Progressiv utgiftsskatt

Ett diskussionsinlägg

Av regeringsrättssekreteraren Reidunn Laurén

I föregående nummer av Skattenytt (1976:11-12 och 1977: 1-2) har publicerats artiklar av professor Sven-Olof Lodin och biträdande professor Gustaf Lindencrona angående den utredning om utgiftsskatt som Lodin gjort på uppdrag av 1972 års skatteutredning (SOU 1976:62 Progressiv utgiftsskatt — ett alternativ?). Genom min tidigare verksamhet inom sekretariatet i skatteutredningen har jag haft anledning att i olika sammanhang syssla med frågan om individuell konsumtionsbeskattning och skulle därför i korthet vilja kommentera några aspekter av Lodins förslag.

Fördelningspolitiska effekter

Sparandets gynnade ställning inom utgiftsskatten innebär, som Lodin påpekar i rapporten, att den som kan spara mest också får den största skattelättnaden. Lodin modifierar sedan detta påstående i olika avseenden, men rent allmänt sett blir dock följden att skattskyldiga med höga inkomster får helt andra möjligheter att uppskjuta sin beskattning, m a o att skatteplanera, än låginkomsttagare som måste konsumera hela eller större delen av sin inkomst. Möjligheten till skatteplanering får anses vara en av utgiftsskattens fördelar och man kan således konstatera att det blir framför allt höginkomsttagare som kommer att kunna begagna sig därav.

Höginkomsttagare får också genom det avdragsgilla sparandet avsevärt större möjligheter än låginkomsttagare att bygga upp en förmögenhet. Lodin framhåller att det till stor del blir fråga om en rent nominell förmögenhetsökning, eftersom kapitalet kommer att beskattas vid en framtida konsumtion. I rapporten antas vidare att de förskjutningar i förmögenhetsfördelningen som kan följa av en utgiftsskatt troligtvis inte kommer att ha någon större betydelse för den maktkoncentration som finns i dag, eftersom värdetillväxt och andra faktorer spelar en långt större roll än det nysparande som kan äga rum med en utgiftsskatt.

Det kan ifrågasättas om inte möjligheten att skattefritt bygga upp en förmögenhet i själva verket kommer att bli ett mycket stort problem. Det är visserligen riktigt att kapitalet kommer att beskattas i den mån det konsumeras. Men redan ägandet i sig är en väsentlig faktor och man bör inte under-

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:10:10

skatta de fördelar som detta innebär i form av ekonomisk makt och inflytande och även i form av standardstegring (t ex fritidsfastigheter). Med den starkt progressiva utgiftsskatt som Lodins modell innebär kan antas att höginkomsttagare kommer att föredra att öka sin förmögenhet framför att betala en marginalskatt som kan uppgå till eller kanske t o m överskrida en konsumtionsökning. Utgiftsskatten torde därför innebära en påtaglig risk för en sned förmögenhetsfördelning av helt andra dimensioner än i dag. Snedvridningen förefaller också kunna vara självgenererande om förmögenhetsägarna fortsätter att investera sina avkastningar eller belånar sin egendom för fortsatta investeringar.

Lodin anvisar här möjligheten att genom förmögenhetsskatten (och även arvsskatten) reglera förmögenhetstillväxten, d v s genom en hög skatt på förmögenheter över en viss nivå skulle sparat kapital tvingas ut i konsumtionen. Om inte nivån sätts relativt högt torde dock hela syftet med ett skattefritt sparande motverkas. Man skulle även få andra ofördelaktiga följder av en sådan kraftig tröskeleffekt vid förmögenhetsbeskattningen.

Ett ökat sparande synes också få fördelningspolitiska effekter i ett annat avseende. Om de skattskyldiga begagnar sig av möjligheten att genom sparande minska sin beskattning i någon större omfattning — och detta förefaller troligt i vart fall i ett övergångsskede — kommer statens skatteintäkter att minska. Lodin menar att ett eventuellt bortfall motverkas av att beskattningen av kapitalvinster kraftigt skärps och att skattebasen även i övrigt breddas. Detta kan naturligtvis visa sig riktigt, åtminstone delvis och i ett längre perspektiv. I ett övergångsskede förefaller det dock inte troligt att kapitalvinster kommer att realiseras för konsumtion i en sådan utsträckning som skulle krävas. Den breddade skattebasen i övrigt kan sannolikt inte heller ge erforderlig kompensation. För att motverka skattebortfallet torde man därför vara hänvisad till att höja den indirekta beskattningen. Utgiftsskatten synes därför, åtminstone i övergångsskedet, innebära en omfördelning av den totala skattebördan på så sätt att en större del kommer att bäras av skattskyldiga i lägre inkomstskikt än vad nu är fallet.

Beskattningen av kapitalvinster

En av utgiftsskattens stora fördelar är att alla kapitalvinster inom systemet behandlas lika och beskattas som all annan inkomst i den mån den konsumeras. Som Lindencrona påpekar i sin artikel innebär dock detta inte att *alla* kapitalvinster beskattas på detta sätt. Realisationsvinster som uppstår vid försäljning av sådana objekt som inte berättigar till avdrag vid förvärvet kan helt undgå beskattning. Det är därför av avgörande betydelse hur heltäckande man gör systemet, d v s hur gränsen dras mellan sparande och konsumtion. Det idealiska vore naturligtvis ett system där allt sparande utan undantag vore avdragsgillt, men detta stöter på oövervinnerliga praktiska svårigheter. Lodin har valt att som avdragsgillt sparande räkna sådant sparande som är

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:10:10

lätt att kontrollera. Till konsumtion har alltså hänförts investeringar i konst, antikviteter, smycken, frimärken o likn. Denna avgränsning är sannolikt den enda i praktiken genomförbara, men den är behäftad med stora svagheter.

Med den kraftigt skärpta beskattning av kapitalvinster som utgiftsskatten innebär torde sådana investeringsobjekt, som kan avyttras utan att vinsten beskattas, bli attraktiva. Om den skattskyldige vill konsumera vinsten kan det visa sig betydligt fördelaktigare att bekosta investeringen med beskattade medel och få en skattefri realisationsvinst än att göra avdrag för sparande och betala utgiftsskatt för vinsten. Detta gäller naturligtvis i synnerhet, objekt där man kan förutse snabba värdestegringar. Av den skattefria vinsten kan man sedan fortsätta att investera i liknande objekt o s v. I förlängningen av en sådan utveckling ligger risken för en kapitalmarknad vid sidan om den ordinarie, där t ex svarta pengar kan omsättas utan att komma in i systemet.

Det är alltså möjligt även med en utgiftsskatt att bekosta konsumtion med svarta pengar. Lodin menar att en sådan utveckling motverkas av att det blir svårt för den skattskyldige att ha en konsumtion som inte stämmer med beskattningen. Här kan invändas att det finns många olika former av konsumtion och det torde vara möjligt att leva på en hög standard utan att det behöver bli direkt iögonfallande. Man kan förmoda att uppfinningsrikedomen vad gäller sådana former av konsumtion också kommer att utvecklas.

Skattelättnader på grund av försörjningsbörda

Skattskyldiga med många barn missgynnas i ett utgiftsskattesystem på så sätt att de på grund av familjens storlek har en hög ofrånkomlig konsumtion och därför får en högre utgiftsskatt än skattskyldiga med färre barn eller inga alls. Skatten stiger dessutom progressivt med antalet barn som skall försörjas. Med nuvarande alarmerande befolkningsutveckling torde man knappast kunna överväga ett skattesystem som verkar så ofördelaktigt för stora familjer. Det kommer därför att krävas att man på något sätt tar hänsyn till de skattskyldigas försörjningsbörda vid beskattningen. Lodin har i rapporten inte gått närmare in på denna problematik med motiveringen att det i huvudsak är en politisk fråga. Det torde dock finnas anledning att diskutera detta, både som en teknisk komplikation och från fördelningspolitiska synpunkter. Det synes inte möjligt att utjämna olikheterna vid beskattningen genom transfereringar, eftersom det blir fråga om mycket varierande och stora belopp. Det kan med rätta invändas att problemet existerar redan i dag. Beskattningen verkar inte rättvist, i synnerhet inte för barnfamiljer. Men dessa orättvisor kommer att förstärkas i ett utgiftsskattesystem. En ensamstående person som har en hög inkomst betalar i dag också en hög skatt. I ett utgiftsskattesystem kommer samma person att genom avdragsgillt sparande kunna minska sin beskattning avsevärt och dessutom bygga upp en förmögenhet. Skillnaden mot familjen med flera barn i samma inkomstläge kommer att framstå i mycket bjärt belysning.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:10:10

Om man differentierar skatteuttaget med hänsyn till försörjningsbördan, t ex genom någon form av kvotering, innebär detta en ytterligare teknisk komplikation i systemet och dessutom en utveckling som går stick i stäv mot den målsättning som man haft för reformarbetet under senare år, nämligen att så långt möjligt rensa skattesystemet från hänsynstaganden till olika personliga omständigheter.

Genom att man vid en utgiftsskatt torde tvingas ta hänsyn till den skattskyldiges försörjningsbörda på ett helt annat sätt än nu kan man även riskera att få en diskussion om inte hänsyn också bör tas till olika typer av konsumtionsmönster. Det skulle nämligen kunna hävdas att vissa kategorier skattskyldiga har en högre eller dyrbarare konsumtion än andra på grund av sitt förvärvsarbete eller regionala omständigheter. Om man finner att sådana argument bör beaktas kommer detta naturligtvis att ytterligare komplicera systemet.

Skattefusk och skatteflykt

Enligt Lodins modell beräknas konsumtionen med utgångspunkt från deklarerad inkomst och förmögenhet. Detta innebär beträffande den deklarerade inkomsten att utgiftsskatten kommer att vara behäftad med i stort sett samma nackdelar som inkomstskatten i fråga om möjligheter till skattefusk d v s sådana inkomster som inte deklareras eller tas upp till för låga belopp kommer inte att beskattas. Det är visserligen riktigt att utgiftsskatten innehåller vissa självkontrollerande element, t ex i fråga om ersättningar för reparationsarbeten på villkor, men på det hela taget synes man stå kvar med samma problem i dessa avseenden som i dag.

Därtill kommer att utgiftsskattesystemet, som blir betydligt mer komplicerat än nuvarande inkomstskattesystem, kommer att med till visshet gränsande sannolikhet ge nya möjligheter till skattefusk och skatteflykt som man i dag inte ens kan förutse. Detta blir naturligtvis mest påtagligt vid själva övergången, men det kan också visa sig vara en långdragen och besvärlig process att komma till rätta med svagheterna i ett nytt system.

Detta är endast ett diskussionsinlägg och det finns givetvis en rad andra frågor som är värda att ta upp i den mycket ingående och genomarbetade undersökning som Lodin presenterat. Eftersom mina synpunkter företrädesvis varit negativa och frågeställningarna i viss mån förenklade vill jag också framhålla att Lodins modell har många positiva sidor, bl.a. eleganta tekniska lösningar i flera avseenden. Det är, som Lodin också på något ställe påpekar, inte rimligt att begära perfektion av utgiftsskatten när det inte ställs motsvarande krav på inkomstskatten. Men av ett nytt skattesystem måste ändå krävas att fördelarna på ett avgörande sätt överväger nackdelarna. Åtskilligt arbete återstår ännu innan frågan om utgiftsskatten kan anses vara fullständigt utredd. Redan nu torde det dock stå klart att en utgiftsskatt, även om

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:10:10

den löser vissa av de nuvarande skattepolitiska problemen, även skapar en rad andra besvärliga problem och får konsekvenser som blir mycket svåra att överblicka. Ett enkelt och effektivare sätt att komma till rätta med nuvarande skattepolitiska dilemma synes därför vara att reformera det nuvarande inkomstskattesystemet. Detta innebär enligt min mening framför allt att progressiviteten måste sänkas och att de fördelningspolitiska ambitionerna i samhället i högre grad än nu måste förverkligas genom transfereringar och lönepolitik.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:10:10