsaker eller skyldes at forslagene ikke er praktikable, i hvert fall ikke i den formen de i dag ligger på bordet. Derimot har man fått et klart inntrykk av at nettopregede skatter vil være betydelige skatteformer i lang tid framover. På den annen side kan det registreres et stigende press for å redusere netto- skattenes betydning. En interessant side ved problemkomplekset er at det i stadig større utstrekning blir stilt spørsmål ved progressiv skatt som hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå inntektsutjevning.

NORDISKA SKATTEVETENSKAPLIGA FORSKNINGSRÅDET

Nordic Council for
Tax Research

Conseil Nordique de
Recherche Fiscale

P R O G R A M vid nordiska skattevetenskapliga forsknings-
rådets seminarium på Refsnes Gods i Moss, Norge den 29-30 oktober
1980.

FRÅN NETTOBESKATTNING TILL BRUTOBESKATTNING

Onsdagen den
29 oktober

K1 11.00 (ca) ANKOMST Incheckning

12.00 LUNCH

13.15 Seminariet öppnas
Forskningsrådets ordförande professor Edward Andersson

I Företagsbeskattningen

1. Utblick över tendenser mot bruttobeskattning i övriga världen
Inledare: professor Leif Mutén, Internationella valutafonden
2. Svenskt förslag till bruttoskattesystem
Inledare: chefredaktör Carl-Johan Åberg
sakkunnige Percy Bargholtz
3. Finska förslag till nya beskattningsmodeller för företag
Inledare: professor Edward Andersson
4. Överföring av beskattningens tyngdpunkt på indirekt beskattning
Inledare: byråchefen Lasse Aarnio
konsulenten L P Skøtt

19.00 MIDDAG

Torsdagen den
30 oktober

K1 09.30 II Personbeskattningen

1. Norskt förslag till reformering av inkomstbeskattningen
Inledare: direktör Hallvard Borgenvik
2. Avdragsförbud för räntor. Erfarenheter i Finland
Inledare: professor Edward Andersson
3. Begränsning av underskottsavdragen i Sverige
Inledare: sakkunnige Percy Bargholtz

12.30 LUNCH

14.00 4. Reformförslag i Danmark angående avdragsrätten för räntor
Inledare: kontorchef Kaj Lotz

5. Fördelar och nackdelar med ett personskattesystem som går mot
bruttobeskattning jämfört med nuvarande system
Inledare: statsrådet Per Kleppe - en politikers syn
professor Agnar Sandmo - en forskares syn
skattechefen Lars Johansson - en administratörs syn

6. Övergångsproblem och låsningsmekanismer
Inledare: professor Sven-Olof Lodin

Allmän diskussion och uppsummering
Forsker Inger Gabrielsen

17.00 Seminariets avslutande

Deltagarförteckning

Danmark

Lektor Ole Bjørn
Handelshögskolan i Århus

Lektor Kjeld Hemmingsen
Handelshögskolan i Köpenhamn

Afdelingschef Gudmund Jensen
Skattedepartementet

Professor G Thorlund Jepsen
Århus universitet

Statsaut revisor Preben Juul Kjaer
RevisorCentret, Köpenhamn

Kontorchef Kaj Lotz
Skattedepartementet

Afdelingsleder Mogens Lykketoft
Arbejderbevaegelsens Erhvervsråd

Lektor Aage Michelsen
Handelshögskolan i Århus

Lektor Mogens Eggert Møller
Handelshögskolan i Köpenhamn

Professor Thøger Nielsen
Köpenhamns universitet

Skattedirektør Erik Pedersen
Århus skattevaesen

Statsaut revisor Arne From Petersen
RevisorCentret, Köpenhamn

Departementschef Jens Rosman
Skattedepartementet

Konsulent L P Skøtt
Ministeriet for skatter og afgifter

Finland

Professor Edward Andersson
Helsingfors universitet

Byråchef Lasse Aarnio
Finansministeriet

Generaldirektör Lauri Honkavaara
Skattestyrelsen

Professor Jouko Lehtovuori
Helsingfors handelshögskola

Pol lic Seppo Leppänen
Ekonomiska planeringscentralen

Regeringsråd Seppo Mäkelä
Finansministeriet

Jur lic Olof Olsson
Svenska handelshögskolan i
Helsingfors

Skatteombudsman Raimo Pallonen
Industrins Centralförbund

Forskare Markku Puurula
Finansministeriet

Pol dr Bertil Roslin
SITRA

Professor Kari S Tikka
Helsingfors universitet

Docent Jouko Ylä-Liedenpohja
Finlands Akademi

Norge

Direktør Hallvard Borgenvik
Finansdepartementet

Amanuensis Vidar Christiansen
Norges handelshøgskola

Underdirektør Tove Friis-Petersen
Finansdepartementet

Forsker Inger Gabrielsen
Statistisk Sentralbyrå

Direktør Odd Hagen
Skattedirektoratet

Professor Axel Haerem
Universitetet i Bergen

Underdirektør Arne Isachsen
Planleggingssekretariatet

Statsråd Per Kleppe
Planleggingssekretariatet

H r advokat Haakon Løchen
Oslo

Professor Agnar Sandmo
Norges handelshøgskola

Dosent Steinar Strøm
Universitetet i Oslo

Førstelektor Leiv Vårdal
Norges handelshøgskola

Førstelektor Frederik Zimmer
Universitetet i Oslo

Sverige

Sakkunnige Percy Bargholtz
Budgetdepartementet

Generaldirektør Gösta Ekman
Riksskatteverket

Professor Göran Grosskopf
Umeå universitet

Skattechef Lars Johansson
Länsstyrelsen i Stockholms län

Professor Gustaf Lindencrona
Stockholms universitet

Professor Sven-Olof Lodin
Stockholms universitet

Professor Nils Mattsson
Uppsala universitet

Senior advisor Leif Mutén
Internationella valutafonden

Jur kand Michael Ramm-Eriksson
Stockholms Handelskammare

Direktör Hans Tellander
Sveriges Industriförbund

Jur kand Ulf Tivéus
Nordiska skattevetenskapliga
forskningsrådet

Chefredaktör Carl-Johan Åberg
Aftonbladet

Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet bildades 1973 av de nordiska länderna. Dess uppgift är att främja nordiskt samarbete inom skatteforskningen, med inriktning särskilt på frågeställningar av gemensamt nordiskt intresse.

Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådets medlemmar vid tidpunkten för denna boks utgivande.

Danmark

MOGENS EGGERT MØLLER
THØGER NIELSEN
JENS ROSMAN

Finland

EDWARD ANDERSSON
JOUKO LEHTOVUORI
RAINER SÖDERHOLM

Norge

HALLVARD BORGENVIK
INGER GABRIELSEN
FREDERIK ZIMMER

Sverige

GÖSTA EKMAN
SVEN-OLOF LODIN
SVEN-ERIK JOHANSSON

NSFS publikationer

Nr 1 Skatteharmoniseringen i EG

Nr 2 Bolagsbeskattningen i Norden

Nr 3 Kringgående av skattelag

Nr 4 Personbeskattningen i högskattesamhället

Nr 5 Skatteproblem vid generationsskifte i familjeföretag

Nr 6 Internationella företags beskattning

Nr 7 Skatteforskning och skattepolitik

Nr 8 Från nettobeskattningen till bruttobeskattningen